



XUNTA DE GALICIA
CONSELLERÍA DE FACENDA



REPORT

4/2017

Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas

(Ponentes)

ROBERTO FERNÁNDEZ LLERA

ANA HERRERO ALCALDE

(Coordinador)

SANTIAGO LAGO PEÑAS

(Equipo de trabajo)

JOSÉ CAAMAÑO ALEGRE

JORGE MARTÍNEZ VÁZQUEZ

CARLOS MONASTERIO ESCUDERO

JORGE ONRUBIA FERNÁNDEZ

JAVIER J. PÉREZ GARCÍA

MAITE VILALTA FERRER

INDICE DE CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO

1. INTRODUCCIÓN

2. GÉNESIS Y CONTROL DEL ENDEUDAMIENTO AUTONÓMICO

- 2.1. ¿Por qué se endeudan los gobiernos subcentrales?
- 2.2. ¿Por qué se han endeudado las Comunidades Autónomas?
- 2.3. ¿Son necesarios los controles al endeudamiento subcentral?
- 2.4. Tipología de controles
- 2.5. Los Fondos de Estabilización Económica
- 2.6. La estabilidad presupuestaria autonómica en perspectiva
- 2.7. Mecanismos extraordinarios y adicionales de financiación

3. PROPUESTAS DE MEJORA Y REFORMA

- 3.1. Límites LOFCA y coordinación general del endeudamiento
- 3.2. Déficit, deuda, regla de gasto y transparencia
- 3.3. Medidas preventivas, correctivas y coercitivas
- 3.4. Mecanismos adicionales de financiación
- 3.5. ¿Son una buena opción los Fondos de Estabilización Económica para España?

4. ENCUESTA DE OPINIÓN A PERSONAS EXPERTAS

- 4.1. Nota metodológica
- 4.2. Resultados básicos

5. CONCLUSIONES

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

ANEXOS

1. CUESTIONARIO DE LA ENCUESTA

2. LISTADO ALFABÉTICO DE PARTICIPANTES EN LA JORNADA DE TRABAJO CELEBRADA EL 7 DE JULIO DE 2017 EN SANTIAGO DE COMPOSTELA

3. LISTADO ALFABÉTICO DE PERSONAS EXPERTAS QUE HAN CONTESTADO LA ENCUESTA

ISSN: 2530-7118
Editado en Ourense por GEN+
Octubre de 2017

SIGLAS UTILIZADAS

AGE: Administración General del Estado
AIREF: Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal
CCAA: Comunidades Autónomas
CE: Constitución Española
CPFF: Consejo de Política Fiscal y Financiera
EELL: Entidades locales
FEE: Fondos de Estabilización Económica (fondos de reserva)
FF: Facilidad Financiera
FFCA: Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas
FLA: Fondo de Liquidez Autonómico
LOEPSF: Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
LOFCA: Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas
MEDE: Mecanismo Europeo de Estabilidad
MINHFAP: Ministerio de Hacienda y Función Pública
PDE: Protocolo sobre Déficit Excesivo
PEC: Pacto de Estabilidad y Crecimiento
PPP: Plan de Pago a Proveedores
SFA: Sistema de Financiación Autonómica
SPF: Servicios Públicos Fundamentales
STC: Sentencia del Tribunal Constitucional
TECG: Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza
UE: Unión Europea

RESUMEN EJECUTIVO

1. El endeudamiento constituye una fuente de financiación para los gobiernos subcentrales, con sólido apoyo en la teoría económica, la experiencia internacional comparada y, en el caso de las comunidades autónomas en España, además, con el más elevado respaldo jurídico-constitucional. Sin embargo, por motivos macroeconómicos, existe una evidente necesidad de armonizar esa libertad de endeudamiento con el cumplimiento de unos objetivos agregados de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, en el marco de la normativa europea.
2. El impacto de la reciente crisis económica supuso un fuerte crecimiento del endeudamiento de las comunidades autónomas, aunque también el del gobierno central.
3. Cuando algunas comunidades autónomas dejaron de poder financiarse en los mercados, el Estado estableció una serie de mecanismos extraordinarios y adicionales (plan de pago a proveedores y Fondo de Liquidez Autonómico), necesarios en ese momento de urgencia, pero cuya magnitud, generalización y pervivencia hacen dudar de su viabilidad futura y desvirtúan el sistema de financiación autonómica, por lo que sería recomendable su retirada.
4. Se hace precisa una reforma de los procedimientos de definición de objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto, tratando de combinar efectividad con flexibilidad, pero sobre todo transparencia y coherencia con el reparto del gasto público y de los recursos entre niveles de gobierno.
5. La asignación de objetivos de déficit y deuda entre cada una de las comunidades autónomas podría ser diferenciada, esto es, no idéntica, para considerar situaciones de partida muy diferentes y poder definir sendas de consolidación fiscal acordes a la realidad, siempre con absoluta transparencia y criterios racionales.
6. La gestión del endeudamiento acumulado por las comunidades autónomas en los últimos años, en particular, el contraído a través de los mecanismos extraordinarios y adicionales de liquidez es un asunto particularmente sensible en el que las opiniones son diversas. La encuesta a personas expertas muestra un amplio consenso sobre la necesidad de reestructurar la deuda autonómica, aunque también una mayoría contraria a las quitas de la deuda.

1. INTRODUCCIÓN

La Teoría de la Hacienda Pública y la Teoría del Federalismo Fiscal respaldan la utilización del endeudamiento como una de las posibilidades a disposición de los gobiernos subcentrales, al lado de los ingresos obtenidos por tributos propios, compartidos y cedidos, así como los recursos por transferencias y otros de derecho público o privado. Como es lógico, el endeudamiento público se relaciona con la capacidad de obtención de ingresos propios, conectando en este punto con el sistema básico de financiación, lo que, a su vez, determina el carácter coyuntural o permanente de la parte del presupuesto de gastos que se financia con endeudamiento. Ese amparo teórico goza en España del más amplio respaldo normativo. El producto de las operaciones de crédito se contempla expresamente entre los recursos de las CCAA (artículo 157.1 de la CE), aunque también se debe conjugar con el principio constitucional de estabilidad presupuestaria (artículo 135 CE) y la normativa europea sobre consolidación fiscal y coordinación financiera (PEC y TCEG).

Sentado lo anterior, no es menos cierto que la libertad absoluta para acudir al endeudamiento por parte de los gobiernos subcentrales no debe existir, por motivos de estabilización macroeconómica a escala federal y para no sucumbir al sesgo al déficit inherente a las democracias. La disciplina de mercado financiero opera como restricción de primer orden, pero

como suele ser imperfecta e insuficiente (Lane, 1993), se suele complementar con controles internos establecidos dentro del propio sector público. Estos controles se han ido sustanciando en los diferentes países en forma de prohibiciones, autorizaciones o restricciones directas, reglas presupuestarias con diversas fórmulas y mecanismos de coordinación (Ter-Minassian y Craig, 1997). En cada coyuntura ha primado alguna de estas categorías, en función de la preferencia social por una mayor o menor federalización del endeudamiento, aunque también por las urgencias presupuestarias de cada momento. La evidencia empírica internacional demuestra que para determinar la efectividad de cada uno de estos controles no importa tanto el método elegido, sino el diseño adecuado y concreto de los incentivos ligados a cada instrumento (Martínez-Vázquez y Vulovic, 2016). Entre los Estados miembros de la UE existe una diversidad notable, pero una tendencia común en las dos últimas décadas hacia el refuerzo de este tipo de marcos normativos, con particular atención a los gobiernos subcentrales. El índice sintético que elabora la Comisión Europea para medir la fortaleza de las reglas numéricas en los Estados miembros (FRI, por sus siglas en inglés) es una buena muestra de esta afirmación, observándose que la tendencia es claramente creciente y acelerada desde 2012 (gráfico1)¹. Por otro lado, también

1- No obstante lo dicho, es importante recordar que estos índices están contruidos a partir de encuestas realizadas a gestores públicos de distintos países y, por lo tanto, sujetos a percepciones subjetivas.

se constata la importancia de las reglas numéricas aplicadas directamente sobre los gobiernos subcentrales, dominan-

do con claridad las que establecen algún objetivo de equilibrio presupuestario (gráfico 2).

Gráfico 1: Evolución del índice de fortaleza de las reglas numéricas (FRI)

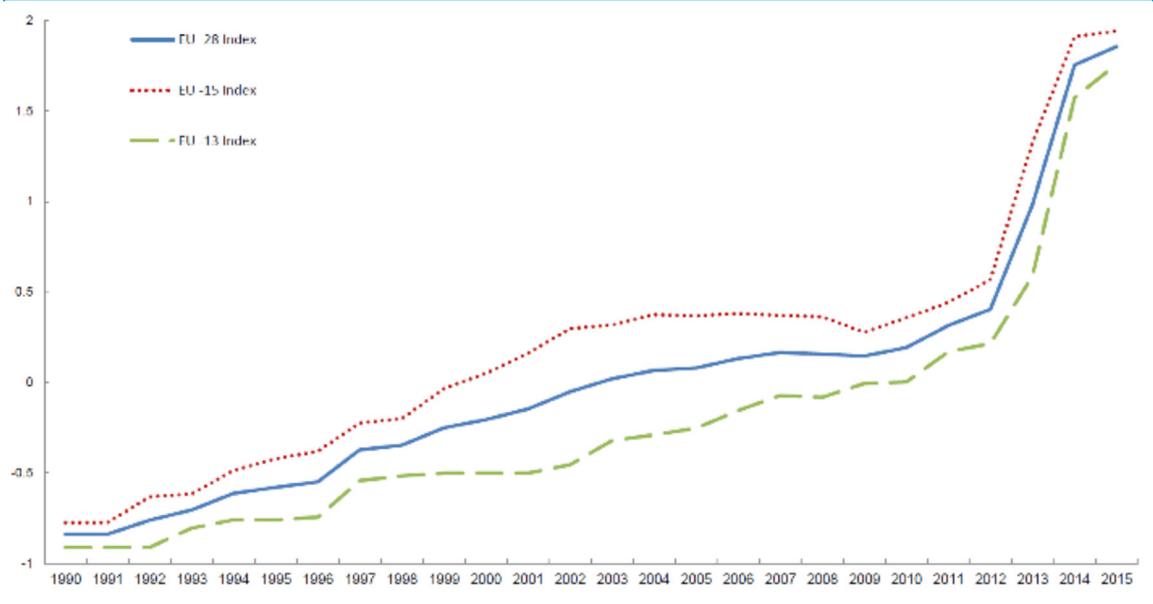
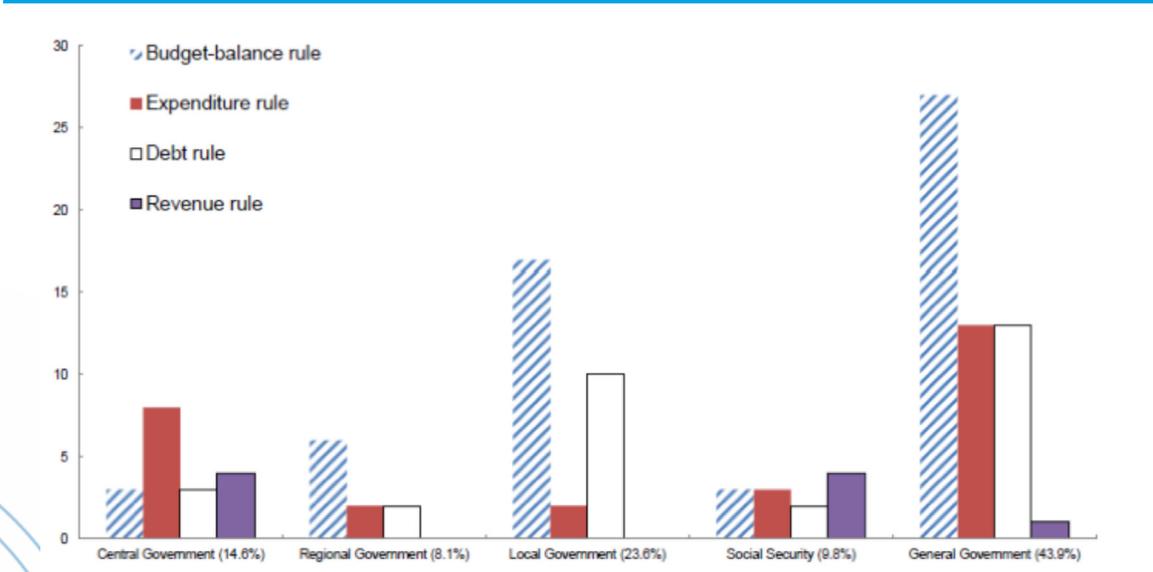


Gráfico 2: Composición del índice de fortaleza de las reglas numéricas (FRI) en 2015



Fuente: Comisión Europea.

En España, desde las primeras restricciones contenidas en la LOFCA hasta la reforma en 2011 del artículo 135 de la CE y su posterior desarrollo en la LOEPSF, pasando por las normativas intermedias de estabilidad presupuestaria, el control del endeudamiento autonómico ha vivido diferentes etapas. En cada una de ellas, los objetivos y grados de exigencia han sido cambiantes, según las circunstancias económicas, financieras y políticas, aunque casi siempre en lógica coherencia con la normativa europea en la materia. Hasta la crisis que estalló en 2008, el déficit y la deuda del sector público español distaban bastante de ser excesivos, al menos en términos agregados y en comparación con la media de la UE². Desde entonces, estas variables han adquirido una nueva dimensión cuantitativa y cualitativa, tanto en el nivel central, como en la Seguridad Social y en las CCAA, particularmente en alguna de estas últimas. Las causas han sido múltiples, pero se podrían agrupar en cuatro grandes bloques: incremento del déficit cíclico por efecto de una grave recesión económica, comportamiento volátil de los mercados financieros, ineficacia de las restricciones normativas y problemas de insuficiencia y rigidez del SFA. Sobre este último factor, cabe recordar aquí que el acuerdo alcanzado en el CPFF en 2009 para la reforma del SFA proclamaba expresamente que la mejora en la financiación de las CCAA iba a permitir reducir los déficits presupuestarios. Sin embargo, la acumulación de circunstancias adversas para las CCAA conllevó una cifra históricamente elevada de déficit y de deuda pública, lo que supone un flagrante incumpli-

miento de aquella voluntad formulada.

Cuando la crisis en la Eurozona se agravó, en especial desde 2012, algunas CCAA no pudieron seguir financiándose en los mercados, en virtud de unas primas de riesgo prohibitivas. Si a ello se añade la regularización de un importante volumen de deuda comercial y su afloramiento como deuda financiera, es fácil colegir que los mecanismos extraordinarios y adicionales de financiación habilitados por el Estado tenían una clara justificación, en especial como garantía para la cobertura básica de los SPF. Sin embargo, ante la persistencia de las dificultades financieras y por el retraso en la reforma pendiente del SFA, esos mecanismos creados en su momento como recursos extraordinarios, adquirirían cierta vocación de permanencia, sobre todo desde el Real Decreto-Ley 17/2014, de 26 de diciembre. Esta norma creó el FFCA, con dos compartimentos, denominados FLA (heredero del instrumento homónimo instaurado en 2012) y FF.

El objetivo del informe es repasar la evolución del endeudamiento autonómico y los controles que se han ido estableciendo, con atención especial a la LOEPSF y los mecanismos adicionales de financiación. A partir de ese análisis, se proponen una serie de reformas para mejorar la efectividad del marco general. Tras esta introducción, la sección 2 se ocupa de analizar los aspectos teóricos y empíricos relativos al endeudamiento subcentral, así como su control con diferentes mecanismos e instrumentos, tanto desde el punto de vista general, como en el caso concreto de las CCAA en España. En la sección 3 se for-

2- Si bien estas magnitudes se sustentaban en buena medida sobre unos ingresos públicos extraordinarios asociados a una coyuntura económica muy condicionada por la dinámica del sector inmobiliario, difícil de mantener de manera indefinida.

mulan propuestas concretas de reforma que, posteriormente, en la sección 4, se someten parcialmente a la opinión de personas expertas, entre las que se encuentran los miembros de RIFDE y las personas responsables en materia de finanzas y hacienda de las CCAA. Por último, el informe se cierra con una síntesis de conclusiones.

El equipo redactor del informe reconoce la participación activa de todas las personas que han contribuido en la elaboración de este informe, en particular las sugerencias e ideas recogidas de los participantes en la jornada de trabajo celebrada el 7 de julio de 2017 en Santiago de Compostela, muchas de las cuales han enriquecido el texto definitivo. También se agradece el apoyo generoso y permanente de la Consellería de Facenda de la Xunta de Galicia

a todas las actividades de RIFDE-GEN+, desde el respeto escrupuloso a la independencia intelectual de todos los eventos que se organizan y las publicaciones que se hacen desde esta plataforma de conocimiento especializado. Finalmente, debe quedar claro que el coordinador, los ponentes y los miembros del equipo de trabajo participan a título individual, sin que representen en ningún caso la opinión de las organizaciones o instituciones a las que están vinculados. De igual modo, hay cuatro autores que además han sido en algún momento miembros de la Comisión de expertos para la reforma de la financiación autonómica, compuesta por el mandato de la VI Conferencia de Presidentes, lo cual no ha prejuzgado ni interferido en la posición de cada uno de ellos en dicha Comisión.

2. GÉNESIS Y CONTROL DEL ENDEUDAMIENTO AUTONÓMICO

2.1. ¿Por qué se endeudan los gobiernos subcentrales?

La financiación de los gobiernos subcentrales se asienta, sobre tres grandes fuentes³. En primer lugar, el espacio tributario propio, que genera unos rendimientos directamente vinculados a la actividad desarrollada en el territorio. En segundo lugar, las transferencias intergubernamentales recibidas, como elemento de reequilibrio vertical, nivelación horizontal o desarrollo regional. En tercer lugar, los recursos procedentes del crédito o del endeudamiento, cuando los dos instrumentos anteriores no son suficientes para financiar el volumen de gasto o cuando es necesario acometer elevados volúmenes de inversión.

Además de esa primera justificación de suficiencia para el crédito público, incluido el de los gobiernos subcentrales, existen algunos argumentos genéricos adicionales, ampliamente desarrollados en la literatura especializada⁴. El endeudamiento permite garantizar la eficiencia intertemporal y la equidad intergeneracional, pues facilita la realización de inversiones –particularmente en infraestructuras físicas– que generarán una corriente de servicios cuyos beneficios irán destinados a varias generaciones consecutivas, reduciendo al mismo tiempo el coste capitativo de los proyectos. Además, es preciso tener en cuenta que los gobiernos subcentrales destinan un elevado porcentaje de su presupuesto a inversiones.

Por otra parte, desde el punto de vista

de la estabilidad macroeconómica, el déficit y el consecuente endeudamiento de los gobiernos subcentrales, a modo de instrumento de suavización fiscal, permite reducir la volatilidad del gasto público subcentral y/o el esfuerzo fiscal exigido a los ciudadanos. En caso de no existir esta herramienta financiera, cabría esperar que los presupuestos regionales y locales tuviesen un alto efecto procíclico, aumentando el gasto (o disminuyendo el esfuerzo fiscal) en los momentos de expansión y recortándolo (o aumentando el esfuerzo fiscal) cuando la actividad económica decayese. Con un gasto social muy descentralizado y rígido a la baja, esto podría provocar problemas de sostenibilidad y/o equidad muy importantes.

Por último, se debe anotar que los gobiernos subcentrales, cuando acuden normalmente al crédito, también están contribuyendo a desarrollar los mercados de capitales, lo que a su vez, explica la cada vez mayor interacción con los mercados internacionales y los marcos de reglas fiscales a todos los niveles (Prieto y Cantalapiedra, 2012; Martínez-Vázquez y Vulovic, 2016).

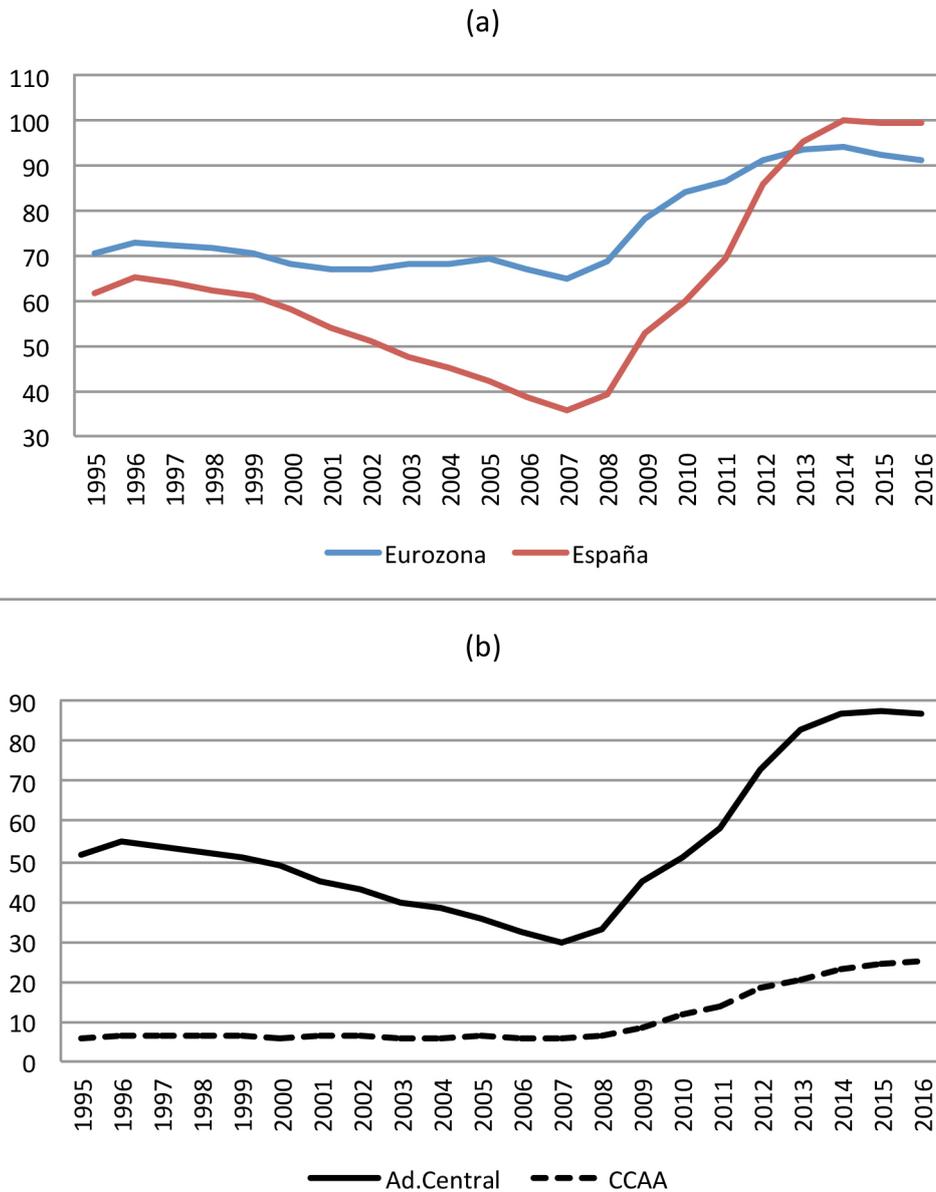
La deuda pública española con relación al PIB se ha situado durante muchos años por debajo de la media de la Eurozona. De hecho, hasta 2010, por debajo del umbral del 60% del PIB (gráfico 3.a). Solo desde 2012 supera la media de la Eurozona (en buena medida, aunque no exclusivamente, por efecto del rescate bancario y por el afloramiento de deuda comercial), hasta situarse en la simbólica referencia del

3- Hay otros recursos de derecho público o privado, pero suelen ser minoritarios y esporádicos.

4- Para el caso del endeudamiento autonómico, puede verse el trabajo de Vallés Giménez (2002).

100% del PIB. La Administración central es la que mayor deuda acumula (gráfico 3.b), con gran diferencia respecto a las CCAA, aproximadamente, con una razón media de 1 a 4, tanto antes como después del estallido de la crisis financiera.

Gráfico 3: Deuda pública / PIB (%)



Fuente: Eurostat.

2.2. ¿Por qué y cuánto se han endeudado las comunidades autónomas?

Como es natural, las causas generales que ofrecen la teoría y la evidencia empírica internacional son predicables también para España. No obstante, el peculiar modelo abierto de descentralización que diseñó la CE de 1978, pero sobre todo su posterior desarrollo institucional y financiero, han conducido a que ciertas peculiaridades sean dignas de consideración y análisis.

El modelo de descentralización español asumió, en su origen, que las CCAA recibieran los traspasos de servicios sin la deuda que, en parte, habían contribuido a generar. Por lo tanto, las CCAA nacieron sin deuda acumulada y eso les permitió acudir a los mercados de capitales de manera relativamente sencilla. Su rápido crecimiento durante los primeros años del proceso descentralizador dio lugar, como se verá más adelante, a los escenarios de consolidación presupuestaria durante la última década del siglo XX. En todo caso, el endeudamiento autonómico no planteó problemas serios de sostenibilidad hasta el golpeo de la “Gran recesión”, momento a partir del cual las CCAA comenzaron a tener problemas de liquidez para hacer frente a los vencimientos, y dificultades muy serias para financiarse en los mercados, aunque no siempre por condiciones objetivas de insolvencia, sino por un “contagio” derivado de calificaciones crediticias sesgadas o distorsionadas, que casi siempre iban en perjuicio de las CCAA menos endeudadas (Leal Marcos y López Laborda, 2009). Como se constata en el cuadro 1, el peso de la deuda sobre el PIB no ha de-

jado de crecer desde 2008, dentro de una crisis sin parangón que permite aventurar la afirmación de que cualquier otro SFA no hubiese podido frenar el endeudamiento autonómico (cuestión diferente es el grado exacto de afectación de las finanzas autonómicas). Sin embargo, la intensidad del incremento de la deuda no ha sido la misma en todas las CCAA.

El crecimiento de la deuda autonómica y su desigual distribución territorial pueden atribuirse a una serie de causas que, sin ánimo de exhaustividad ni profusión, serían algunas o varias de las siguientes:

- Un desequilibrio fiscal vertical en el reparto de gastos e ingresos públicos entre niveles de gobierno, desde una perspectiva dinámica. Aunque la brecha vertical (entendida como la diferencia entre el rendimiento del espacio fiscal propio y las necesidades de gasto autonómicas) estuviese correctamente cubierta por las transferencias del gobierno central en un momento inicial, lo cierto es que la evolución del rendimiento del espacio fiscal autonómico y algunas partidas de gasto (especialmente las relativas a gasto social) ha tendido a generar un desequilibrio vertical continuo⁵. No obstante, cabe recordar que en los años de crisis la Administración Central ha sido la que más déficit ha generado y también la que mayor deuda ha acumulado⁶.

- El diseño del sistema de financiación y, en particular, la distribución horizontal de los recursos, fuente habitual de tensiones financieras en los territorios con una financiación garantizada menor. En este asunto, la negociación del coste efectivo constituye un elemento crítico. Aunque las comisiones mixtas de tras-

5- Para una delimitación más precisa de los conceptos de brecha y desequilibrio vertical, véanse Eyraud y Lusinyan (2013) y Hulbert y Vammale (2016).

6- Las cifras están disponibles en el Boletín Estadístico del Banco de España (www.bde.es).

Cuadro 1: Peso de la deuda en el PIB autonómico (%)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Andalucía	5,3	4,8	5,4	6,9	8,6	10,2	15,1	17,8	21,2	22,0	22,5
Aragón	3,7	3,4	4,3	5,5	8,4	10,0	14,2	16,5	18,4	20,6	21,6
P. de Asturias	3,4	3,2	3,2	4,8	7,4	9,6	12,5	14,8	16,9	18,2	18,9
I. Baleares	6,7	6,9	9,9	13,7	17,0	18,3	23,9	27,0	29,7	30,6	30,1
Canarias	4,0	3,7	4,4	5,8	8,0	9,1	11,8	13,4	15,2	16,3	16,0
Cantabria	3,3	3,4	3,9	5,2	7,7	10,3	16,7	18,5	20,3	21,9	23,0
Castilla y León	3,4	3,4	4,6	5,8	8,3	10,5	14,8	16,4	18,0	19,7	20,4
Castilla-La Mancha	4,4	4,7	6,4	10,9	15,6	17,8	27,2	31,0	36,0	36,3	37,0
Cataluña	7,8	7,8	10,0	12,7	17,5	22,0	26,8	30,1	32,8	35,6	35,4
C. Valenciana	11,5	11,3	12,6	15,7	19,7	21,7	31,2	34,1	38,5	41,4	42,5
Extremadura	4,8	4,5	5,0	6,1	9,7	11,5	14,4	15,7	18,6	20,7	22,9
Galicia	6,8	6,6	6,7	8,6	10,9	12,7	15,4	17,2	18,5	18,6	18,7
Madrid	5,6	5,6	5,6	6,4	7,2	8,2	10,7	11,9	13,0	14,1	14,4
Murcia	2,6	2,3	2,6	4,8	7,5	10,3	17,4	20,9	25,7	27,6	29,1
Navarra	3,8	3,6	4,6	6,0	9,3	13,4	16,2	17,9	17,9	18,0	18,2
País Vasco	1,5	1,0	1,5	4,1	7,7	8,6	11,4	13,2	13,9	14,3	14,5
La Rioja	2,5	3,5	4,8	6,4	9,1	11,4	13,6	15,2	17,0	18,2	18,5
Media CCAA	5,9	5,7	6,7	8,6	11,5	13,6	18,2	20,5	22,9	24,5	24,9

Fuente: Banco de España.

paso tienen un carácter técnico que, en principio, evalúa objetivamente el coste de mantener los servicios al mismo nivel que en el periodo previo al traspaso, lo cierto es que las negociaciones no siempre se han hecho con la misma capacidad para negociar por las dos partes. Como consecuencia de esto, la distribución horizontal de los recursos del sistema de financiación ha introducido sesgos a favor de determinados territorios. Pero incluso en una hipótesis de correcta medición del coste efectivo, algunas CCAA podrían haberse visto perjudicadas en el caso de que el stock de capital público transferido por la AGE fuera insuficiente para atender sus necesidades.

- La alta elasticidad-venta que tienen algunas de las competencias asumidas

por las CCAA, en particular, la gestión sanitaria. En la medida en que se presten servicios cuyos costes de suministro crezcan por encima de los recursos necesarios para financiarlos, el endeudamiento autonómico persistirá y será una de las principales fuentes de tensión financiera. Si bien no es menos cierto que este efecto debería ser más visible a medio y largo plazo. El cuadro 2 muestra la evolución del gasto de las CCAA a partir del año 2002. Es obvio que no todos los aumentos de gasto habidos hasta 2008 pueden atribuirse a la alta elasticidad-venta de los servicios prestados, pero también hay que tener en cuenta que tasas de crecimiento del gasto tan elevadas difícilmente habrían podido sostenerse en el tiempo, con cualquier tipo de

presupuesto de ingresos.

- Por otro lado, la crisis económica que arrancó en 2008 provocó una caída drástica de todos los recursos tributarios, especialmente de todos aquellos más vinculados al sector inmobiliario (cuadro 3). Así, por ejemplo, la recaudación del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales creció muy rápido hasta 2007, pero cayó aún más deprisa a partir de entonces. Dado que las comunidades habían podido aumentar sus gastos gracias a ese aumento de la recaudación, la consiguiente pérdida de rendimiento provocó inmediatos problemas de sostenibilidad. Además, dado que las transferencias que reciben las CCAA también están directamente vinculadas a la evolución de los recursos tributarios, aquéllas no sirvieron como mecanismo de aseguramiento. De la forma en que está diseñado el sistema de financiación en la actualidad, las CCAA tienen un presupuesto de ingresos cuya volatilidad no es muy diferente a la del gobierno central⁷ y no disponen de ningún instrumento que establezca su nivel de recursos.

- La evolución de la prima de riesgo-país (no siempre ajustada a las condiciones objetivas de solvencia), junto a las negativas perspectivas de endeudamiento de algunas CCAA, provocaron un notable aumento de sus costes de financiación, comprometiendo la sostenibilidad, la liquidez o la solvencia, según el caso. Como se observa en el cuadro

4, el porcentaje de ingresos necesario para acometer el pago de intereses aumentó notablemente en la mayor parte de CCAA, lo cual, unido a la “prioridad absoluta” (sic) de raíz constitucional para este tipo de gastos, iba comprometiendo cada vez más los presupuestos autonómicos.

- El rápido nivel de endeudamiento también evidencia la falta de funcionamiento de los mecanismos de control. Parece que el diseño institucional del que nos hemos dotado no ha disuadido a las CCAA de recurrir al crédito como fuente habitual de financiación, incluso cuando estaban por encima de los umbrales de deuda permitidos por la normativa vigente.

- Adicionalmente, cabe hacer referencia al sesgo al déficit de los sistemas democráticos y a la ilusión fiscal que permite a la deuda pública trasladar el coste fiscal al futuro. En este sentido, llama la atención cómo, incluso en los años de bonanza económica, las CCAA incurrieron en déficits sistemáticos (primeras columnas del cuadro 5).

- Por último, habría que señalar que los aumentos de gasto por encima de las posibilidades de financiación de las CCAA también han tenido lugar debido a las particulares políticas de gasto de sus respectivos gobiernos. Y, junto a ello, cabe mencionar la posibilidad de que existan distintas culturas de gestión de los recursos públicos.

7- La propia normativa así lo reconoce: “la experiencia empírica disponible pone de manifiesto la existencia de un elevado grado de sincronía entre ambos ciclos [estatal y autonómico] y que, además, esta sincronía ha aumentado en los últimos años. En definitiva, en el cálculo del saldo cíclico de cada Comunidad Autónoma, por razones de la simplicidad y transparencia que debe poseer una regla fiscal, se utilizarán las mismas elasticidades y brecha de producción que a nivel nacional” (Orden ECC/2741/2012, de 20 de diciembre, de desarrollo metodológico de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera sobre el cálculo de las previsiones tendenciales de ingresos y gastos y de la tasa de referencia de la economía española).

Cuadro 2: Tasas de variación interanual del gasto autonómico total (%)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Andalucía	9,1	11,2	5,1	9,7	9,7	15,6	3,3	-8,9	-5,4	7,3	-5,8	10,9	0,0	-8,7
Aragón	15,6	6,8	10,8	7,3	3,6	11,8	7,3	-0,2	-8,8	-7,1	1,1	22,1	-2,2	-10,8
P. de Asturias	7,9	3,1	6,2	9,8	7,0	6,1	7,5	-5,4	-0,1	-2,6	-6,9	11,5	3,9	-0,9
I. Baleares	47,3	6,9	24,2	1,6	11,1	6,0	2,9	-7,5	-15,6	33,8	-15,1	36,9	4,1	5,1
Canarias	2,9	8,9	5,2	16,2	5,4	10,0	12,6	1,8	-9,8	5,6	-7,2	10,8	0,0	5,3
Cantabria	17,1	4,8	3,1	11,9	9,2	11,0	-2,8	-3,4	-5,9	11,4	-11,3	31,8	2,2	-1,4
Castilla y León	48,4	9,7	11,3	3,9	5,4	4,7	8,2	-3,9	-10,3	9,8	-9,2	12,7	-0,4	-11,4
Castilla-La Mancha	16,7	12,9	9,7	12,8	5,0	12,3	10,6	-14,9	-22,6	25,9	-22,0	23,4	3,0	-7,8
Cataluña	6,5	18,6	12,3	1,8	14,5	8,9	4,5	-2,5	6,2	0,6	14,6	-8,0	1,5	-9,7
C. Valenciana	6,7	11,0	13,0	9,2	9,5	2,4	11,5	-3,5	-7,3	20,9	-20,6	40,0	7,2	-1,2
Extremadura	11,5	6,9	5,2	10,9	5,4	14,3	-1,0	0,7	-2,8	-12,3	-2,1	24,8	6,8	-14,3
Galicia	6,7	6,2	9,0	4,9	6,0	9,9	4,3	-1,7	-15,3	-0,5	2,8	12,4	-4,8	4,8
Madrid	13,4	13,7	12,8	12,7	6,0	2,6	10,1	-11,0	2,5	11,1	-8,0	15,6	0,7	-3,4
Murcia	11,8	9,1	11,5	12,2	10,6	16,4	-1,1	1,1	-6,9	21,4	-17,1	10,5	2,1	5,9
Navarra	6,8	4,6	14,3	11,0	15,8	8,1	-0,1	-0,9	-4,4	-9,1	2,0	7,1	2,2	4,4
País Vasco	5,4	5,9	8,6	4,2	11,4	10,6	7,8	1,4	3,1	1,0	-4,5	16,9	4,1	2,4
La Rioja	17,4	7,1	6,2	16,3	10,9	6,9	2,1	0,2	-2,0	0,5	27,5	-7,3	-0,4	2,8

Fuente: elaboración propia a partir de las liquidaciones de presupuestos de las CCAA (para 2016, presupuestos iniciales).

Cuadro 3: Tasas de variación de los ingresos no financieros totales de las CCAA (%)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Andalucía	7,1	14,5	6,1	16,8	7,6	2,7	-0,2	-13,1	-6,0	-3,4	0,9	7,3	3,7	-10,1
Aragón	16,2	8,0	10,6	14,4	3,6	2,5	5,1	-12,5	-3,0	-5,6	-1,1	5,7	1,9	-7,0
P. de Asturias	10,9	6,7	10,5	14,2	3,8	1,8	1,0	-9,0	-5,4	-4,3	0,1	5,0	2,7	3,3
I. Baleares	51,3	4,7	17,9	14,2	3,6	-4,7	1,8	-9,9	-10,2	10,4	3,9	4,4	6,9	8,2
Canarias	2,7	11,6	12,9	10,5	2,3	1,6	4,5	-9,5	-3,6	-7,3	7,6	1,6	3,4	5,3
Cantabria	14,9	6,8	15,6	0,5	10,0	4,9	1,2	-16,5	-0,8	-2,1	3,4	6,8	2,0	3,1
Castilla y León	5,1	6,7	9,3	10,3	6,0	0,9	1,7	-9,6	-9,2	0,9	0,2	1,7	4,5	-8,2
Castilla-La Mancha	23,3	9,0	9,5	13,2	8,5	0,7	2,1	-18,5	-5,7	-3,8	-4,5	6,6	3,3	-7,2
Cataluña	8,7	11,7	10,4	15,0	5,7	1,7	7,2	-12,4	-4,1	2,5	0,4	4,3	4,3	-7,6
C. Valenciana	6,9	13,5	15,0	13,3	7,0	-3,1	3,7	-12,6	-5,8	-2,0	1,2	13,7	4,6	5,4
Extremadura	17,1	6,0	10,8	6,9	5,5	6,7	-0,7	-11,0	-5,6	-4,4	5,1	11,1	8,4	-14,2
Galicia	4,3	10,5	10,0	6,5	8,6	3,9	-0,2	-14,2	-12,9	-2,8	0,2	-0,8	4,1	6,1
Madrid	17,0	14,5	13,5	10,7	5,6	-3,3	7,6	-13,1	-1,2	0,3	-4,3	4,8	5,8	7,4
Murcia	9,7	15,9	17,4	11,5	8,5	-2,3	5,2	-15,0	-5,1	-7,4	4,3	7,6	5,5	5,9
Navarra	-0,4	36,0	-3,6	12,6	13,1	-4,7	0,4	-5,5	-4,2	-10,8	-4,4	15,1	-2,9	4,3
País Vasco	4,0	9,0	8,4	10,9	11,1	-4,9	-16,0	16,4	-0,3	0,9	-2,8	11,8	5,0	3,0
La Rioja	10,4	10,7	7,8	16,5	6,2	0,3	3,1	-14,8	5,4	-6,3	3,7	2,6	1,5	5,0

Fuente: elaboración propia a partir de las liquidaciones de presupuestos de las CCAA (para 2016, presupuestos iniciales).

Cuadro 4: Peso de los intereses de la deuda en los ingresos totales (%)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Andalucía	1,2	1,1	1,0	1,1	1,4	2,1	2,6	3,3	3,8	2,9	2,0
Aragón	1,1	1,2	1,1	1,4	1,3	2,4	2,8	3,9	4,6	4,3	4,2
P. de Asturias	0,8	0,8	0,8	0,7	0,8	1,7	2,4	3,2	4,5	3,5	3,4
I. Baleares	1,5	1,6	2,1	2,2	3,0	4,8	5,2	5,9	6,7	4,7	3,7
Canarias	0,7	0,7	0,8	1,0	1,2	2,0	2,4	3,1	4,1	2,2	1,3
Cantabria	0,6	0,6	0,6	0,5	0,8	1,8	3,1	4,3	5,0	3,7	3,4
Castilla y León	0,7	0,7	0,8	0,6	1,1	1,8	2,5	3,5	4,7	4,1	3,8
Castilla-La Mancha	0,6	0,8	0,9	0,9	1,3	3,1	3,1	5,7	6,7	5,1	2,9
Cataluña	2,1	2,1	2,4	2,5	2,8	4,3	5,0	4,6	6,5	5,3	5,8
C. Valenciana	2,9	2,7	2,7	2,9	3,3	5,0	5,6	8,7	7,6	5,6	2,0
Extremadura	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	1,5	2,3	2,4	2,6	2,6	2,1
Galicia	1,4	1,4	1,2	0,9	1,1	2,3	2,7	3,1	3,4	3,4	2,6
Madrid	1,4	1,4	1,5	1,2	1,7	2,2	3,0	4,3	5,3	4,7	4,1
Murcia	0,7	0,7	0,7	0,8	1,2	2,1	3,1	4,4	6,7	5,1	2,1
Navarra	1,0	0,8	0,8	0,9	1,0	1,4	2,6	3,0	3,3	3,2	2,6
País Vasco	0,5	0,3	0,2	0,3	0,8	1,7	2,1	2,4	2,8	2,7	2,5
La Rioja	0,6	1,0	1,2	1,0	0,8	2,1	2,4	2,2	3,7	3,1	2,2

Fuente: elaboración propia a partir de las liquidaciones de presupuestos de las CCAA (para 2016, presupuestos iniciales).

Cuadro 5: Saldo primario respecto al PIB autonómico

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Andalucía	3,4	3,1	0,9	0,6	-0,3	-0,3	-1,7	0,3	-0,5	-0,3	-0,1
Aragón	1,7	1,6	0,5	0,3	-1,2	-0,4	0,3	0,3	-0,5	-0,4	-0,5
P. de Asturias	2,3	1,7	0,8	-0,1	-0,7	-1,2	-1,1	0,4	-0,4	-0,1	0,5
I. Baleares	1,3	0,5	-0,6	-0,6	-0,8	0,7	0,4	2,2	-0,4	-0,7	-0,4
Canarias	2,4	2,0	0,8	-0,5	-1,1	-0,9	-1,6	-0,1	-1,1	-0,6	-0,2
Cantabria	2,0	1,7	1,1	1,5	-0,8	0,3	-1,3	1,3	-0,5	-0,4	-0,2
Castilla y León	0,5	0,7	0,0	-1,1	-1,8	-1,2	-2,3	-0,3	-0,5	-0,1	0,3
Castilla-La Mancha	0,1	0,3	-1,6	-3,8	-3,5	0,7	0,6	0,4	-0,3	-0,2	-0,1
Cataluña	1,2	0,8	-0,2	0,1	-0,8	-0,5	0,7	0,4	0,1	0,0	0,6
C. Valenciana	1,8	1,6	0,8	0,0	-1,0	-0,6	-1,5	0,5	0,0	0,1	0,0
Extremadura	1,9	1,9	0,2	0,2	-2,6	-3,0	-0,4	1,7	-0,8	-0,4	-0,5
Galicia	2,6	3,0	1,8	0,8	-1,0	-0,3	-0,3	0,2	-0,5	0,0	0,2
Madrid	0,6	0,5	-0,1	-0,1	-0,4	-0,1	-0,6	0,3	0,0	0,3	0,6
Murcia	1,8	1,6	-0,9	0,2	-2,2	-1,7	-4,5	0,3	-0,2	-0,3	-0,1
Navarra	3,4	2,3	-0,6	-0,4	-0,9	-0,7	-0,7	-0,8	0,9	0,1	0,3
País Vasco	2,8	2,9	0,8	-2,1	-0,5	-0,9	-0,9	-0,3	-0,7	-0,4	-0,1
La Rioja	2,2	1,7	0,9	1,1	-1,1	0,2	-0,2	0,9	-0,7	-0,7	-0,1

Fuente: elaboración propia a partir de las liquidaciones de presupuestos de las CCAA (para 2016, presupuestos iniciales).

Como ya se ha visto, todas las CCAA han visto crecer su coste medio de financiación, hasta el punto de que alguna ha alcanzado el punto de saturación en que los mercados financieros dejan de facilitar crédito adicional, o lo proporcionan a un coste prohibitivo, por el riesgo de insolvencia. Cabe preguntarse en este punto si la española ha sido una situación verdaderamente excepcional o, dicho de otro modo, si la deuda pública ha alcanzado una magnitud “excesiva”, tomando como referencia el endeudamiento medio europeo. Es preciso señalar que resulta difícil delimitar una línea clara entre lo que constituye un nivel de endeudamiento sostenible y aquel que no lo es. Por otra parte, la evolución de la deuda autonómica siguió la línea de lo que estaba ocurriendo en la AGE, que también sufrió el aumento de los costes de financiación, y en el resto de la Unión Europea. A raíz de

la última crisis, se ha suscitado un intenso debate en el seno de las instituciones europeas en torno a la idea de cuáles son los límites de deuda que permiten garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, y hasta qué punto son necesarios y eficaces esos y otros límites relacionados con el saldo presupuestario. Como se observa en el cuadro 6, el umbral del 60% del PIB establecido en el PEC ha sido superado tanto en la UE como en la Eurozona hace ya muchos años, aunque España no lo hizo hasta 2010. Sin embargo, la magnitud específica de la crisis en España ha llevado a que la deuda pública supere desde 2013 los valores medios e incluso se haya instalado en el entorno del 100% del PIB. Las referencias en términos de déficit son similares si se toma la tendencia, pero muy diferentes cuando se mira también el valor absoluto de la desviación presupuestaria.

Cuadro 6: Deuda pública y déficit en España, la UE y la Eurozona

Deuda pública	2003	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
UE-28	58,9	60,4	60,9	61,5	60,1	57,6	60,7	72,8	78,4	81,1	83,8	85,7	86,7	84,9	83,5
Eurozona	66,9	68,1	68,4	69,2	67,4	65,0	68,6	78,4	83,9	86,1	89,5	91,4	92,0	90,3	89,2
España	51,3	47,6	45,3	42,3	38,9	35,6	39,5	52,8	60,1	69,5	85,7	95,5	100,4	99,8	99,4
Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación	2003	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
UE-28	-2,6	-3,2	-2,8	-2,5	-1,6	-0,9	-2,5	-6,6	-6,4	-4,6	-4,3	-3,3	-3,0	-2,4	-1,7
Eurozona	-2,7	-3,2	-3,0	-2,6	-1,5	-0,6	-2,2	-6,3	-6,2	-4,2	-3,6	-3,0	-2,6	-2,1	-1,5
España	-0,4	-0,4	0,0	1,2	2,2	1,9	-4,4	-11,0	-9,4	-9,6	-10,5	-7,0	-6,0	-5,1	-4,5

Fuente: Eurostat.

2.3. ¿Son necesarios los controles al endeudamiento subcentral?

El debate sobre la oportunidad y eficacia de los controles al endeudamiento de los gobiernos subcentrales ha de enmarcarse, necesariamente, en el contexto de la pertenencia de España a la Eurozona, con los compromisos presupuestarios que esto implica. Dado que es el gobierno central el que adopta el compromiso de cumplirlos en nombre del Reino de España, así como de hacer frente a las eventuales sanciones por incumplimiento, parece lógico que tenga también la capacidad para imponer ciertos límites a la autonomía financiera de las CCAA y entidades locales. Algo que, por otra parte, ampara la CE. Sin embargo, parece existir cierto consenso en torno a la idea de que todos los agentes implicados deben participar, al menos en parte, en el diseño y aplicación de las reglas fiscales que luego deberán cumplir. La evidencia empírica parece sugerir que esa participación tiende a legitimar los límites y a fomentar su cumplimiento.

En todo caso, las limitaciones presupuestarias impuestas por la moneda única tienen una razón de ser de carácter económico: la sostenibilidad de las cuentas públicas en los Estados miembros y, como consecuencia de ésta, la estabilidad macroeconómica de la Eurozona. Un asunto que se halla en el corazón del debate acerca de qué nivel de gobierno debe diseñar y aplicar las políticas de estabilización macroeconómica. La literatura clásica del federalismo fiscal (Tiebout,

1956; Musgrave, 1959; Oates, 1972; Tanzi, 1996) aconsejaba la centralización de dichas políticas basándose en una serie de argumentos.

En primer lugar, las economías regionales o locales son muy abiertas, pues un elevado porcentaje de los bienes y servicios que consumen son producidos fuera de sus fronteras (Suárez-Serrato y Winger, 2014). Como consecuencia de esto, cualquier intento de aplicar políticas fiscales anticíclicas perdería eficacia, en la medida en que se producirían desbordamientos hacia los territorios vecinos⁸.

En segundo lugar, esa misma teoría inserta el crecimiento económico y la inflación en el marco de los bienes públicos puros (King, 1984), de tal forma que, en un contexto descentralizado, los gobiernos subcentrales tendrían incentivos para la sobreexpansión monetaria, actuando como free-riders de las políticas de estabilización de otros territorios. Además, esta literatura sugiere que el acceso de los gobiernos subcentrales al endeudamiento podría dar lugar a la llamada “tragedia de los comunes”, dado que la insostenibilidad presupuestaria de unas circunscripciones podría generar efectos macroeconómicos negativos en el resto de territorios (Inman y Rubinfeld, 2001; Dafflon, 2006), aunque sobre este último punto no existe una doctrina unánime. Por ejemplo, Shah (2006) argumenta que, gracias a la competencia fiscal y a la competencia por emulación, los gobiernos subcentrales llevarán a cabo una gestión presupuestaria más eficiente que en los casos en los que los servicios públicos

8- Inman y Rubinfeld (2001) apuntan, sin embargo, que la baja movilidad del factor trabajo provoca que los multiplicadores se vean menos afectados por la descentralización, lo que proporciona mayor hueco a los gobiernos subcentrales para aplicar sus respectivas políticas de estabilización.

están totalmente centralizados. La mayor complejidad de los Estados compuestos obligará a diseñar un marco institucional más transparente y, con ello, unos presupuestos públicos más saneados. Por otra parte, Qiang y Roland (1998) señalan que la competencia fiscal entre jurisdicciones que surge a partir de la descentralización, cuando la movilidad de los factores es alta, aumenta el coste de oportunidad de los rescates, lo que disminuye la posibilidad de que se produzca la comentada “tragedia de los comunes”.

Abundando en estos argumentos, la descentralización fiscal y financiera en un entorno en el que una buena parte de los recursos de las haciendas subcentrales procede de las transferencias de otras administraciones, puede dar lugar, bajo determinadas circunstancias, a una restricción presupuestaria blanda. Cuando el desequilibrio vertical es grande, los gobiernos regionales y locales podrían asumir compromisos de gasto por encima de su capacidad de financiación, insostenibles en el medio y largo plazo, confiando en que, antes o después, la administración central procedería a rescatarlos (Prud'homme, 1994). Esto podría provocar, a su vez, problemas de sostenibilidad de las finanzas centrales, además de incentivos negativos para el resto de territorios (Ter-Minassian, 2007), los cuales adoptarían sus decisiones de gasto asumiendo el rescate como opción última de financiación. Por lo tanto, la descentralización podría implicar, bajo determinadas circunstancias, unas finanzas públicas menos sostenibles que un diseño institucional centralizado.

El endeudamiento subcentral también

puede tener repercusiones macroeconómicas significativas desde el punto de vista de la inflación y de los tipos de interés. Por una parte, el aumento del gasto puede generar tensiones inflacionistas debido a su impacto directo sobre la demanda agregada. Por otra, si el endeudamiento subcentral es muy alto, como ocurrió en los últimos años con las CCAA, los sobrecostes de financiación de los gobiernos subcentrales más endeudados podrían poner en juego su viabilidad a medio plazo e incluso contagiarse al resto de gobiernos del mismo nivel. Como parece lógico, lo antedicho siempre deberá ser relativizado por el tamaño de las jurisdicciones y su consecuente impacto diferencial sobre el conjunto.

Una justificación adicional de los límites al endeudamiento tiene que ver con la señalización que el gobierno central quiere hacer en los mercados de capitales, tratando de transmitir información acerca de la fiabilidad de los prestatarios. Lo cierto es que la mayor parte de los Estados compuestos ha decidido limitar, por distintas vías, la capacidad de los gobiernos subcentrales para endeudarse.

A pesar de todo lo dicho, hace décadas que han quedado atrás los estrictos parámetros de la ortodoxia clásica acerca de una función de estabilización exclusivamente centralizada (Dafflon, 2015), lo que también incluye el acceso al endeudamiento. Autores como King (1984), Gramlich (1987), 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 par-

celas concretas de esta política. De este modo, el constructo teórico del federalismo fiscal “de segunda generación” (Oates, 2005; Weingast, 2014) es mucho más pragmático que dogmático, reforzando la importancia de las instituciones, la política y los mecanismos de elección pública (Rodden y Wibbels, 2002), como claves para el comportamiento fiscal y financiero de los gobiernos.

En síntesis, 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 central⁹. Esto ha de ser compatible con una sólida reputación del gobierno central para que la cláusula de prohibición de rescates sea creíble y eficaz. La síntesis ideal sería un marco de relaciones federales debidamente articuladas y protocolizadas.

2.4. Tipología de controles

Numerosos autores han desgranado tipologías variadas de controles al endeudamiento subcentral, en función del diferente foco que se coloque sobre cuestiones institucionales o instrumentales, grado de exigencia formal, autonomía financiera que proporcionan o efectos y consecuencias. La taxonomía de Ter-Minassian y Craig (1997) es una de las más estandarizadas y aceptadas,

distinguiendo entre los controles directos (por el gobierno central u otra institución), las “reglas fiscales” y los mecanismos de coordinación, estos últimos más apropiados para países con estructura descentralizada y cultura federal, donde varios niveles de gobierno disponen de potestades tributarias, financieras y de gasto¹⁰. Todo ello sin olvidar el control ejercido simultáneamente por la disciplina de mercado, a través de los tipos de interés, las primas de riesgo y las restricciones cuantitativas.

Centrándonos en el análisis de las reglas fiscales, éstas comprenden una gran variedad de limitaciones y controles que pretenden garantizar la sostenibilidad de las finanzas subcentrales (Sutherland et al., 2005). En concreto, una regla fiscal constituye una norma “que limita *ex ante*, de manera pública y formal, las decisiones del gobierno, de acuerdo con la consecución de un objetivo conocido, basándose en un conjunto de variables de información, a partir de un proceso de decisión y comunicación bien definidos” (Castañeda et al., 2013). Bajo esos supuestos, se trata de instrumentos que pretenden reforzar la disciplina presupuestaria y permiten señalar a los mercados de capitales el compromiso del gobierno en cuestión con la sostenibilidad del presupuesto. Aunque no todas las reglas fiscales limitan de manera directa la capacidad de endeudamiento subcentral¹¹, lo cierto es que las que constriñen

9- En cualquier caso, es preciso tener en cuenta que en Martínez-Vázquez y Vulovic (2016), este tipo de autocontroles solo existen en 3 de los 45 países analizados. Es decir, son más bien una excepción a la regla de controles impuestos por una instancia de gobierno superior.

10- La literatura habla en concreto de “pactos internos de estabilidad” (Balassone et al., 2002), sobre todo en el ámbito de la UE, por asimilación y adaptación con el PEC.

11- En puridad, estos serían los controles directos, según Ter-Minassian y Craig (1997). Aquí podrían incluirse los diferentes regímenes de autorizaciones previas (en especial, para operaciones en divisas).

las decisiones presupuestarias de estos gobiernos afectan, en última instancia, al nivel de deuda acumulada por estas jurisdicciones.

Abundando en la tipología de controles al endeudamiento (Castañeda et al., 2013), cabe distinguir las denominadas reglas clásicas de las reglas fiscales activas. En el primer caso, el objetivo principal es garantizar la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad de la deuda, bajo el supuesto de que la política fiscal debe tener un mero papel acomodaticio respecto a la política monetaria. Por el contrario, las reglas fiscales activas son aquellas que asumen un papel beligerante de la política fiscal a la hora de suavizar la intensidad de los ciclos económicos. En este segundo supuesto, las administraciones públicas deben tratar de estabilizar sus respectivos presupuestos a lo largo del ciclo económico, amortiguando así los aumentos o disminuciones de la demanda agregada en el sector privado.

En segundo lugar, se encuentran reglas fiscales procedimentales y reglas cuantitativas. Las primeras son las que implican compromisos relativos al ciclo de elaboración, aprobación, ejecución y control del presupuesto, poniendo el énfasis en potenciar la transparencia y la gestión de las cuentas públicas en cada una de estas fases, tratando de minimizar el natural sesgo al déficit. Aquí se encuentran, entre otras muchas, normas relativas al papel del responsable de Hacienda dentro de un gobierno, a las restricciones sobre

enmiendas parlamentarias, al destino de ciertas magnitudes como el remanente de tesorería, a la rendición de cuentas al órgano de control externo o incluso a los mecanismos de iniciativa popular y referéndum y veto ejecutivo. Von Hagen y Harden (1994) opinan que, ante la ausencia de objetivos numéricos explícitos, las reglas procedimentales son la mejor manera de garantizar la responsabilidad fiscal, siendo su papel el de minimizar las posibilidades de “universalismo” (más para todos) y “reciprocidad” (intercambio de contraprestaciones). Por su parte, las reglas fiscales cuantitativas pueden establecer límites absolutos o relativos al gasto, a los ingresos, al déficit o a la deuda, referenciadas al PIB o a algún indicador presupuestario, pero también pueden condicionar su evolución¹².

Una tercera forma de clasificar las reglas fiscales y, en general, todo tipo de controles al endeudamiento, es la que distingue entre aquellas que se aplican *ex ante* de las que se aplican *ex post*. Entre las primeras nos encontramos con todo el catálogo de limitaciones ya comentado, formalizado en diferentes normas de rango reglamentario, legal o constitucional. Entre las segundas podemos incluir reglas que implican la divulgación obligatoria del incumplimiento y su explicación motivada (con el evidente coste reputacional), pero también la aplicación de medidas correctivas, protocolos de ajuste, multas u otros castigos pecuniarios a los gobiernos incumplidores, casi siempre

12- Una de las limitaciones cuantitativas más comunes es la conocida “regla de oro”, para impedir o limitar la utilización del crédito en la financiación de gasto corriente.

acompañadas de un aumento del poder de supervisión de la autoridad central (incluso con intervención directa del gobierno subcentral supervisado, en casos extremos). Las sanciones que conllevan el pago de alguna cantidad de dinero podrían parecer a priori más eficaces, pero presentan el inconveniente obvio de que complican aún más la situación de un gobierno que ya atraviesa problemas fiscales y financieros. Por ello, resulta fundamental que las sanciones sean creíbles, estén acordes con el daño causado, y se apliquen sin laxitud, para evitar su activación discrecional. En algunos países, además, las sanciones pueden llegar a ser personales, para determinados gestores públicos y responsables políticos, en supuestos de conductas individualizadas y culpables.

En general, a la hora de diseñar las reglas fiscales existe una tensión permanente entre la necesidad de garantizar la sostenibilidad de las cuentas públicas y la de respetar la autonomía financiera de los gobiernos subcentrales, apareciendo como un tercer vector la flexibilidad en su aplicación para adaptarse a los cambios del ciclo económico.

Los resultados en términos de efectividad dependen crucialmente del diseño concreto que se haga de la regla fiscal, de la supervisión que se acometa, del momento elegido para su aplicación y del marco institucional general en el que operen. En cualquier caso, algunas prevenciones parecen bastante lógicas. Para empezar, las reglas fiscales deberían materializarse en objetivos factibles, concretos, estables y fácilmente fiscalizables, de tal forma que la opacidad o la

falta de exactitud no amparen el incumplimiento. Por la misma razón, las reglas fiscales deben circunscribirse a indicadores que no sirvan de acicate a la contabilidad pública creativa. En tercer lugar, para garantizar su cumplimiento en situaciones presupuestarias adversas, conviene que las reglas fiscales se apliquen con una perspectiva de ciclo económico. Asimismo, para evitar erosionar la equidad o el crecimiento económico a largo plazo, las reglas fiscales no deberían provocar recortes severos en servicios públicos fundamentales, ni en partidas de gasto de acreditada eficiencia y rentabilidad social. Por otro lado, Sutherland et al. (2005) señalan que, cuanto más difícil sea modificar la norma de referencia, más eficaz será a la hora de disciplinar los presupuestos públicos.

En buena lógica con lo antedicho, la evidencia empírica sobre el funcionamiento más o menos exitoso de las reglas fiscales no es concluyente, aunque apunta algunos resultados de consenso. Foremny (2012 y 2014) y Von Hagen y Foremny (2013) muestran que las reglas tienden a funcionar mejor en países centralizados, mientras que en los países federales la responsabilidad fiscal funciona mejor si los gobiernos subcentrales tienen un nivel suficiente de autonomía tributaria que les permita hacer frente a situaciones presupuestarias adversas. Kotia y Duarte-Lledó (2016) muestran que la eficacia de las reglas fiscales se aproxima a cero cuando la descentralización del gasto sobrepasa el doble de la descentralización del ingreso. Por otro lado, allí donde los mercados de capitales no están suficientemente desarrollados o, estándolo,

no han funcionado correctamente a la hora de disciplinar a las autoridades subcentrales, parece que las reglas fiscales han contribuido a unas finanzas públicas más saneadas y permiten crear un adecuado sistema de incentivos en el largo plazo (Poterba, 1993; Inman, 2003; Fatás y Mihov, 2006). Finalmente, Martínez-Vázquez y Vulovic (2016) encuentran que, aunque las limitaciones al endeudamiento subcentral mejoran el saldo agregado del sector público, puesto que aquellas suelen estar vinculadas al compromiso del gobierno central con la sostenibilidad presupuestaria, este efecto positivo no es tan evidente en el caso del déficit subcentral, lo cual puede parecer llamativo.

En el extremo de inexistencia o inaplicación de reglas fiscales, controles directos o coordinación, la disciplina de mercado operaría como el único elemento limitador, de tal forma que los mercados de capitales impondrían un sobrecoste a los gobiernos con peores ratios de solvencia. Ahora bien, para que los mercados de capitales promuevan efectivamente la sostenibilidad de las finanzas públicas, deben cumplirse algunos requisitos (Lane, 1993) que muy pocas veces concurren simultáneamente. En primer lugar, los mercados no siempre son libres y abiertos, por ejemplo, por interferencias políticas en algunas instituciones financieras. En segundo lugar, los prestamistas deberían contar con información completa sobre la situación financiera real –presente y futura– de los gobiernos prestatarios, cosa que no suele acontecer, entre otros motivos, porque a estos últimos no les suele interesar ese grado absoluto de transparencia. En tercer lu-

gar, no debería existir la posibilidad ni la expectativa de rescate por parte del gobierno central u otra institución, de suerte que si esto no se cumple, el problema de restricción presupuestaria blanda y riesgo moral está servido (Fernández Llera et al., 2013). Por último, los gobiernos prestatarios deben tener herramientas suficientes para poder señalar a los mercados que están aplicando las políticas adecuadas, incluso anticipándose a la evolución de las primas de riesgo. En cualquier caso, si se decide que sean los mercados la única herramienta de disciplina presupuestaria, resulta esencial contar con una adecuada normativa que regule la quiebra de las administraciones públicas.

2.5. Los fondos de estabilización económica

Los Fondos de Estabilización Económica (FEE) o fondos de reserva¹³ constituyen una forma concreta de controlar el presupuesto público, complementaria de los límites al gasto. Su objetivo es el de operar como instrumentos de liquidez ante circunstancias muy adversas de la economía y hacer frente a las caídas bruscas de ingresos. En otras palabras: son un instrumento de suavización fiscal o “colchón financiero”, para evitar dramáticos recortes del gasto y/o excesivas subidas impositivas en épocas de crisis para poder mantener el presupuesto equilibrado cuando así lo exija la normativa de estabilidad presupuestaria. No son, en sentido estricto, una alternativa a la capacidad de las CCAA para endeudarse aunque, en la medida en que es-

13- En terminología anglosajona, *rainy day funds* (Hou, 2013).

tos fondos estuviesen bien diseñados y bien dotados, debería ser menos necesario el recurso al crédito en momentos de coyuntura económica adversa¹⁴. En resumen, desempeñan dos papeles fundamentales: evitar crisis puntuales de liquidez y permitir un cierto papel estabilizador de la política fiscal en caso de que no existan otros márgenes.

Aunque su diseño es muy variado, una característica común es que se trata de fondos de ahorro financiados durante los periodos de bonanza económica y que son utilizados por los gobiernos cuando se produce una caída importante del nivel de ingresos debido a un empeoramiento de la economía. Aquí conviene separar conceptualmente los FEE de los fondos de contingencia presupuestaria. Los segundos son los destinados a atender situaciones imprevistas, inaplazables y no discrecionales, derivadas por ejemplo de catástrofes naturales, accidentes, estragos por atentados terroristas u otro tipo de emergencias sobrevenidas que afecten de forma directa al presupuesto de gastos (Fernández Llera, 2016a). Otra diferencia es que el FEE puede materializarse en una cartera de valores y activos que genere rentabilidad. En la legislación española los FEE no existen con carácter general, salvo el Fondo de Reserva de la Seguridad Social y –solo formalmente– en unas pocas CCAA. En cambio, la LOEPSF sí prevé un Fondo de Contingencia para los fines descritos.

Los FEE son una herramienta particu-

larmente necesaria para los gobiernos cuyos ingresos estén poco diversificados y, en especial, cuando una parte importante del presupuesto esté financiada con recursos muy volátiles, como ocurre con los derivados de la explotación de recursos naturales o la tributación sobre ganancias de capital (Haggerty y Griffin, 2014).

Existen FEE con formas muy diversas en todo el mundo (Goodspeed, 2017). Los primeros surgieron a mediados del siglo XX en los gobiernos estatales de EEUU, y después se han extendido a otros países y niveles de gobierno. Uno de los ejemplos más interesantes es el fondo soberano que Noruega dota cada año con una parte de los ingresos que recibe de la explotación del petróleo. Sin embargo, el país donde más desarrollo ha tenido este instrumento ha sido en EEUU. Casi la totalidad de los estados tiene establecidos uno o más FEE.

Es importante destacar que no hay formatos “de talla única” para los FEE, sino que deben adaptarse a la particular idiosincrasia de cada jurisdicción y a los objetivos concretos que pretenden alcanzar. Una de las cuestiones más importantes es identificar los elementos más volátiles del presupuesto de ingresos, pues la financiación de los FEE debe tener en cuenta las características y la magnitud de esa volatilidad para la consecución de sus objetivos (Pew Charitable Trust, 2014). En cualquier caso, los elementos básicos del diseño de estos fondos son

14- No obstante, aunque tanto los FEE como el endeudamiento pueden utilizarse para reducir la volatilidad del gasto subcentral, es preciso tener en cuenta que sus propiedades y efectos son muy diferentes, especialmente en términos de coste de oportunidad. Siguiendo a Goodspeed (2016), parece que los FEE pueden ser una buena herramienta para preservar la autonomía financiera de los gobiernos subcentrales cuando la normativa de estabilidad presupuestaria procede de un nivel de gobierno superior.

los siguientes (Haggerty y Griffin, 2014; Institute On Taxation And Economic Policy, 2015):

- Reglas de dotación. En algunos casos se exige engrosar los FEE en aquellos ejercicios en los que la evolución de los ingresos sea favorable o su tasa de crecimiento esté por encima de determinado nivel; en otros, se vincula la dotación del FEE a la tasa de crecimiento de la economía; en ocasiones, se tienen que hacer contribuciones cuando hay superávit o éste supera un porcentaje determinado¹⁵; otras veces, se hacen pagos a los FEE cuando hay diferencias positivas entre los ingresos ejecutados y presupuestados¹⁶. Los pagos al FEE pueden ser de cuantías fijas o discrecionales, porcentajes de los gastos o de los ingresos, o porcentajes del superávit (con o sin topes). La fuente de financiación también puede variar, procediendo de una categoría de ingresos específica (normalmente, la más volátil del presupuesto) o del conjunto de recursos del territorio.

- Reglas de utilización o rescate. Al igual que en el caso anterior, en ocasiones se exige una caída determinada de los ingresos¹⁷, y en otras la variable de referencia es la actividad económica del territorio. Asimismo, el rescate puede obtenerse a través de mayorías parlamentarias (simples o cualificadas) o ser una competencia del poder eje-

cutivo. La determinación de la rigidez de estas normas debe tener en cuenta que, cuando sea muy fácil hacer el rescate, el uso de los fondos puede no ser el adecuado. Pero, al mismo tiempo, si el rescate es muy complejo, es posible que el fondo no sea eficaz para estabilizar el presupuesto (Pew Charitable Trusts, 2014).

- Normas de refinanciación tras su utilización. Una vez que el FEE se ha vaciado, total o parcialmente, los gobiernos también deben determinar a partir de qué momento es preciso volver a dotarlo con nuevos recursos.

- Límite de las cuantías a disponer. En algunos casos, la cuantía de los FEE carece de límite, mientras que en otras ocasiones los gobiernos imponen una dotación máxima, a partir de la cual no es necesario seguir financiándolos. Como ya se ha señalado, no existe una cuantía óptima para todos los gobiernos, sino que depende más bien de la estructura del presupuesto y de la intensidad de las recesiones a combatir. En cualquier caso, durante años se ha utilizado el límite del 5% del presupuesto de gastos como regla no escrita. Esta cuantía se ha puesto en cuestión en los últimos años, al observarse que los fondos ahorrados han sido manifiestamente insuficientes para contrarrestar las caídas de ingresos habidas durante las últimas recesiones (Zhao, 2015). En general, se asume que las cuantías de-

15- El problema que tienen los fondos en este caso es que los gestores públicos tienen pocos incentivos a materializar el superávit, prefiriendo aumentar el gasto o reducir los impuestos (Pew Charitable Trusts, 2014).

16- Este tipo de diseño tiene también problemas, porque no siempre que hay una diferencia positiva entre los ingresos recaudados y los presupuestados se dan las condiciones para hacer aportaciones a planes de estabilización. Por ejemplo, podrían estar cayendo los ingresos, pero menos de lo presupuestado, y eso obligaría a engrosar los fondos de estabilización (Pew Charitable Trusts, 2014).

17- Puede utilizarse como referencia la brecha entre los ingresos presupuestados y los ingresos reales, o la diferencia entre la línea tendencial de los ingresos y la tasa real de crecimiento de los recursos.

berían ser mayores¹⁸, pero no debe olvidarse que la existencia de FEE siempre impone un coste de oportunidad¹⁹: los recursos destinados a financiarlos se detraen de otras finalidades, tanto públicas (mejora de servicios públicos, bajada de impuestos, amortización de deuda) como privadas.

Por lo que se refiere a la eficacia de estos fondos, la evidencia empírica es dispar, pero en general se ha podido observar que funcionan bien cuando se trata de compensar contracciones económicas de corto recorrido, mientras que son claramente insuficientes para atajar los problemas presupuestarios derivados de crisis severas y prolongadas (Kodrzycki y Zhao, 2015; Zhao, 2015). Por ejemplo, para hacer frente a las caídas de ingresos provocadas por la Gran Recesión, los FEE estatales en EEUU habrían tenido que superar el 10% de sus gastos, cuando en la mayor parte de las ocasiones no llegaban al 5%.

2.6. La estabilidad presupuestaria autonómica en perspectiva

Coincidimos con González-Páramo (2001) en que 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 deri-

varse de una reducción sustancial y acelerada del desequilibrio presupuestario”. Si esto es así, se entiende mejor que en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera se haya seguido siempre la secuencia reforma europea-adaptación interna. Para las CCAA tampoco se manifestó una honda preocupación por regular y supervisar con detalle su endeudamiento hasta que esta variable adquirió una cierta relevancia cuantitativa y cualitativa, en especial, desde la crisis que comenzó en 2008.

Los primigenios controles al endeudamiento autonómico se instrumentaron en la LOFCA, cuyo texto original tenía un evidente paralelismo con las regulaciones aplicadas en el sector público local, con una larga tradición de austeridad. Se establecieron entonces 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. Sin embargo, estos límites, aunque bien fundamentados en la teoría económica, no resultaron demasiado restrictivos en la práctica (Fernández Llera, 2016b).

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 CPFF. Como prontamente sentenció el Tribunal Cons-

18- Por ejemplo, las agencias de rating ha asignado la mejor calificación a los territorios en los que los fondos de estabilización eran superiores al 8 por ciento del ingreso o al 10 por ciento del gasto (Pew Charitable Trusts, 2014).

19- Hernández de Cos y Pérez (2015) advierten que los votantes pueden castigar este tipo de figura presupuestaria, si interpretan que el gobierno sacrifica necesidades reales del presente por una ejecución de inciertos gastos futuros.

titucional (STC 11/1984), la coordinación “no se agota [...] en la emisión de informes no vinculantes [...], sino que la integración de la diversidad de las partes en un conjunto unitario, perseguida por la actividad de coordinación [...] exige la adopción de las medidas necesarias y suficientes para asegurar tal integración”. A pesar de esta evidencia, el debate en el CPFF sobre la concreta instrumentación del mandato de coordinación había ido quedando relegado, frente a las prioridades políticas del momento (coste efectivo, nivelación y corresponsabilidad fiscal), pero también por una razón puramente pragmática, relacionada con la baja deuda relativa de las CCAA hasta 1995 (Alcalde Fradejas y Vallés Giménez, 2002), en parte porque políticamente se decidió que nacieran con deuda cero²⁰, reducidas competencias de gasto y garantía estatal de financiación básica. Con todo, algunos acuerdos alcanzados en el seno del CPFF son excepciones a lo afirmado hasta ahora.

La primera manifestación concreta de la coordinación del endeudamiento autonómico se plasmó en el acuerdo sobre el SFA para el quinquenio 1992-1996, con los escenarios de consolidación presupuestaria. 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, en plena recesión económica, el cual asociaba la aportación adicional de recursos a los objetivos de reducción del déficit público.

Por su parte, el principio de estabilidad presupuestaria se introduce 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, de 13 de diciembre. Aquí la referencia europea está muy presente, con el PEC de 1997 y sus conocidos umbrales máximos del 3% del PIB para el déficit, el 60% del PIB para la deuda pública y la condición de presentar “una situación presupuestaria próxima al equilibrio o con superávit”. Esa primera normativa de estabilidad presupuestaria concretó el objetivo como la “situación de equilibrio o de superávit” en términos de contabilidad nacional.

En 2005 se modifica el PEC, sobre todo para prestar una mayor atención a la sostenibilidad de la deuda y al objetivo de déficit en el ciclo económico. Al año siguiente, en España se aprueba una reforma de la normativa de estabilidad presupuestaria, definiendo ahora el objetivo para las CCAA como “la situación de equilibrio o de superávit, computada a lo largo del ciclo económico”, también en términos de contabilidad nacional. Sin embargo, desde su entrada en vigor –el 1 de enero de 2007, siendo aplicable a la elaboración de los presupuestos de 2008– tuvo escaso recorrido práctico, ya que la profunda crisis económica suspendió de facto su aplicación.

A partir de 2011, las reformas en este ámbito se aceleran, con dos hitos muy relevantes. En la UE, la aprobación de otra reforma del PEC, con nuevas normas sobre supervisión fiscal, sanciones por incumplimiento y marcos presupuestarios (Crespo et al., 2012; López Díaz y Morán Méndez, 2013). En España, con la refor-

20- Salvo las CCAA uniprovinciales, subrogadas en los pasivos de sus respectivas diputaciones.

ma del artículo 135 de la CE²¹, para consagrar con el máximo rango jurídico el principio de estabilidad presupuestaria, incluyendo de forma expresa el concepto de “déficit estructural” y la “prioridad absoluta” del pago de los intereses y el capital de la deuda pública. Pocos meses después (marzo de 2012), se suscribe el TEGG en la Unión Económica y Monetaria, mientras que en España se aprueba la LOEPSF²².

La LOEPSF define la estabilidad presupuestaria como “la situación de equilibrio o superávit estructural” y 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. 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. En ambos casos –equilibrio estructural y deuda– el cumplimiento de los objetivos se pospone hasta 2020, algo que, según las previsiones (AIReF, 2016), resulta prácticamente imposible de cumplir.

Termina este apartado recordando que, entre las condiciones impuestas por las instituciones europeas a España en el

rescate bancario de 2012, estaba la exigencia de creación de una “entidad presupuestaria independiente que se ocupe de actividades de análisis y asesoramiento y supervise la política fiscal”. La secuencia anteriormente citada 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 (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 rol de la AIReF resulta crucial, habiendo demostrado ya un desempeño muy correcto en sus primeros años de funcionamiento, lo que la ha hecho acreedora de una significativa legitimidad en el ejercicio de sus funciones. No obstante, además de la propia novedad, persisten otros riesgos latentes, por ejemplo, derivados de su peculiar relación institucional (con órganos administrativos, supervisores, reguladores o de control interno y externo), la sobrecarga de trabajo (debe supervisar todo el sector público, estatal autonómico y local) y la insuficiente dotación de medios materiales y humanos (a efectos organizativos y presupuestarios está adscrita al MINHAFP).

21- En realidad, la reforma constitucional es previa a la mentada reforma del PEC (septiembre y noviembre de 2011, respectivamente).

22- Para entonces, el Tribunal Constitucional ya había despejado las dudas de que el Estado está facultado para imponer restricciones presupuestarias y financieras a las CCAA, sin menoscabo de la autonomía o de la autonomía financiera de éstas (pueden verse la STC 134/2011 y la STC 157/2011). La propia LOEPSF sería también validada más adelante (STC 215/2014).

2.7. Mecanismos extraordinarios y adicionales de financiación

La irrupción de la crisis económica a partir de 2008 no tuvo efectos inmediatos en los presupuestos de las CCAA por dos razones principales. Una, la inyección de recursos adicionales en el SFA de 2009 por parte de la AGE. Y dos, el propio funcionamiento del SFA, basado en anticipos a cuenta y liquidaciones dos años después. Dado que los anticipos a cuenta de 2008 y 2009 se hicieron bajo unas previsiones de crecimiento de la recaudación que resultaron ser extraordinariamente optimistas, las CCAA recibieron en esos dos ejercicios más recursos de los que les correspondían y, por lo tanto, no sintieron problemas financieros significativos en los dos primeros años de la crisis. Sin embargo, a partir de 2010, cuando la caída de ingresos se hizo sentir directamente sobre los presupuestos autonómicos y además se hicieron efectivas las primeras liquidaciones negativas del SFA, las CCAA empezaron a atravesar dificultades financieras notables. En un principio, fueron retrasando los pagos a sus proveedores, pero a continuación tuvieron dificultades severas para hacer frente a los gastos comprometidos y a los vencimientos de deuda. Junto a la caída de los ingresos, el aumento del gasto durante los primeros dos años de la crisis contribuyó a dificultar aún más la situación presupuestaria y financiera de las CCAA. La falta de liquidez trató de resolverse de manera transitoria mediante la habilitación por el Estado de algunos mecanismos que,

con distintos formatos, constituían préstamos a las CCAA con mayores necesidades de financiación²³.

Solo unas semanas antes de que la LOEPSF fuese aprobada (y, ya con ella, al amparo de su disposición adicional primera), se alcanzó un acuerdo en el CPFF para la implantación de un mecanismo extraordinario de financiación para el pago a proveedores (PPP) de las CCAA, gestionado a través del ICO²⁴. Se constituía con carácter temporal, adscripción voluntaria, sujeción a condicionalidad (plan de ajuste) y estricta gestión de tesorería (Herrero Alcalde et al., 2017). Daba así respuesta de urgencia a los notables retardos en el pago de las facturas a proveedores y un mercado financiero que estaba aplicando una disciplina muy severa a las CCAA, en forma de restricciones de precio (tipos de interés) o de cantidad (cierre del mercado), según el caso. El PPP operó en tres fases durante los años 2012 a 2014, ascendiendo su importe total para las CCAA a 30.219 millones de euros, según los datos del MINHAP. Entre sus efectos positivos, completados con los de otras normas básicas sobre deuda comercial, morosidad y facturación electrónica, se pueden señalar el afloramiento de las deudas ocultas en los populares “cajones” (cuentas 409 y 413), la agilización de la tesorería en el pago de facturas y, en fin, miles de empresas y empleos salvados de su probable extinción.

Por su parte, el 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.

23- Los mecanismos también se aplicaron a las entidades locales, si bien no se analizan en este informe.

24- Antes, ya habían operado determinadas líneas del ICO para vencimientos de deuda financiera de las CCAA, se había ampliado el periodo de reintegro de las liquidaciones negativas de 2008 y 2009 del SFA y se habían autorizado anticipos con cargo al SFA, así como determinados aplazamientos de cuotas de amortización de préstamos vivos.

Guardaba similitudes con el plan de pago a proveedores en cuanto a motivación, adscripción voluntaria y condicionalidad. Sin embargo, 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 presupuestaria²⁵. Esto implica que se transita desde un fondo de liquidez (probablemente muy necesario de manera coyuntural) a un mecanismo efectivo para asegurar la solvencia. De este modo, las CCAA que hasta entonces tenían cerrado el acceso a los mercados financieros, pudieron disponer con el FLA de una nueva vía de financiación, mientras que las que aún disponían de cierto crédito con sus prestamistas, contaron con la ventaja de unos menores costes para dicha financiación. La contrapartida es inmediata: el FLA se convierte en un sucedáneo de la revisión del SFA 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. Este mecanismo movilizó 62.774 millones de euros entre 2012 y 2014, según los datos del MINHAFAP. A juicio de Ruiz Almendral y Cuenca (2014), el FLA supone “un auténtico mecanismo global de rescate a comunidades autónomas a cambio [de] control”.

El siguiente cambio vino por el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, cuyo objetivo declarado es poner en marcha nuevos mecanismos adicionales de financiación, dotándolos de una mayor previsibilidad y continuidad. Se crea el FFCA, estructurado en cuatro compartimentos, entre los cuales destacan la Facilidad Financiera (FF) y el nuevo FLA²⁶. El primero 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. Por su parte, el nuevo FLA se destina a las CCAA que soliciten la adhesión y que no pueden acceder a la FF, además de aquellas CCAA que incumplan el período medio de pago a proveedores, aplicándose tipos de interés cercanos a cero y condicionalidad. Si, como se ha dicho, el FLA de 2012 parecía enfocarse como sustitutivo del SFA, no cabe duda de que desde 2015 el FFCA desempeña ese papel, tanto por su naturaleza, como por el número de CCAA beneficiarias (ahora ya son todas, excepto las dos de régimen foral) o por el volumen de recursos movilizados (69.559 millones de euros por FLA y FF entre 2015 y 2016, según los datos del MINHAFAP). En adición a lo anterior, la Administración central exhibe una decidida voluntad de controlar la gestión presupuestaria autonómica por esta vía, pensando en garantizar mejor el cumplimiento de los objetivos agregados de déficit y deuda autorizados por la UE.

25- Eso sí, priorizando las necesidades financieras relativas a SPF.

26- Los otros dos compartimentos son el Fondo Social y el Fondo en liquidación para la financiación de pago a proveedores de las CCAA.

Todos estos datos invitan a desechar la idea de temporalidad y a dar la impresión de que la reforma del SFA no sea en verdad demasiado urgente.

A la hora de valorar los mecanismos adicionales de financiación, al menos en su versión de apoyo a la liquidez, cabe destacar que han permitido evitar la interrupción del suministro de algunos SPF y la bancarrota de algunas CCAA que tenían completamente bloqueados los mercados de capital. Asimismo, los gobiernos autonómicos han encontrado en el FFCA una vía de financiación menos costosa que la bancaria o las emisiones de deuda pública y otras apelaciones al crédito público, lo que les ha permitido aliviar su carga financiera y reducir notablemente el periodo medio de pago a sus proveedores. Sin embargo, todas esas ventajas tienen su

contraparte en forma de serios problemas que ha provocado su implantación generalizada e indefinida. Para empezar, como ocurre con cualquier rescate, los mecanismos adicionales de financiación debilitan la restricción presupuestaria percibida por las CCAA, sabiendo que si en el futuro toman decisiones presupuestarias insostenibles, en última instancia podrán esperar el respaldo financiero del gobierno central. Por otra parte, las CCAA se ven sometidas al escrutinio del gobierno central, lo que produce una merma evidente de su autonomía financiera y, en cierto modo, resta transparencia al marco de relaciones financieras verticales.

Las cifras de los mecanismos adicionales de financiación (cuadro 7) no parecen mostrar indicios de que se esté produciendo una reducción paulatina de las

**Cuadro 7: Distribución de los mecanismos adicionales de financiación
(millones de euros)**

	2012		2013		2014		2015		2016	
	FLA	PPP	FLA	PPP	FLA	PPP	FLA	FF	FLA	FF
Andalucía	2.793	2.694	4.544	634	4.097	1.628	-	3.577	4.290	-
Aragón	-	429	-	10	-	74	-	1.469	1.023	-
P. de Asturias	262	243	521	-	-	-	-	561	-	-
Baleares	472	842	1.048	85	1.087	347	-	1.160	1.346	-
Canarias	907	231	842	24	817	59	-	1.004	-	1.183
Cantabria	137	327	327	-	345	-	436	-	458	-
Castilla y León	-	1.052	-	-	-	-	-	2.053	-	-
Castilla-La Mancha	1.037	2.918	860	339	1.608	699	1.306	-	1.878	-
Cataluña	6.665	2.020	10.815	2.169	7.913	2.277	11.292	-	10.091	-
C. Valenciana	3.829	4.355	3.119	934	6.057	2.230	8.640	-	6.969	-
Extremadura	-	228	-	7	178	157	-	757	806	-
Galicia	-	-	-	-	-	-	-	1.567	-	1.863
Madrid	-	1.257	-	89	-	-	-	1.846	-	-
Murcia	537	1.038	845	253	1.113	499	1.156	-	1.466	-
Navarra	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
País Vasco	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
La Rioja	-	71	-	-	-	-	-	273	-	-
Total	16.638	17.705	22.921	4.544	23.215	7.970	22.830	14.267	28.327	3.046

* En 2015 se distribuyeron 683 millones de euros adicionales en concepto de Fondo Social.
Fuente: elaboración propia con datos del MINHAFP y del Banco de España.

cuantías, sino más bien lo contrario. Da la impresión de que se han consolidado como un recurso más para las CCAA y de importancia creciente. Los fondos asignados han rondado en todos los ejercicios los 30.000 millones de euros, alcanzando su valor máximo en 2015, año en el que las CCAA recurrieron a la FF con gran intensidad.

En cuanto a la distribución de los mecanismos adicionales de liquidez entre CCAA, lo primero que destaca es que los dos de régimen foral no han solicitado recursos en ningún ejercicio, como ya se anotado más arriba. Por una parte, su muy favorable sistema de financiación ha minimizado sus problemas de endeudamiento y de liquidez, en comparación con las CCAA de régimen común. Por otra, estos territorios han preferido financiarse en los mercados, incluso si eso implicaba hacerlo a un coste superior²⁷, para no tener que someterse a los controles presupuestarios impuestos por el gobierno central cuando se recurre a los mecanismos de liquidez. Todas las demás CCAA han recurrido en algún momento a los mecanismos adicionales de financiación, aunque su partici-

pación ha sido muy variada y cambiante, en función de necesidades financieras y voluntades políticas. Hasta la entrada en funcionamiento de la FF, todas las CCAA solicitaron préstamos, salvo Galicia, aunque La Rioja, Castilla y León y Aragón lo hicieron con escasa intensidad. No obstante, todas las CCAA de régimen común han recurrido a la financiación a bajo coste proporcionada por la FF. Las CCAA que más recursos han recibido son, en orden descendente, Cataluña, Comunidad Valenciana, Andalucía y Castilla-La Mancha.

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, 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 casi cualquier ampliación o prórroga, mientras que la reforma del SFA se sigue aplazando.

27- Esta opción ni siquiera la han tenido en la práctica muchas CCAA de régimen común.

3. PROPUESTAS DE MEJORA Y REFORMA

3.1. Límites LOFCA y coordinación general del endeudamiento

Como ya se ha dicho, las limitaciones al endeudamiento establecidas en la LOFCA (artículo 14) tienen una amplia tradición, propia y heredada²⁸, aquilatada por la Teoría de la Hacienda Pública. Pero consideramos que ha llegado el momento de actualizar algunas de sus previsiones, bien porque no resultan operativas o porque han sido desactivadas de facto –e incluso de *iure*– tras la LOEPSF. Sería necesario tratar de compatibilizar –o incluso unificar en un solo texto normativo– las limitaciones emanadas de la LOFCA con aquellas derivadas de la normativa de estabilidad presupuestaria. De lo contrario, el control de cumplimiento sería muy complejo y dificultaría la valoración de la verdadera situación financiera de las CCAA.

En lo que respecta a la deuda a corto plazo, es preciso exigir una rigurosa contabilización de la deuda financiera y una adecuada periodificación de intereses, según su vencimiento, mejorando así la transparencia de las operaciones. En la práctica significa que, cuando el plazo de vencimiento de la deuda pase a ser inferior a un año, se deberá reclasificar como deuda a corto plazo. De otro modo, se estará pervirtiendo el significado de esta limitación establecida en la LOFCA. Esta recomendación, repetida año tras año en

los informes de fiscalización de las instituciones de control externo, no suele tener demasiada acogida por parte de los gestores presupuestarios autonómicos²⁹.

Pasando ya a la deuda a largo plazo, en lo que respecta a la llamada “regla de oro”, huelga recordar su justificación por motivos de eficiencia intertemporal y equidad intergeneracional, razones más que suficientes para que no se abandone su aplicación. No obstante, es cierto que las fronteras reales de los conceptos de “inversión”, “gastos de capital” o “actuaciones productivas” se han vuelto más difusas, por contraposición con las estrechas definiciones presupuestarias y contables. Por ejemplo, la consideración de algunos gastos en personal investigador o en bienes y servicios intangibles, muchos de ellos ligados a proyectos de I+D+i, cuya principal virtud es la de servir como elemento tractor del crecimiento económico y el empleo. Ahora mismo las CCAA pueden concertar operaciones de crédito por plazo superior a un año para garantizar la cobertura de los SPF, sin que resulten de aplicación las restricciones previstas en la LOFCA. Por tanto, sería muy adecuado replantear la “regla de oro”, pero no eliminarla ni mantenerla desactivada.

En cuanto al límite a la carga de la deuda, también existe un amplio consenso doctrinal en que se trata de un indicador crucial

28- Es evidente el paralelismo con las regulaciones vigentes en aquel momento para las entidades locales, algunas de muy dilatada tradición histórica.

29- Con todo, se debe destacar aquí la publicación mensual por parte de la IGAE de la carga de intereses de cada administración pública en términos de caja y devengo.

de salud financiera y alerta temprana sobre situaciones de insostenibilidad futura de la deuda. Pero para que sea operativo, se debería mejorar su definición: incluir en el numerador la carga de la deuda financiera, tanto a corto como a largo plazo. Asimismo, se debería establecer una nueva ratio máxima que, obviamente, tendrá que ser inferior al 25% fijado en 1980. En Fernández Llera (2016) se ha sugerido el 10%, por tratarse de una referencia que sí sería efectiva, ya que en promedio solo se ha superado a partir de 2011, bajo circunstancias extremadamente desfavorables. Otra alternativa sería no referenciar el denominador a los ingresos corrientes sin más, sino a los ingresos sobre los que una comunidad autónoma dispone de capacidad normativa.

Tanto la “regla de oro” como el límite cuantitativo a la carga de la deuda, para ser efectivos, tendrían que contar con un mecanismo de supervisión para las CCAA que vayan a superar o efectivamente rebasen los respectivos umbrales. Sería preferible que la tarea fuese desempeñada por el órgano de control externo³⁰, manteniendo la adscripción parlamentaria que sugirió hace dos décadas el Libro Blanco (Monasterio Escudero et al., 1995), pero mejorando su capacidad, por el carácter técnico de estas instituciones fiscalizadoras. Otra posibilidad pasaría por centralizar este seguimiento en la AIReF, si bien esta segunda opción quizás fuese menos aceptable políticamente para las CCAA, a pesar de la acreditada independencia de la institución desde su creación. La alternativa de que la supervisión corriese a cargo del MINHAFP

implicaría una reducción de la autonomía financiera de las CCAA que podría ser incluso menos aceptable por éstas, pero en todo caso parece inevitable que el ente ministerial cuente con ciertas funciones de seguimiento. Entre otras razones, para poder llevar a cabo la necesaria remisión de cuentas a las instituciones europeas. 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 deuda y/o de la carga de la deuda en el marco de un plan económico-financiero. En caso de que dicho requerimiento no fuese atendido o no resultase suficiente, el bloque LOFCA-LOEPSF y la propia legislación autonómica deberían prever mecanismos correctivos y coercitivos, 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, homólogos a algunos ya existentes.

De otra parte, mención especial merece el régimen de autorizaciones estatales, cuya regla general debería ser la de autorizar siempre por defecto (incluidos créditos en divisas y emisiones o apelaciones al crédito público), solo condicionado al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto. En otro caso, el arco adecuado de supervisión serían los planes económico-financieros, planes de reequilibrio o planes de ajuste, según corresponda. Por todo ello, desde un enfoque de técnica jurídica y coherencia normativa, sería muy adecuado trasladar este régimen de

30- O por el Tribunal de Cuentas en las CCAA donde el órgano autonómico no esté en funcionamiento.

autorizaciones de la LOFCA a la LOESPF.

Finalmente, la coordinación del endeudamiento no debe ser un mero desiderátum, ni tampoco debe quedar envuelto o escondido bajo una imposición del gobierno central. Ambas cosas han acontecido en España de forma consecutiva (antes y después de la crisis, respectivamente) y ninguna de ellas es deseable. En los países federales o ampliamente descentralizados la coordinación es el medio habitual de articular las relaciones federales³¹, y España no tendría por qué ser una excepción. La LOFCA inicialmente creó el CPFF como “órgano consultivo y de deliberación”, pero ya desde la reforma de 2001 es el “órgano de coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas en materia fiscal y financiera”. Sin embargo, los problemas derivados de la extraña configuración que suponen las CCAA de régimen foral, así como el mecanismo de adopción de acuerdos, que claramente sobrerrepresenta al Gobierno de España³², así como su nula conexión con las conferencias sectoriales³³, han conducido a una escasa operatividad de su mandato, convirtiéndolo 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). Todas estas cuestiones, entre otras, deberían ser abordadas sin mucha dilación ante una reforma institucional del

CPFF, como también ha sugerido de forma contundente la Comisión de expertos para la reforma de la financiación autonómica (2017).

Por su parte, la Conferencia de Presidentes también está llamada a desempeñar un importante papel como órgano multilateral esencialmente político, más aún desde su configuración legal³⁴. Y, por supuesto, el Senado, en tanto que Cámara territorial, debería ser el foro que idealmente dirigiese la coordinación del endeudamiento y, en general todas las cuestiones relativas a financiación autonómica. Entre tanto, el CPFF sigue siendo la alternativa realista a corto plazo.

3.2. Déficit, deuda, regla de gasto y transparencia

La LOEPSF adopta un enfoque formal mucho más estricto que sus antecesoras, en un triple sentido. En primer lugar, ampliando el espectro de hipotéticos incumplimientos a los indicadores de déficit estructural, deuda financiera, periodo medio de pago a proveedores, variación del gasto, transparencia y suministro de información. En segundo lugar, extendiendo el alcance y el rigor teórico de las medidas preventivas, correctivas y coercitivas. Finalmente, por las amplias potestades supervisoras que otorga al MINHAFP y, en menor medida, a la AIReF.

31- Una adecuada referencia comparada, por su larga tradición y demostrada eficacia, es la del Consejo Australiano de Préstamos (Australian Loan Council).

32- 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.

33- En particular, las que tienen mayor capacidad de decisión o influencia sobre el gasto autonómico (Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, Conferencia Sectorial de Educación, y Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia). También, por el alcance de sus acuerdos, la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea.

34- En la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

En lo que atañe al objetivo global de estabilidad presupuestaria, se ha establecido con rango constitucional que el concepto a evaluar sea el déficit estructural. Sin embargo, no se puede dejar de recordar que este concepto sigue sujeto a controversias metodológicas³⁵ y, sobre todo, adolece de escasa tradición contable en el sector público español, menos aún, de forma descentralizada. Prueba de esto último es la formulación de los objetivos de estabilidad presupuestaria en términos de déficit nominal en los últimos años, cuando en sentido estricto, como se ha recordado, el objetivo a lograr es el equilibrio o superávit estructural (en 2020), obviamente, dentro de los objetivos de déficit nominal de marco europeo. Lo sensato sería formular y explicitar ambos objetivos de forma coherente, al menos para la Administración Central y las CCAA³⁶, para facilitar su comprensión y, por ende, su seguimiento puntual. De ese modo, ambos objetivos funcionarían de manera complementaria.

En cuanto al reparto vertical de objetivos entre la Administración Central y las CCAA en su conjunto, se puede afirmar que hasta ahora no se ha ceñido al reparto de competencias y el nivel de gastos e ingresos de cada nivel de gobierno, esto es, a su respectiva importancia financiera. O, en el mejor de los casos, no se ha explicitado el criterio subyacente. La Administración Central se ha ido reservando un mayor tramo, justificado sobre la base

de una centralización de la política de estabilización macroeconómica, por tener a su cargo las categorías de ingresos y gastos de mayor sensibilidad cíclica³⁷ y por el principio de responsabilidad única ante las instituciones europeas³⁸. Aun reconociendo estas circunstancias y asumiendo ese mayor tramo, sería adecuado recalcularse esa posición financiera relativa, con un nuevo acuerdo sobre los objetivos verticales de déficit y deuda en el que se tengan en cuenta las características de los presupuestos autonómicos, en particular la dificultad de rebaja a corto plazo del gasto social. Ello implica modificar el pragmático –y poco realista– supuesto de identidad del ciclo económico entre el Estado y las CCAA, y entre cada una de ellas. El marco adecuado para ello sería la reforma de la LOEPSF, así como la aprobación cada año de los programas de estabilidad del Reino de España. En ambos casos deberían ser preceptivos el debate y el acuerdo previo en el CPFF, e idealmente en el Senado, antes de su aprobación definitiva por el Congreso de los Diputados o por el Consejo de Ministros, según corresponda. En todo caso, fuese cual fuese el nuevo reparto vertical acordado, debería hacerse mediante un conjunto explícito de criterios y variables transparentes que permitan comprender y legitimar el resultado final, evitando su dependencia coyuntural de valoraciones y estrategias políticas. En todo caso, este reparto de objetivos debe

35- Al menos, existen dos maneras principales de calcularlo, bien por el filtrado estadístico de series temporales, bien a través de funciones de producción. Esta última es la preferida de la Comisión Europea, pero resulta de aplicación particularmente compleja en los niveles subcentrales de gobierno, por las discrepancias técnicas sobre el cómputo de la brecha de producción y las estimaciones de las elasticidades de ingresos y gastos al ciclo económico. Como se ha anotado más arriba, en España se ha optado por una solución pragmática, descrita en la Orden ECC/2741/2012, de 20 de diciembre.

36- Probablemente también para las entidades locales de mayor tamaño.

37- En particular, el Impuesto sobre Sociedades y las prestaciones por desempleo.

38- Incluso asumiendo que, efectivamente, la AGE es la interlocutora única ante las instituciones europeas, sería importante que ejerciera esa función con lealtad institucional y un intercambio de pareceres más propio de un Estado con varios niveles de gobierno con autonomía y autonomía financiera.

verse en combinación con los ingresos anticipados por el gobierno central. De poco vale ganar cuota de déficit si al mismo tiempo se infraestiman anticipos.

Con idéntico objetivo, sería deseable que el reparto horizontal de los objetivos de déficit y deuda fuese fijado de acuerdo con criterios transparentes, tomando en cuenta variables de necesidad fiscal (en esencia, la población, ajustada o matizada con algún otro indicador) y de capacidad fiscal (de manera singular, la renta per cápita). Un sistema que reconociese con mayores objetivos de déficit a las CCAA con un positivo historial de cumplimiento podría fomentar comportamientos más eficientes, siempre que dichos objetivos estuviesen bien calculados por lo que al esfuerzo necesario para cumplirlos se refiere. De lo contrario, con esta forma de proceder se podría estar premiando a territorios a los que se hubiesen asignado objetivos demasiado laxos o penalizando a aquellos a los que se hubiesen impuesto objetivos inalcanzables. Igualmente, los objetivos han de ser factibles, como ha venido pidiendo de forma reiterada la AIReF, para que no sean un mero enunciado irreal. Todo lo anterior conduce de forma tranquila a la fijación de objetivos individuales diferenciados para cada una de las CCAA, en el marco de sendas plurianuales, compatibles con el objetivo global del sector público autonómico. En todo caso, una vez más se ha de insistir en la necesidad de acordar y publicitar ex ante un conjunto de criterios transparentes, con el fin de contribuir a clarificar los objetivos. La perpetuación de objetivos idénticos ofrece una falsa imagen de trato equitativo a todos los territorios, pero esconde situaciones de partida muy

diferentes, ampara una cierta aleatoriedad y, sin duda, introduce opacidad. En suma, se debilita la propia disciplina presupuestaria y financiera. En esa línea propuesta de “objetivar el objetivo” (valga la expresión), las metas individuales para cada una de las CCAA se podrían fijar con un doble umbral al PIB regional y nacional (Fernández Llera y Monasterio Escudero, 2010) o, en su caso, a los ingresos no financieros (Fernández Leiceaga y Lago Peñas, 2013), para integrar los efectos de las transferencias interjurisdiccionales. El propio Tribunal de Cuentas (2015) ha recomendado hacer explícitos: “los motivos que justifiquen tanto los criterios de distribución entre subsectores como la distribución horizontal entre Comunidades adoptada y la fijación del objetivo individual”.

Para la deuda en particular, si se tiene en cuenta que el peso medio de los ingresos no financieros de las CCAA se acercó al 13% del PIB en el periodo 1994-2014 (el mismo tope para la deuda pública autonómica que impone la LOEPSF), una referencia máxima bastante sensata para la deuda pública con respecto a los ingresos no financieros podría ser la del 100%. Si se prefiere tomar la comparación con los ingresos corrientes, dada la elevadísima correlación de estos 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%³⁹. Finalmente, otra opción sería establecer algún límite para la deuda por habitante, lo que en la práctica equivaldría a asumir que el recurso al crédito es uno más de los que disponen las CCAA para financiar sus necesida-

39- Por cierto, el umbral crítico que opera para las Haciendas Locales. Después de todo, quizás el redactor de la LOEPSF no haya sido tan arbitrario con los umbrales.

des de gasto (Fernandez Llera, 2016).

En lo que atañe a la regla de gasto –que, como es sabido, no está prevista de forma explícita en la CE– sería conveniente mejorar la definición del “gasto computable”, quizás partiendo del presupuesto aprobado, para evitar la consolidación del gasto liquidado en ejercicios anteriores, ya que el sistema actual incentiva el incremento del gasto. Se introduciría una complejidad técnica adicional, pero a cambio se promovería la presupuestación plurianual eficiente y se respetaría en mayor medida la autonomía financiera de las CCAA. De forma complementaria y con una operativa similar, sería interesante poder introducir alguna regla que asegure un nivel mínimo de ingresos tributarios en función de la coyuntura económica y de un gasto mínimo a garantizar en SPF. Para facilitar la aceptación por las CCAA de esta regla fiscal sugerida y que no sea percibida como un innecesario recorte de su autonomía financiera, sería ineludible su hipotética introducción en el marco de un pacto interno de estabilidad, sustentado sobre un amplio acuerdo político entre partidos y gobiernos de las CCAA. Una alternativa a todo lo anterior pasaría por el traslado de las reglas de gasto y, en su caso, las de ingresos, a las respectivas leyes autonómicas. Si bien en este último supuesto las CCAA ganarían autonomía financiera, a cambio se renunciaría a la generalidad de una regla fiscal, con riesgos de pérdida de efectividad.

Para que todo el proceso sea transparente, es preciso un trabajo conjunto y armónico de los gestores presupuestarios, junto a los respectivos órganos de control interno, control externo y supervisión. La

AIReF, por su naturaleza y funciones, debe tener asignado un papel mucho más relevante y activo en la fase de definición de objetivos y en la supervisión concomitante, frente al actual escenario preponderante del MINHAFP⁴⁰. Por su parte, los órganos autonómicos de control externo y el Tribunal de Cuentas deben seguir fiscalizando a posteriori –quizás de forma más ágil– el exacto cumplimiento de tales objetivos y, en su caso, las causas que motiven las desviaciones. La coexistencia de múltiples órganos de control, lejos de ser un problema, debe ser considerado un elemento positivo de nuestro diseño institucional que puede facilitar la efectividad de las reglas fiscales en vigor, siempre que su trabajo sea eficaz y riguroso.

Por último, la mención a los instrumentos de gestión presupuestaria previstos en la LOEPSF (plan presupuestario a medio plazo, límite de gasto no financiero, Fondo de Contingencia y destino del superávit presupuestario) ha de ser en términos de ratificar su validez, aunque convendría realizar algunos ajustes. En particular, el Fondo de Contingencia debería tener una dotación automatizada y suficiente para responder a sus objetivos, como proporción del gasto no financiero, como ya ocurre en la Administración central. Cada ley autonómica señalaría la cuantía exacta, partiendo de un mínimo común que podría fijar la LOEPSF, quedando las respectivas instituciones de control externo a cargo de verificar su exacto cumplimiento, así como el destino de los recursos a la atención de auténticas necesidades imprevistas y no discrecionales, para evitar su utilización en gastos espurios o alejados de su finalidad⁴¹.

40- Resulta también llamativo el olvido de las instituciones de control externo en la LOEPSF, hasta el punto de que no aparecen ni siquiera mencionadas.

41- Con respecto al destino del superávit presupuestario, se volverá más adelante, al hablar de los FEE.

3.3. Medidas preventivas, correctivas y coercitivas

La severidad formal de la LOEPSF se ha ido alejando de su aplicación efectiva, en particular, por las medidas coercitivas y las de cumplimiento forzoso, inéditas hasta el momento, a pesar de que las desfavorables circunstancias hubiesen justificado su plena activación en algunas CCAA. Asimismo, debe citarse la flexibilización de aquellas medidas que sí se están aplicando, sobre todo los planes económico-financieros, pero cuya revisión continuada algunas veces puede esconder una renovación de medidas que año tras año se demuestran ineficaces o, peor aún, no se aplican⁴². Y tres, la creación de mecanismos adicionales de financiación, previstos en la propia LOEPSF y probablemente ineludibles en un primer momento, pero aplicados con amplitud, generosidad y hasta con vocación de permanencia. Como resultado de todo ello, la responsabilidad en sentido amplio ha quedado dañada.

En consecuencia, sería preciso reforzar la rama preventiva de la LOEPSF y los mecanismos de alerta temprana, automatizando algunas de sus previsiones, al tiempo que se impulsa el desarrollo del principio de prudencia financiera, como engarce de la disciplina de mercado. Una primera recomendación muy básica pasaría por una mayor transparencia en la difusión de estadísticas oficiales sobre tipos de interés y primas de riesgo de las CCAA, partiendo de la información suministrada por estas administraciones y recopilada en la Central de Información de Riesgos del Banco de España y en la Central de Información económico-financiera de las Administraciones

Públicas. Como han recomendado algunas instituciones de control externo, también sería adecuado que cada administración fijase umbrales de tipos de interés o primas de riesgo a partir de los cuales se debiese iniciar el estudio de la posibilidad de refinanciar préstamos existentes, siempre con el objetivo de buscar en cada momento las condiciones financieras menos gravosas. En tercer lugar, las CCAA deberían publicar y mantener actualizado en sus respectivos portales de transparencia el detalle de los contratos de las operaciones de préstamo y crédito, así como las emisiones de deuda o cualesquiera otras apelaciones al crédito, con indicación expresa de acreedores, plazos, tipos de interés, comisiones, vencimientos y cualesquiera otras condiciones financieras relevantes. En el caso de las operaciones instrumentadas a través de mecanismos extraordinarios o adicionales de financiación, además, se debería añadir un resumen sistematizado del destino de los fondos obtenidos.

Si el incumplimiento ya se ha sustanciado, el instrumento corrector apropiado, por su eficacia potencial y su mayor respeto al principio de autonomía financiera, deberían ser los planes económico-financieros y los planes de reequilibrio, aprobados por el CPFF y supervisados por la AIReF. Debe evitarse en todo caso su renovación inercial, así como la reiteración de medidas que, año tras año, demuestran su ineficacia o que ni siquiera se ejecutan. Asimismo, hay que agilizar su tramitación y clarificar y cuantificar mejor sus medidas, para evitar que una excesiva burocracia financiera ahogue a los gestores y a los órganos de control interno, consumiendo recursos en exceso⁴³.

42- Una muy típica son las medidas de ingresos basadas en la enajenación de patrimonio público.

43- Por ejemplo, evitando la superposición de un plan económico-financiero y un plan de ajuste, en cuyo caso lo adecuado sería refundir ambos en un solo documento.

Las medidas coercitivas, dada la gravedad de situaciones extremas que prevén, deberían aplicarse de forma automática, eliminando la actual discrecionalidad en su activación. En todo caso, parece necesario introducir una reflexión sobre la oportunidad de aplicar medidas correctivas y de sanción cuando los resultados presupuestarios no sean completamente imputables al gobierno supervisado. Sería aconsejable que los depósitos y las multas se circunscribiesen a situaciones de contumaz incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o regla de gasto, así como ante falta de transparencia y deficiente suministro de información. Sobre esto último, la AIReF debe desempeñar un papel arbitral crucial. También es muy relevante acoplar mejor la LOEPSF a lo dispuesto en las renovadas normas de supervisión directa y sanción por parte de las instituciones de la UE, en el marco de gobernanza económica⁴⁴. La LOEPSF establece literalmente que las administraciones públicas “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”. Este precepto se despliega en el Real Decreto 515/2013, si bien este “modelo español” de repetición de sanciones no parece nada sencillo de articular, ni técnica, ni políticamente⁴⁵. En el otro extremo

estaría el “modelo alemán”, donde se fijan en la mismísima Norma Fundamental unas cuotas objetivas para atribuir las sanciones, tanto de forma vertical (*Bund-Länder*) como horizontal (entre *Länder*). Asimismo, en Alemania son responsables tanto los causantes directos del incumplimiento como los no culpables, en virtud de la lealtad institucional y la solidaridad federal (*Bundestreue*).

Finalmente, frente a las vigentes medidas de aplicación forzosa (en la práctica, la intervención de la comunidad autónoma por el gobierno central), podría estudiarse la introducción de una nueva legislación de reestructuraciones de la deuda pública que, en todo caso, debería incluir garantías mínimas de prestación para los SPF. Se trataría así de aproximarse a la operativa del MEDE, partiendo de una petición formal de ayuda desde la comunidad autónoma, en términos precisos y objetivos, la cual sería evaluada por los órganos rectores del hipotético mecanismo. En todo caso, esta reforma de calado debería ser objeto de un riguroso estudio de potenciales costes y beneficios, amén de su complejo encaje jurídico, ponderando en todo caso la afectación sobre principios constitucionales como el de autonomía, el de estabilidad presupuestaria o el de igualdad, entre otros.

Además de todo lo anterior, no debe olvidarse que el ordenamiento jurídico español –en concreto, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno– prevé sanciones personales por infraccio-

44- Recordemos que el Reino de España ha inaugurado el mecanismo de sanción con la multa de 18,93 millones de euros por la manipulación de los datos de déficit en la Comunidad Valenciana (*Diario Oficial de la Unión Europea*, 28 de julio de 2015).

45- En el caso de la citada sanción al Reino de España, sí quedó acreditado que la Comunidad Valenciana fue la responsable del incumplimiento y, en consecuencia, se vio obligada a asumir la sanción en exclusiva, como recientemente ha ratificado el Tribunal Supremo.

nes muy graves de buen gobierno, entre las que cabe destacar, por el ámbito que nos ocupa, los incumplimientos culpables de mandatos contenidos en la LOEPSF, la LOFCA o la legislación presupuestaria. Todo ello, junto a los mecanismos tradicionales de depuración de responsabilidad contable, patrimonial, disciplinaria o penal, aplicables a empleados públicos o altos cargos, según el caso.

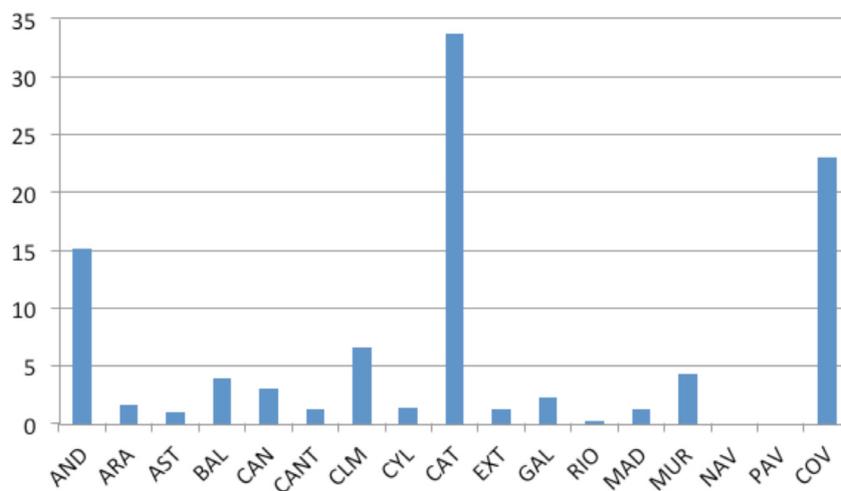
3.4. Mecanismos adicionales de financiación

Los mecanismos adicionales de financiación han permitido garantizar el mantenimiento de los servicios públicos autonómicos. Es cierto que algunas CCAA han debido acudir en mucha mayor medida a estos mecanismos adicionales (gráfico 4), bien por insuficiencias acreditadas del SFA, por un crecimiento poco sostenible de su gasto, por haber aflorado un gran volumen de deuda comercial, o por haber

sufrido una disciplina de mercado particularmente dura.

Sin embargo, no se pueden obviar sus inconvenientes, algunos de los cuales afectan a la propia estructura y al funcionamiento del Estado de las Autonomías. En particular, se ha hecho alusión al debilitamiento que introducen en la restricción presupuestaria percibida por las CCAA, por lo que sería suficiente con este motivo para reclamar su pronta retirada, habida cuenta además de que la mejora económica general debe ir acompañada de un retorno paulatino de las CCAA, lo antes posible, a los mercados financieros. En caso de que el FFCA decidiese mantenerse activo, no podría ser ya de utilización generalizada, sino únicamente como medida de último recurso para atender situaciones financieras muy graves, individualizables, debidamente motivadas, sujetas a estricta condicionalidad (plan de ajuste), supervisadas por el gobierno central y acotadas en el tiempo.

Gráfico 4: Deuda viva acumulada con el FFCA en el PIB de las CCAA (diciembre 2016, % del total)



Fuente: Banco de España.

El otro gran problema que lleva asociado el FFCA es el de su metabolización. En este punto las posturas aparecen enfrentadas. En un extremo se sitúan quienes defienden que cada cual es responsable de sus decisiones, mientras que en el contrario están quienes abogan por la condonación de los pasivos que traen causa de este mecanismo y sus antecesores.

El Informe de la Comisión de Expertos para la reforma de la financiación autonómica (2017) se sitúa entre estas perspectivas polares ofreciendo una doble solución. La primera y mayoritaria rechaza las quitas del nominal, pero aboga por una reestructuración que amplíe plazos, introduzca carencias y mantenga el coste por intereses en un nivel asumible. Los argumentos en que pivota este rechazo a las quitas son los siguientes:

- El problema de riesgo moral intrínseco a este rescate interno, que además podría afectar a la prima de riesgo del país en su conjunto.
- Iría en contra de las CCAA que mejor desempeño han mostrado en el pasado y que, por tanto, han acudido en menor medida al FFCA y sus antecesores.
- Equivaldría a discriminar según el tipo de deuda acumulada, favoreciendo los préstamos contraídos con este mecanismo (que se verían perdonados o reducidos) frente a los obtenidos en el mercado (que, recordemos, se han obtenido casi siempre a coste superior a los primeros).
- Finalmente, acometer este proceso no sería en absoluto una tarea sencilla. Obsérvese en el cuadro 8 que, en promedio, más de la mitad de la deuda viva autonómica estaba ya instrumentada a través del FFCA (53,7%) al cierre de 2016, des-

tacando en el extremo inferior –además de la obvia excepción de las dos CCAA de régimen foral– la Comunidad de Madrid (6,3%), y en la cima Murcia y la Comunidad Valenciana (77,8% y 76,6%, respectivamente). Si se toma como denominador la deuda autonómica formalizada en préstamos, las conclusiones son similares, ya que el FFCA absorbe casi dos terceras partes en promedio.

La segunda posición (minoritaria en la Comisión de Expertos y con muy escaso apoyo en nuestro equipo de trabajo) defiende la necesidad y justificación de quitas parciales del nominal de la deuda, vinculadas a una postulada infrafinanciación en el pasado, cuando ésta sea achacable al sistema de financiación autonómica de régimen común. En esencia y según los defensores de esta posición, al vincular la quita parcial a la infrafinanciación pasada se evitaría el riesgo moral y no sería una solución injusta, al compensar lo que también aprecian como un trato injusto previo. Finalmente, consideran que una quita sería condición sine qua non para la pronta vuelta a los mercados. En cualquier caso, hay que dejar bien claro que cuando se habla de “quitas”, en ningún momento se piensa en reducción alguna del derecho de los acreedores al cobro del principal, sino de la asunción total o parcial de los pasivos financieros afectados por parte del gobierno central.

En la redacción de este informe también hemos debatido a fondo sobre las posibilidades. Fruto de ese debate, descartamos las posiciones extremas y decidimos remitir a la encuesta a personas expertas, cuyos resultados presentamos en el siguiente capítulo, la preferencia sobre las soluciones intermedias.

Cuadro 8: Deuda viva instrumentada con el FFCA (diciembre de 2016, millones de euros)

	Deuda total PDE	Préstamos	FFCA	FFCA / Deuda total PDE (%)	FFCA / Préstamos (%)
Andalucía	33.350	29.285	22.552	67,6	77,0
Aragón	7.486	4.858	2.498	33,4	51,4
P. de Asturias	4.094	3.953	1.443	35,3	36,5
Baleares	8.573	7.898	5.835	68,1	73,9
Canarias	6.804	5.726	4.434	65,2	77,4
Cantabria	2.890	2.848	1.865	64,6	65,5
Castilla y León	11.316	8.323	2.053	18,1	24,7
Castilla-La Mancha	14.055	12.765	9.765	69,5	76,5
Cataluña	75.098	69.379	50.037	66,6	72,1
C. Valenciana	44.658	43.527	34.224	76,6	78,6
Extremadura	4.059	3.483	1.845	45,5	53,0
Galicia	10.854	7.092	3.384	31,2	47,7
Madrid	30.451	14.411	1.924	6,3	13,4
Murcia	8.305	7.909	6.463	77,8	81,7
Navarra	3.461	1.721	0	0,0	0,0
País Vasco	9.958	6.018	0	0,0	0,0
La Rioja	1.487	1.034	273	18,3	26,4
Total CCAA	276.899	230.230	148.595	53,7	64,5

Fuente: Banco de España.

3.5. ¿Son una buena opción los fondos de estabilización económica para España?

La eventual creación de FEE o fondos de reserva en el ámbito autonómico, como complemento a la regla de gasto y a los límites al déficit y a la deuda, podría favorecer la estabilidad de los presupuestos de las CCAA (sobre todo para garantizar el gasto en SPF), amortiguando las caídas bruscas de recursos, y contribuyendo a mejorar su calificación crediticia y su reputación financiera en los mercados de capitales, reduciendo así costes financieros en el medio y largo plazo.

Sin embargo, sería preciso tomar una

serie de decisiones acerca de quién debe decidir su creación y regular su funcionamiento. Las posibilidades son múltiples. En primer lugar, podrían crearse en una norma estatal (la LOEPSF sería la candidata ideal), que obligase a las CCAA a dotar los FEE, de modo que todos los territorios tendrían el mismo marco institucional. En esta primera opción cabrían dos alternativas: que cada comunidad autónoma tuviese su fondo particular o que, entre todas, más una aportación de los Presupuestos Generales del Estado, dotasen uno común⁴⁶. En este último caso, el FEE tendría un componente de mutualización del riesgo del que carecería la primera alternativa. Otra posibilidad, más respetuosa con el principio de autonomía financiera, sería que la ley estatal obligase a

46- Las cuota "verticales" y "horizontales" se debería determinar ex ante según criterios objetivos y transparentes. Para ello, servirían unos criterios similares a los propuestos para el reparto del déficit (Fernández Llera y Monasterio, 2010).

las CCAA a crear los FEE, pero permitiendo que cada una de ellas regulase el formato en su propia legislación. Por último, cabe la posibilidad de que cada territorio decida, autónomamente, si desea o no crear FEE, tal y como sucede en EEUU y como hasta ahora ha ocurrido en España. En todos los casos, los rendimientos de cualquier naturaleza que generen los FEE y los activos financieros en que se hayan materializado las dotaciones, se integrarán de forma automática en la dotación.

Descendiendo al detalle, podría ser factible una modificación de la LOEPSF para imponer que el superávit de la liquidación presupuestaria se destine –total o parcialmente– a dotar los FEE y no solo a reducir el nivel de endeudamiento neto. Incluso se podría regular que, en el supuesto de que alguna comunidad autónoma no cumpliera esta obligación, el Estado podría aprobar –vía LOFCA– una retención de fondos para hacer frente al pago directo de dicha obligación, en términos homólogos a la retención que ya opera para la deuda contraída por las CCAA con sus proveedores o con las entidades locales.

La normativa debería incluir también una tipificación de las condiciones para disponer de los FEE, así como un límite cuantitativo global⁴⁷, un uso condicionado de los recursos para fines específicos (en particular, para financiar los SPF) y, finalmente, el órgano al cual se atribuye la capacidad de decisión. Sería muy aconsejable un informe preceptivo de la AIReF, con el fin preservar

la asepsia técnica de la decisión. Igualmente, el CPFF debe ser informado en todo caso. Por último, las intervenciones generales quedarían encargadas del control interno, mientras que los órganos autonómicos de control externo y el Tribunal de Cuentas fiscalizarían a posteriori el cumplimiento normativo, contable y operativo.

Hasta el momento, muy pocas CCAA han creado formalmente FEE y ninguna de ellas lo ha desarrollado⁴⁸. Castilla-La Mancha⁴⁹ ha creado un fondo de reserva para facilitar el cumplimiento del objetivo de sostenibilidad financiera, con la finalidad de disminuir el endeudamiento neto de la comunidad autónoma y con alternativas para su dotación en función del superávit obtenido. Cataluña⁵⁰ ha constituido su fondo de reserva, integrado por el excedente de los ejercicios en los que los ingresos superen la tendencia de los ingresos estructurales. Su objetivo es mejorar la sostenibilidad de las finanzas autonómicas, pudiendo destinarse a cancelar deuda o a evitar nuevas operaciones de crédito.

A la hora de dotar los FEE en cada comunidad autónoma, debería al menos acordarse una mínima actuación común en el CPFF. Como ya se ha dicho, lo ideal sería que la dotación en cada comunidad autónoma fuese automática y obligatoria con cargo al superávit cíclico, debiendo para ello establecer antes los criterios exactos para su delimitación. No sería tampoco aconsejable configurar una suerte de “menú de fondos”, evitando así la tenta-

47- En el Fondo de Reserva de la Seguridad Social es el 3% del total en cada año.

48- Entre 2013 y 2016 no hay dotación alguna por este concepto, algo que también se comprende, dada la negativa evolución económica y del déficit cíclico en estos años.

49- Ley 11/2012, de 21 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

50- Ley 6/2012, de 17 de mayo, de estabilidad presupuestaria.

ción de parcelar este instrumento y minar con ello su potencial efectividad⁵¹.

Una segunda alternativa podría consistir en destinar –que no afectar– una parte de la recaudación tributaria de cada comunidad autónoma, siendo especialmente apropiados para esta finalidad los impuestos propios (Fernández Llera, 2016), tanto por su magnitud recaudatoria⁵², como por ser expresión genuina de la autonomía financiera de las CCAA que, de este modo, quedaría también conectada a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, reforzando su legitimidad y reduciendo la elevada litigiosidad de este ámbito de la política tributaria.

Una tercera posibilidad, como ya habíamos sugerido (Díaz Álvarez y Fernández Llera, 2014), pasaría por permitir a las CCAA con niveles muy bajos de deuda (habría también que acordar ese umbral de referencia, sea el 13% del PIB contemplado en la LOEPSF u otro) constituir su fondo de estabilización con cargo a nuevo endeudamiento, de tal forma que aumentaría su deuda bruta, pero no la deuda neta, lo cual no pondría en peligro la sostenibilidad financiera. Sería, al mismo tiempo, una forma indirecta de autorizar objetivos asimétricos de deuda.

Cuenca (2016) ha sugerido utilizar las liquidaciones anuales de los recursos del SFA para dotar fondos de reserva, con objeto de dotar de mayor estabilidad a los ingresos de las CCAA, mutualizar riesgos y evitar excesivas fricciones cuando cambia el ciclo económico.

Finalmente, se podría pensar en la creación de un impuesto específico “antidéficit”, cuya recaudación quedaría afectada

a dotar los FEE. Para ello, podría establecerse una nueva figura tributaria (siendo inexcusable aquí el consenso en el CPPF) o reconvertir algún impuesto ya existente. Un candidato para esta segunda vía podría ser el Impuesto sobre el Patrimonio, figura muy cuestionada en los últimos años, desactivada y reactivada en varias ocasiones, relativamente estable en su recaudación en función del ciclo económico y, desde hace muchos años, cedido a las CCAA. Incluso podría ser más aceptable socialmente que otras figuras tributarias, dada su potencial contribución a la equidad vertical, bajo un renovado diseño. No obstante, no deja de ser una alternativa controvertida, dadas las críticas que recibe esta figura tributaria.

Una cuestión a tener en cuenta cuando se considera la posibilidad de generalizar este tipo de instrumentos en el ámbito de las administraciones públicas españolas es la relativa a los efectos que puede tener la recuperación masiva de los FEE sobre los mercados de capitales. Cuando sus cuantías son pequeñas, el impacto puede ser limitado. Pero en un contexto de contracción del crédito como el que se produjo en el arranque de la última crisis, si la recuperación de liquidez es masiva, el “efecto expulsión” del presupuesto público sobre la inversión privada podría ser significativo.

En cualquier caso, los FEE son una herramienta opcional, que no está exenta de costes políticos y económicos: los recursos destinados a engrosar estos fondos tienen un obvio coste de oportunidad. Hay que tener en cuenta que, con unas cuentas públicas saneadas, tanto la AGE como las CCAA podrían recurrir al déficit para hacer frente a un choque macroeconómico.

51- Políticamente puede ser atractiva la vinculación de los FEE a finalidades muy concretas.

52- Al ser relativamente reducida (unos 2.000 millones de euros, menos del 2% del gasto no financiero total de las CCAA), minimiza el coste de oportunidad.

4. ENCUESTA DE OPINIÓN A PERSONAS EXPERTAS

4.1. Nota metodológica

Entre junio y julio de 2017 la encuesta fue remitida a través de una plataforma telemática a todos los miembros de RIFDE, a las personas responsables de las direcciones generales encargadas de la financiación autonómica en cada comunidad autónoma y a otros expertos en la materia. Finalmente, se obtuvieron 38 respuestas válidas, cuya significatividad estadística es elevada, pero también su valor cualitativo, por el perfil experto de las personas seleccionadas.

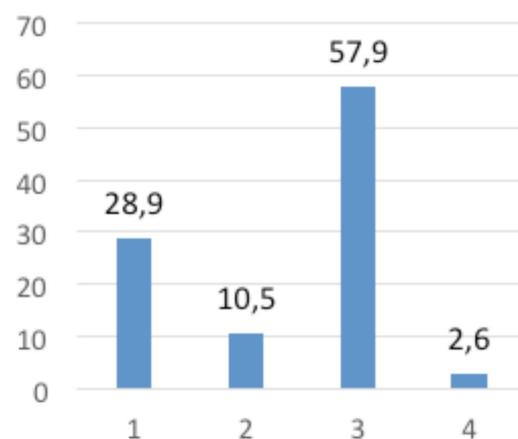
El cuestionario de la encuesta (anexo 1) fue definido por los autores del informe y presentado en la reunión colectiva mantenida el 7 de julio de 2017 en Santiago de Compostela, en la que participaron las personas que aparecen en el anexo 2. El listado completo de participantes en la encuesta aparece en el anexo 3.

La encuesta consta de 15 preguntas sustantivas y 7 de control para identificar la posible influencia de la comunidad autónoma de referencia del participante, así como otras cuestiones objetivables. En lo que sigue presentamos la distribución porcentual de las respuestas a cada una de las preguntas, aprovechando los gráficos para explicitar el texto de la pregunta y las posibles respuestas. En ningún caso se ofreció la posibilidad de respuestas abiertas. Aunque esta restricción puede ser discutible y tiene su coste, nos permite hacer un análisis estadístico que las respuestas abiertas no permitirían.

4.2. Resultados básicos

Casi la totalidad de las personas encuestadas apoya el déficit estructural como el concepto relevante a los efectos de cómputo de los objetivos de estabilidad presupuestaria, en detrimento del saldo nominal. No obstante, un 57,9% del total considera que sería adecuado formular ambos de forma coherente.

Gráfico 5: Opinión sobre el concepto de déficit estructural (%)



1. Sí, ya que es el que mejor internaliza el ajuste a realizar por los gobiernos.

2. Sí, pero solo para el gobierno central, no para las comunidades autónomas.

3. Sí, pero solo si va acompañado de un objetivo coherente de déficit nominal.

4. No, sería mejor volver al concepto de déficit nominal, por su mayor transparencia.

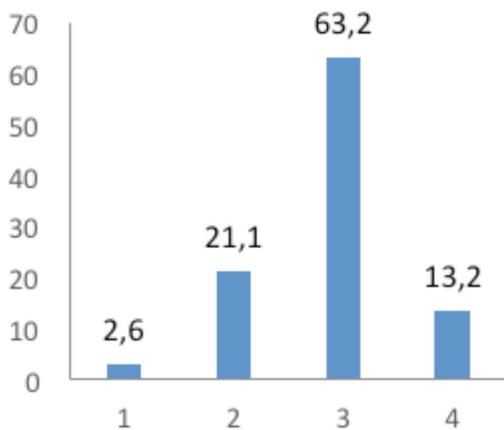
Fuente: encuesta propia de RIFDE (N=38).

También hay una clara opinión mayoritaria (63,2%) para que el reparto de objetivos entre niveles de gobierno sea debatido y acordado en la Conferencia de Presidentes o en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, para asegurar la participación de todas las CCAA. Se considera preferible ese “consenso territorial” al “consenso partidario” (21,1%), a la automatización normativa de criterios (13,2%) y, desde luego, a la imposición unilateral por el Gobierno de España (2,6%).

Siguiendo con el reparto de objetivos entre

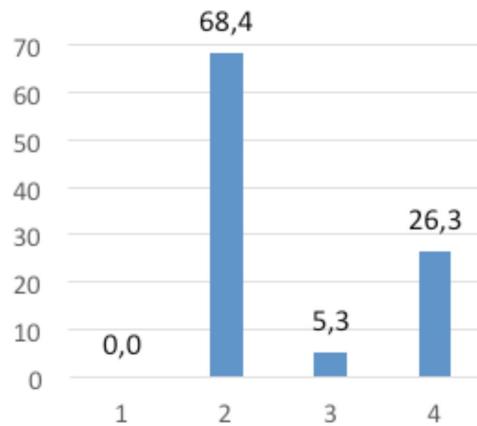
niveles de gobierno, es también muy fuerte el apoyo (68,4%) a su racionalización sobre la base del reparto del gasto público entre niveles de gobierno o sobre cualquier otro criterio homologable. Queda lejos (26,3%) la alternativa que supondría reconocer una mayor cuota de déficit al gobierno central por motivos de estabilización y responsabilidad. Llama la atención que ninguna de las personas encuestados abogue por un reparto vertical a partes iguales entre la Administración Central (incluida la Seguridad Social), las CCAA y las corporaciones locales.

Gráfico 6: Opinión sobre la decisión del reparto vertical del objetivo de déficit (%)



1. Debería ser decidido por el Gobierno de España, como garante último de la estabilización económica.
 2. Debería ser debatido y acordado en las Cortes Generales (preferiblemente en el Senado), para asegurar la participación de todos los partidos políticos.
 3. Debería ser debatido y acordado en la Conferencia de Presidentes o en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, para asegurar la participación de todas las comunidades autónomas.
 4. Debería explicitarse en la ley o incluso en la Constitución, para evitar costosas negociaciones anuales.
- Fuente: encuesta propia de RIFDE (N=38).

Gráfico 7: Opinión sobre los criterios para el reparto vertical del objetivo de déficit (%)



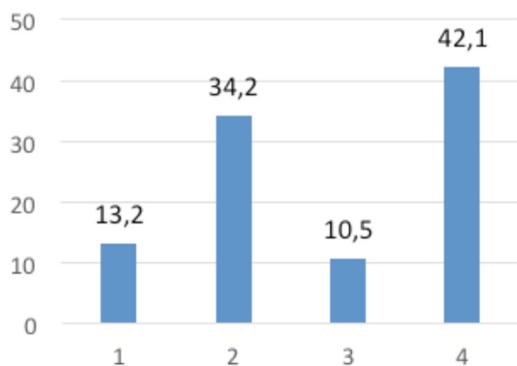
1. Debería hacerse a partes iguales entre la Administración Central (incluida la Seguridad Social), las CCAA y las corporaciones locales.
 2. Debería acomodarse al reparto del gasto público entre niveles de gobierno o a cualquier otro criterio homologable.
 3. Debería excluir primero el objetivo de la Seguridad Social y, a continuación, repartir el resto a partes iguales entre la Administración Central, las CCAA y las corporaciones locales.
 4. Debería reconocerse con una mayor cuota de déficit al gobierno central, por ser el que centraliza la política de estabilización y porque es el responsable único ante las instituciones europeas.
- Fuente: encuesta propia de RIFDE (N=38).

En cuanto a la asignación de los objetivos entre CCAA, existe mayor división de opiniones, aunque surge una mayoría sólida (76,3%) a la hora de preferir objetivos diferenciados, por tanto, no idénticos entre CCAA, situándose la discrepancia en el criterio concreto a aplicar (PIB, gastos o ingresos no financieros).

Las personas encuestadas creen muy mayoritariamente (en total, casi un 90%) que los incumplimientos pasados del objetivo de déficit o de deuda, así como de

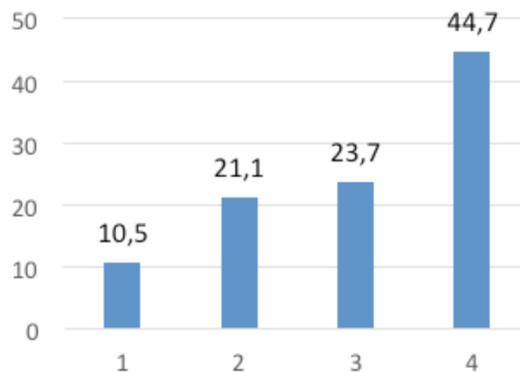
la regla de gasto, no son en absoluto irrelevantes y, en consecuencia, deben ser tenidos en cuenta de cara al reparto del déficit entre cada una de las CCAA para el siguiente período. No obstante, hay distintas opiniones sobre cómo hacer esa consideración, bien como “castigo” a las CCAA incumplidoras (44,7%), bien como “recompensa” a las CCAA cumplidoras (23,7%), bien como “reconocimiento” de factibilidad para las CCAA incumplidoras (21,1%).

Gráfico 8: Opinión sobre el reparto horizontal del objetivo de déficit entre CCAA (%)



1. En función directa del PIB de cada comunidad autónoma, con idéntico porcentaje para todas ellas e idéntico al porcentaje común.
 2. En función directa del PIB de cada comunidad autónoma, con diferentes porcentajes para cada una de ellas, coherentes con el objetivo común.
 3. En función directa del peso de los gastos o los ingresos no financieros de cada comunidad autónoma, con idéntico porcentaje para todas ellas.
 4. En función directa del peso de los gastos o los ingresos no financieros de cada comunidad autónoma, con diferentes porcentajes para cada una de ellas, coherentes con el objetivo común.
- Fuente: encuesta propia de RIFDE (N=38).

Gráfico 9: Opinión sobre la consideración de los incumplimientos pasados (%)



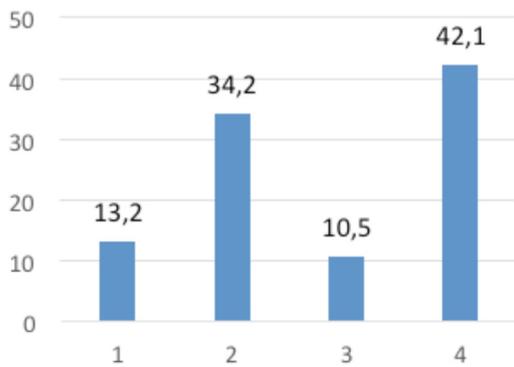
1. Son irrelevantes y no deberían ser tenidos en cuenta.
 2. Deberían facilitar un mayor margen a las CCAA incumplidoras, para que su nuevo escenario sea más factible.
 3. Deberían facilitar un mayor margen a las CCAA cumplidoras, por su acreditada disciplina fiscal.
 4. Deberían servir para justificar un menor margen a las CCAA incumplidoras, por su deficiente desempeño.
- Fuente: encuesta propia de RIFDE (N=38).

El consenso en torno a la regla de gasto (92,1%) es acerca de su validez como complemento a los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, pero la respuesta mayoritaria (65,8%) matiza que debería ser reformulada para dotarla de mayor flexibilidad que en su actual definición. Sólo un 7,9% de las personas encuestadas prefería su total eliminación.

La encuesta señala a la AIReF como el organismo preferido (44,7%) para desempeñar las funciones de control y supervisión

continua del ciclo presupuestario y de las cuentas autonómicas. Agregando esa respuesta a la opción del MINHAFP (26,3%), resultaría una clara mayoría (71%) hacia soluciones de corte centralista, en detrimento de las instituciones de control externo (18,4%) o los órganos interventores de las CCAA (10,5%). No obstante, puede entenderse que todos los órganos de control, en sentido amplio, son necesarios y pueden ser complementarios, cada uno en el marco de sus respectivas competencias.

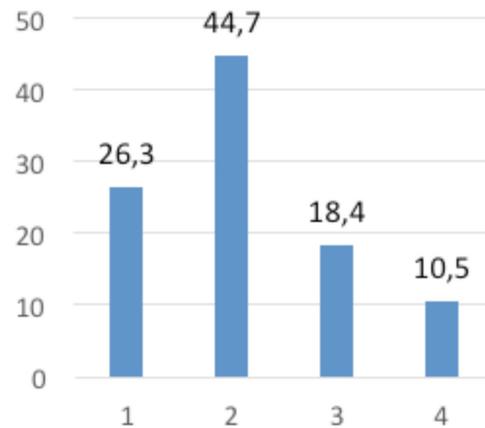
Gráfico 10: Opinión sobre la regla de gasto (%)



1. Es superflua y compromete la autonomía de gasto de las CCAA.
2. En su actual formulación, es un complemento necesario a los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública.
3. En un complemento necesario a los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, pero debe ser reformulada, para dotarla de mayor flexibilidad.
4. En un complemento necesario a los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, pero cada comunidad autónoma debería aprobar la suya en su propia legislación presupuestaria y de hacienda.

Fuente: encuesta propia de RIFDE (N=38).

Gráfico 11: Opinión sobre órganos de control y supervisión (%)



1. El Ministerio de Hacienda y Función Pública.
2. La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF).
3. Las instituciones de control externo (órganos autonómicos y Tribunal de Cuentas).
4. Los órganos interventores de las comunidades autónomas.

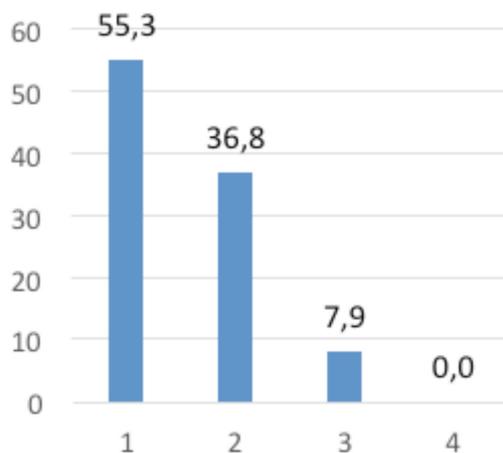
Fuente: encuesta propia de RIFDE (N=38).

Más de la mitad de las personas expertas encuestadas (55,3%) serían partidarias de retirar de inmediato los mecanismos extraordinarios y adicionales de financiación que ha habilitado el Estado en los últimos años, salvo para atender situaciones muy graves y excepcionales. Entre quienes defienden su mantenimiento, destaca la posición a favor de unos mecanismos adicionales más transparentes y coordinados con la reforma del SFA (36,8%). Nadie defiende su persistencia indefinida como hasta ahora.

Cuando se pregunta sobre la hipotética desactivación de los mecanismos adicio-

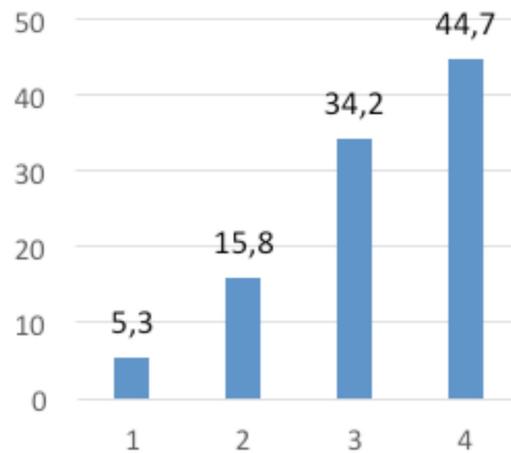
nales de financiación, hay mayor división de opiniones, aunque se abre paso la opción de una reestructuración de la deuda autonómica (78,9%), eso sí, siendo mayoría quienes defienden que en ningún caso existan condonaciones (44,7%). En sentido contrario, solo un 15,8% de las personas encuestadas piensa que cada comunidad autónoma debería encargarse de asumir sus deudas con cargo a sus propios recursos y, aún menos (5,3%), opina que las deudas que han contraído las CCAA deberían condonarse y ser asumidas en exclusiva por el gobierno central.

Gráfico 12: Opinión sobre el futuro de los mecanismos adicionales de financiación (%)



1. Deberían desaparecer de inmediato, salvo para atender situaciones muy graves y excepcionales.
 2. Deberían mantenerse, con una legislación más transparente, coordinada con la reforma del sistema de financiación autonómica.
 3. Deberían mantenerse, con una legislación más transparente, aprobada al margen del sistema de financiación autonómica.
 4. Deberían persistir indefinidamente como hasta ahora.
- Fuente: encuesta propia de RIFDE (N=38).

Gráfico 13: Opinión sobre desactivación de los mecanismos adicionales de financiación (%)



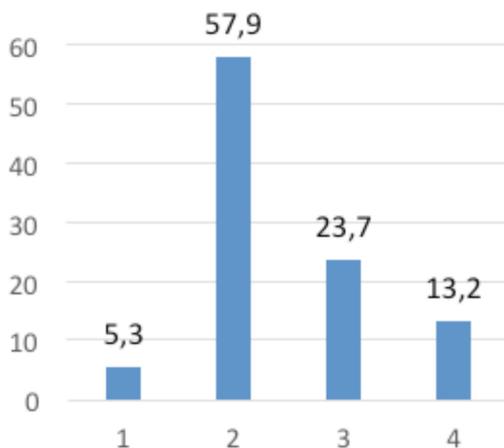
1. Las deudas que han contraído las comunidades autónomas deberían condonarse y ser asumidas en exclusiva por el gobierno central.
 2. Cada comunidad autónoma debería encargarse de asumir sus deudas con cargo a sus propios recursos.
 3. El gobierno central debería proceder a una reestructuración de la deuda que han contraído las comunidades autónomas, en su caso, con condonaciones parciales.
 4. El gobierno central debería proceder a una reestructuración de la deuda que han contraído las comunidades autónomas, pero sin condonaciones de ningún tipo.
- Fuente: encuesta propia de RIFDE (N=38).

Ante una hipotética generalización de FEE, la mayoría de personas encuestadas (57,9%) responde que debería ser regulados por una normativa común, aprobada por las Cortes Generales, de tal forma que se constituya un único fondo de reserva para el conjunto de CCAA, dotado conjuntamente con partidas de los Presupuestos Generales del Estado y de los presupuestos de las CCAA. Solo un 5,3% del total cree que dicha dotación debería ser exclusiva de los Presupuestos Generales del Estado. Para otro 23,7% la normativa común debería ser más genérica, dejando a cada comunidad autónoma la decisión de activar su propio fondo de estabilización. En cambio, para un 13,2% debería primar antes que nada el principio de

autonomía financiera y que cada comunidad autónoma decida si crea o no su propio fondo de estabilización económica, aprobando la correspondiente normativa reguladora.

En el caso de que la alternativa elegida fuese la creación de un fondo de estabilización económica único para el conjunto de CCAA, la causa preferida (57,9%) para instar la salida de recursos acumulados hacia un territorio concreto debería ser la cobertura de los SPF cuando peligre la garantía de mínimos, siendo en todo caso preceptivo el informe favorable de la AIReF. La causa preferida en segundo lugar (31,6%) sería la situación de recesión económica grave, general o específica de un territorio, previamente acreditada por la AIReF. Mucho más lejos quedan las opciones extremas de que sea la comunidad autónoma interesada la que motive e inicie el procedimiento en exclusiva (7,9%) u otra que quede al exclusivo criterio y a la apreciación del Consejo de Ministros (2,6%).

Gráfico 14: Opinión sobre posible introducción de FEE (%)



1. Que exista una normativa común, aprobada por las Cortes Generales, constituyendo un único fondo de estabilización para el conjunto de comunidades autónomas, dotado en los Presupuestos Generales del Estado.

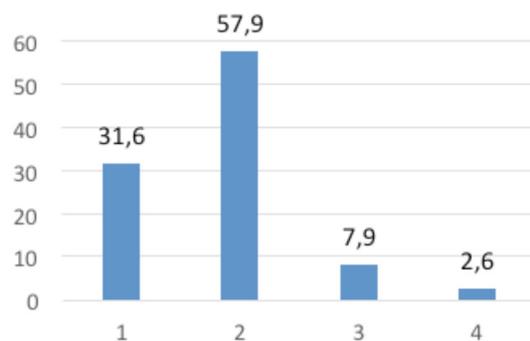
2. Que exista una normativa común, aprobada por las Cortes Generales, constituyendo un único fondo de estabilización para el conjunto de comunidades autónomas, dotado a través de los Presupuestos Generales del Estado y de los presupuestos de las comunidades autónomas.

3. Que exista una normativa común, aprobada por las Cortes Generales, dejando a cada comunidad autónoma la decisión de activar su propio fondo de estabilización.

4. Que cada comunidad autónoma decida si crea o no su propio fondo de estabilización, aprobando la correspondiente normativa reguladora.

Fuente: encuesta propia de RIFDE (N=38).

Gráfico 15: Opinión sobre causa de retirada de recursos de un fondo único de estabilización (%)



1. Debería ser únicamente la situación de recesión económica grave, general o específica de ese territorio, previamente acreditada por la AIReF.

2. Debería ser la cobertura de los servicios públicos fundamentales cuando peligre la garantía de mínimos, siendo preceptivo el informe favorable de la AIReF.

3. Podría ser cualquiera que alegue la comunidad autónoma interesada, debiendo en todo caso motivar, acotar y cuantificar exactamente su petición.

4. Debería quedar al exclusivo criterio y a la apreciación del Consejo de Ministros.

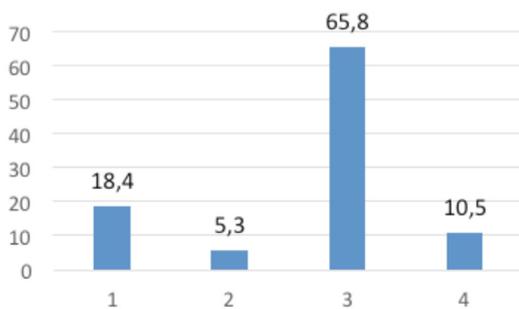
Fuente: encuesta propia de RIFDE (N=38).

Casi dos tercios de las personas encuestadas (65,8%) prefieren que la decisión sobre la retirada de recursos de un fondo único de estabilización económica debería estar radicada en las Cortes Generales (preferentemente, en el Senado, como Cámara territorial), previo acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, lo que resulta acorde con el espíritu de un Estado que se pretende federal. Curiosamente, le sigue en importancia la AIReF (18,4%), a pesar de que se trata de una entidad de supervisión y no de un órgano ejecutivo. Aquí tampoco son muy preferidas la opción “autonomista” pura (10,5%), ni la “centralista” a cargo del Consejo de Ministros (5,3%).

Pasando a los hipotéticos FEE en cada una de las CCAA, la cuestión crucial se refiere a su dotación concreta sobre la

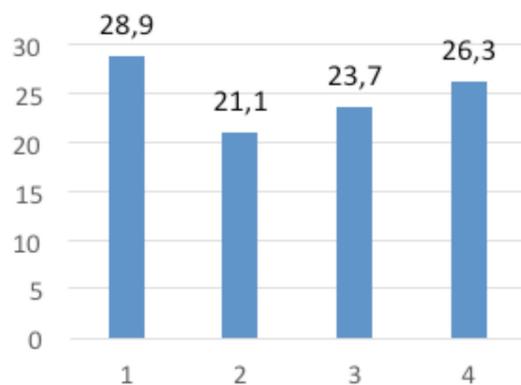
base de algún criterio objetivable. Pues bien, aquí la encuesta a personas expertas no es concluyente y las opiniones se reparten casi por igual entre diferentes alternativas basadas en el superávit estructural, la tasa de crecimiento del PIB o de los ingresos o, en su caso, según una cuantía fija anual como proporción del gasto presupuestario no financiero. Esta diversidad puede ser debida a la necesidad de un mayor grado de concreción de las alternativas o, por otro lado, podría estar trasluciendo una menor preferencia general por la descentralización de los FEE en cada una de las CCAA, frente a la opción de un mecanismo único para todas ellas.

Gráfico 16: Opinión sobre la decisión de retirada de recursos de un fondo único de estabilización (%)



1. Debería corresponder a la AIReF.
 2. Debería recaer en el Consejo de Ministros.
 3. Debería estar radicada en las Cortes Generales (preferentemente, en el Senado), previo acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera.
 4. Debería ser automática cuando así la solicite una comunidad autónoma, siempre que se haya motivado, acotado y cuantificado exactamente la petición.
- Fuente: encuesta propia de RIFDE (N=38).

Gráfico 17: Opinión sobre dotación de FEE en las CCAA (%)

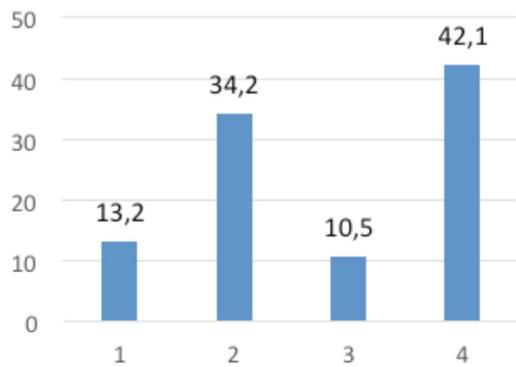


1. Cuando se registre superávit estructural.
 2. Cuando el PIB nominal crezca por encima de una tasa predeterminada.
 3. Cuando los ingresos no financieros (o, en su caso, los ingresos corrientes), crezcan por encima de una tasa predeterminada.
 4. Fijando por ley una cuantía automática cada año, como proporción del gasto presupuestario no financiero.
- Fuente: encuesta propia de RIFDE (N=38).

Tampoco hay una mayoría clara sobre la letra de la LOEPSF que hasta ahora ha permanecido inédita en su aplicación, como es el caso de las medidas de cumplimiento forzoso. Sí se detecta una mayoría a favor de este tipo de mecanismos (casi dos tercios del total), pero existe una evidente discrepancia en si su activación debe ser negociada (39,5%) o automática (26,3%), cuando llegue el caso. Con todo, un 18,4% preferiría eliminar esta previsión legal extrema, por inaplicable, mientras que un 15,8% defendería como preferible en su lugar un sistema legal de quiebra ordenada de CCAA.

La última pregunta de la encuesta se mueve en el terreno de la teoría e interroga a las personas expertas sobre un escenario ideal de controles al endeudamiento. Queda claro que el mercado financiero, por sí solo, no bastaría para disciplinar de manera efectiva a las CCAA (solo opinan de este modo el 2,6% del total), ni siquiera acompañado de controles directos por parte del gobierno central (5,3%). A partir de ahí, la opinión mayoritaria es la que aboga por una disciplina de mercado completada con reglas fiscales detalladas en la LOEPSF (47,4%), es decir, con los

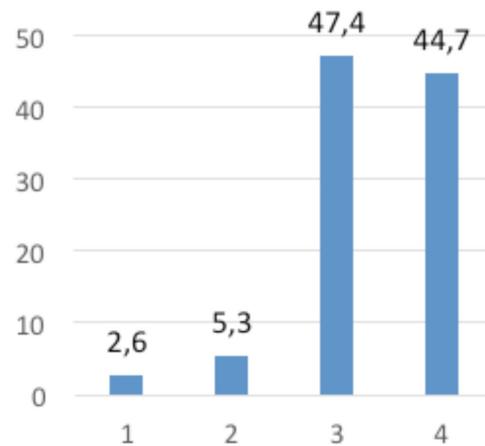
Gráfico 18: Opinión sobre medidas de cumplimiento forzoso de la LOEPSF (%)



1. Debe ser activado de forma automática cuando llegue el caso.
2. Debe ser aplicado de forma negociada cuando fallen las medidas correctivas.
3. Es imposible de aplicar en la práctica y por eso debería salir de la letra de la ley.
4. Debería ser sustituido por un sistema legal de quiebra ordenada de CCAA.

Fuente: encuesta propia de RIFDE (N=38).

Gráfico 19: Opinión sobre situación ideal para controlar el endeudamiento autonómico (%)



1. El mercado financiero debería ser suficiente por sí solo para disciplinar el endeudamiento de las comunidades autónomas, a través de las restricciones que imponen los tipos de interés y las primas de riesgo.
2. La disciplina del mercado financiero debería combinarse con controles directos por parte del gobierno central.
3. La disciplina de mercado debería ser completada con reglas fiscales, detalladas en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
4. La disciplina de mercado debería combinarse con un renovado mecanismo de coordinación del endeudamiento en el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Fuente: encuesta propia de RIFDE (N=38).

matices que se quiera, la situación actual. Muy cerca, con un 44,7%, se sitúa la opción más “federalista” de quienes prefieren combinar la disciplina de mercado con un renovado mecanismo de coordinación del endeudamiento en el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Como resumen de las variables de control se debe anotar que la inmensa mayoría de las personas que han contestado tiene como comunidad autónoma de referencia una de régimen común (94,7%), excepto Canarias (no se han obtenido respuestas en este sentido), mientras que un 5,3% toma como referencia una de las CCAA de régimen foral.

La mayoría responde que su comunidad autónoma de referencia tiene un déficit por debajo de la media (60,5%) y una deuda por debajo de la media (57,9%). De igual modo, un 81,5% contesta que su comunidad autónoma de referencia ha recurrido a algunos de los mecanismos adicionales de financiación, aunque solo un 28,9% percibe que sus respectivos gobiernos autonómicos lo han hecho en cuantía por encima de la media.

Con respecto a las variables políticas, se constata que los gobiernos autonómicos se perciben sustentados sobre mayorías estables con varios partidos (52,6%), sobre un solo partido con mayoría absoluta (26,3%) –denotando el peso de Galicia en la muestra, la única en esta situación en 2017- o sobre mayorías parlamentarias más precarias (21,1%). Con respecto a la ideología de los gobiernos autonómicos, hay total equilibrio entre los bloques de izquierda y derecha (44,7% cada uno) y solo un 10,5% responde que el gobierno del territorio de referencia es nacionalista o independentista. Finalmente, se obtie-

ne una frecuencia de respuesta similar en las opciones de gobiernos autonómicos afines (42,1%) y poco afines al gobierno central (44,7%); otro 13,2% contesta que su gobierno autonómico de referencia es pragmático o indiferente políticamente ante el gobierno central.

En síntesis, los resultados más robustos de la encuesta muestran las siguientes indicaciones, a modo de decálogo de recomendaciones:

1. El déficit estructural, explicitado en la normativa europea y en la CE, es un criterio adecuado para definir los objetivos de estabilidad presupuestaria, frente a otras alternativas ensayadas en el pasado, si bien se reconoce su dificultad práctica.

2. El reparto vertical de los objetivos de déficit –y por asimilación, los de deuda- debería ser debatido y pactado de forma multilateral, ajustándose mejor que ahora al reparto del gasto público entre niveles de gobierno.

3. Sería deseable una fijación de objetivos diferenciados entre CCAA, sobre la base de algún criterio objetivo y transparente.

4. Los incumplimientos pasados tiene que ser tenidos en cuenta a la hora de fijar nuevos objetivos, aunque la fórmula concreta debe ser concretada.

5. Queda validada la regla de gasto como complemento de los objetivos de déficit y deuda, pero preferiblemente en términos más flexibles que los actuales.

6. La supervisión continua debe seguir quedando preferentemente a cargo de la AIReF, junto con el MINHAFF, aunque sin despreciar el papel de las instituciones de control externo y de los órganos de control interno.

7. Los mecanismos adicionales de financiación deberían ser eliminados en breve plazo o, en su defecto, clarificados e individualizados, pero no mantenidos con carácter general e indefinido. Las deudas contraídas hasta el momento deben ser reestructuradas, siendo mayoritaria la opinión de que no deben existir condonaciones, ni siquiera parciales.

8. Los FEE o fondos de reserva deberían ser una novedad normativa en España, como garantía frente a crisis financieras futuras y para sostener los niveles mínimos de prestación de los SPF. Queda pendiente un debate sobre su exacta definición y dotación, bien sobre

la base de un FEE único mutualizado, bien sobre diversos FEE en cada una de las CCAA, con o sin elementos básicos comunes.

9. La LOEPSF debería ser modificada para hacer efectivas las medidas de cumplimiento forzoso en los casos más graves de incumplimiento. Si no es así, simplemente debería derogarse esta previsión o, en su caso, estudiar un sistema de quiebra ordenada de CCAA.

10. El mercado no es suficiente para disciplinar el endeudamiento de las CCAA, por lo que debe ser complementado con reglas fiscales (LOEPSF) y mecanismos de coordinación, pero no con más controles directos.

5. CONCLUSIONES

El endeudamiento es una de las fuentes de recursos de las CCAA, amparada por la teoría económica y reconocida con el mayor rango jurídico en la CE. Pero no es menos cierto que no puede existir libertad absoluta para endeudarse, de nuevo, por una doble motivación económica (estabilización) y jurídica (la estabilidad presupuestaria también es un principio constitucional). La disciplina de mercado no es suficiente como elemento de autocontención y, por eso, la normativa europea y española ha ido mutando para incorporar controles internos adicionales, más o menos formalizados o severos en cada momento. Desde 2012, todo se articula en torno a la LOEPSF, sin olvidar las regulaciones básicas que fija la LOFCA.

Sigue faltando una mayor coherencia y una conectividad más estrecha entre los recursos que proporciona el SFA y el producto obtenido de las operaciones de crédito. Baste recordar que la LOEPSF se sustenta sobre siete principios generales (estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, plurianualidad, transparencia, eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, responsabilidad y lealtad institucional) que no son los mismos que orientan la financiación básica (autonomía financiera, coordinación, suficiencia, solidaridad y, en los últimos años, ordinalidad). Probablemente, el enlace entre ambas reformas sea la coordinación.

Los objetivos de estabilidad presu-

pueraria y deuda pública, así como la regla de gasto, podrían ser reformulados en aras de una mayor efectividad conjunta y de una mayor equidad entre CCAA. De igual modo, las medidas de prevención, corrección y coerción por incumplimiento no deberían estar sujetas a interpretación, por lo que es recomendable transitar hacia un modelo más automatizado. Por otra parte, el futuro papel del FFCA debe ir en paralelo a la reforma del SFA y de la eventual modificación de la LOEPSF o de sus desarrollos. El Fondo de FFCA –y antes el FLA– es un rescate financiero de cierta envergadura que probablemente haya sido necesario y hasta ineludible en una situación de clara emergencia. Sin embargo, no puede sustituir, ni compensar, ni postergar el funcionamiento ordinario de del SFA, alimentando expectativas que ablanden la restricción presupuestaria de las CCAA. Asimismo, es preciso abordar una salida ordenada que, de acuerdo con la mayoría de las personas expertas consultadas, aunque no la totalidad, evite las quitas o condonaciones generalizadas y no selectivas.

También se ha propuesto implantar en las CCAA los FEE, forzando por ley una política fiscal contracíclica, consistente en equilibrar presupuestos a largo plazo. Todo ello contribuye a garantizar los SPF y, al tiempo, emite una positiva señal de solvencia a los mercados financieros y a las agencias calificadoras, ya que introduce un elemento de certidumbre sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Los resultados de la encuesta muestran una serie de sólidos consensos técnicos en bastantes cuestiones, en muchos casos coincidentes con las propuestas contenidas en el propio informe. Con las debidas cautelas por el tamaño muestral, es posible afirmar que dichos resultados pueden servir como guía cualificada para futuras reformas del marco general de es-

tabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, incluyendo definición y supervisión de objetivos, gestión de los mecanismos adicionales de financiación, la hipotética reestructuración de la deuda y, en su caso, el establecimiento de nuevos instrumentos como los FEE. Todo ello, de forma coordinada con la reforma de la financiación autonómica iniciada en 2017.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

Castañeda, J.; A. Herrero; J.M. Tránchez; y J. Vila (2013): “Reglas Fiscales Activas en un Sector Público Multinivel: Una Aplicación Para los Gobiernos Regionales en España”, XX Encuentro de Economía Pública, Sevilla, 31 Enero-1 Febrero de 2013.

Comisión de expertos para la reforma de la financiación autonómica (2017): *Informe de la Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica*, disponible en www.minhafp.es.

Dafflon, B. (2006): “The Assignment of Functions to Decentralized Government: From Theory to Practice”, en E. Ahmad and G. Brosio (Eds), *Handbook of Fiscal Federalism*, Cheltenham: Edward Elgar, 271-305.

Darnaculleta Gardella, M. M. (2014): «*Conseqüències institucionals de la limitació del deute públic a les comunitats autònomes i als länder. Una anàlisi comparada dels mecanismes de control de l'estabilitat pressupostària a Espanya i Alemanya*»; en Revista d'Estudis Autonòmics i Federals (20); pp. 174-213.

Díaz Álvarez, E. y Fernández Llera, R. (2014): “Contingencia, estabilización y fiscalización”, *Presupuesto y Gasto Público*, 77, 101-112.

Eyraud, L. y Lusinyan, L. (2013), “Vertical Fiscal Imbalances and Fiscal Performance in Advanced Economies”, *Journal of Monetary Economics*, 60(5), 571-587.

Fatás, A. e I. Mihov (2006): “The Macroeconomic Effects of Fiscal Rules in the US States”, *Journal of Public Economics*, 90(1), 101-117.

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. (2014a): “La mitosis institucional como fenómeno de descentralización interna del Sector Público”, *Gestión y Política Pública*, XXIII (1), 219-265.

Fernández Llera, R. (2014b): “Previsiones económicas, control externo y supervisión independiente”, *Auditoría Pública*, 62, 35-44.

Fernández Llera, Roberto (2016a): “El encaje entre financiación autonómica y estabilidad presupuestaria en torno a la coordinación y la planificación”, *Mediterráneo Económico*, 30, 447-464.

Fernández Llera, R. (2016b): “Vigencia de la LOFCA en materia de operaciones de crédito”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 11, 35-52.

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.

Foremny, D. (2012): “Vertical Aspects of Sub-National Deficits: The Impact of Fiscal Rules and

Tax Autonomy in European Countries”, *MPRA Paper*, nº 37729.

Foremny, D. (2014): “Subnational Deficits in European Countries: The Impact of Fiscal Rules and Tax Autonomy”, *European Journal of Political Economy*, 34, 86-110.

Goodspeed, T. J. (2016), “Absorbing Shocks: National Rainy-Day Funds and Cross-Country Transfers in Fiscal Union”, *GEN Working Papers A*, nº 6.

Goodspeed, T. J. (2017): “Bailouts and soft budget constraints in decentralized government: A synthesis and survey of an alternative view of intergovernmental grant policy”, *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, pendiente de publicación.

Haggerty, T. y J. Griffin (2014): “A Drop In The Bucket: Rainy Day Funds Proved No Match Against Recession-Era Budget Gaps”, <http://www.ncsl.org/research/fiscal-policy/a-drop-in-the-bucket.aspx>, 10 de mayo de 2017.

Hernández de Cos; P. y Pérez; J. (2015): «Reglas fiscales; disciplina presupuestaria y corresponsabilidad fiscal»; *Papeles de Economía Española*, 143, 174-184.

Herrero Alcalde, A.; J. Martín; y J.M. Tránchez (2017): “Factores determinantes del fondo de liquidez autonómico”, XXIV Encuentro de Economía Pública, Toledo, 26 y 27 Enero de 2017.

Hulbert, C. y Vammalle, C. (2016), “Monitoring sub-central governments’ debts: practices and challenges in OECD countries”, *Sostenibilidad fiscal y haciendas subcentrales en España: desafíos y reformas*, Santiago de Compostela, 19 y 20 de octubre.

Inmann, R. (2003): “Transfers and Bailouts. Enforcing Local Fiscal Discipline with Lessons from US Federalism”, en Rodden, Eskeland y Litvack (Eds.), *Fiscal Decentralization and The Challenge of Hard Budget Constraints*, Cambridge: MIT Press, 35-84.

Inman, R. y D. Rubinfeld (2001), “Can We Decentralize Our Unemployment Policies? Evidence from the United States”, *KYKLOS*, 54 (2), 287-308.

Institute On Taxation And Economic Policy (2015): “A Primer On State Rainy Day Funds”, Policy Brief, October 2015.

King, D. (1984): *Fiscal Tiers: The Economics of Multilevel Government*, George Allen & Unwin.

Kodrzycki, Y. y B. Zhao (2015): “Achieving Greater Fiscal Stability: Guidance For The New England States”, New England Public Policy Center Research Report, nº 15-2.

Kotia, A. y Duarte Lledó, V. (2016), “Do Subnational Fiscal Rules Foster Fiscal Discipline? New Empirical Evidence from Europe”, *IMF Working Paper*, nº 84

Leal Marcos, A. y López Laborda, J. (2009): “Efectos externos del endeudamiento sobre la calificación crediticia de las comunidades autónomas”, *Hacienda Pública Española*, 189, 81-106.

Martínez-Vázquez, J. y V. Vulovic (2016): “How Well Do Subnational Borrowing Regulations Work?”, *Asian Development Bank Institute Working Papers*, nº 563.

Monasterio Escudero, C. y Fernández Llera, R. (2008): “Coordinación en el Estado Autonómico: una agenda pendiente”, *Papeles de Economía Española*, 118, 81-97.

- Musgrave, R. (1959), *The Theory of Public Finance: a Study in Political Economy*. McGraw-Hill.
- Oates, W. (1972): *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich.
- Pew Charitable Trusts (2014): “Building State Rainy Day Funds. Policies To Harness Revenue Volatility, Stabilize Budgets, And Strengthen Reserves”, <http://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/reports/2014/07/15/building-state-rainy-day-funds-policies-to-harness-revenue>, 10 de Mayo de 2017.
- Poterba, J. (1993): “State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics”, *NBER Working Papers*, nº 4375.
- Prud'homme, R. (1994): “On The Dangers of Decentralization”, *The World Bank Research Working Papers*, nº 1252.
- Qian, Y. y G. Roland (1998): “Federalism and the Soft Budget Constraint”, *The American Economic Review*, 88(5), 1143-1162.
- Shah (2006): “Fiscal Decentralization and Macroeconomic Management”, *International Tax and Public Finance*, 13 (437), <https://doi.org/10.1007/s10797-006-8948-1>.
- Suárez-Serrato, J.C. and P. Wingender (2014): “Estimating Local Fiscal Multipliers”, Mimeo.
- Sutherland, D; R. Price; e I. Jounard (2005): “Fiscal Rules for Sub-Central Governments. Design and Impact”, *OECD Economics Department Working Papers*, nº 465.
- Ter-Minassian-T. (2007): “Fiscal Rules For Subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline?”, *OECD Journal on Budgeting*, 6 (3), 1-11.
- Ter-Minassian, T. y Craig, J. (1997): “Control of subnational government borrowing”, en *T. Ter-Minassian, Fiscal Federalism in theory and practice*, *International Monetary Fund*, 156-172.
- Tiebout, C. (1956): “A Pure Theory of Local Expenditures”, *The Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.
- Tribunal de Cuentas (2015): “Informe de fiscalización de las actuaciones desarrolladas por las comunidades autónomas y ciudades autónomas en relación con los planes económico-financieros, planes de reequilibrio y planes de ajuste previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y con la gestión del plan de pago a proveedores”, 1106, www.tcu.es.
- Vallés Giménez, J. (2002): “Un modelo explicativo de las causas del endeudamiento autonómico. El impacto de los límites de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas”, *Revista Galega de Economía*, 11 (1), 1-36.
- Von Hagen, J. y D. Foremny (2013): “Subnational Budgetary Discipline During Times of Crisis: The Impact of Fiscal Rules and Tax Autonomy”, *European Economic Papers*, nº 501, 142-170.
- Zhao, B. (2014): “Saving For A Rainy Day: Estimating The Appropriate Size Of US State Budget Stabilization Funds”, *Federal Reserve Bank of Boston Working Papers*, nº14-12.

ANEXO. 1. CUESTIONARIO DE LA ENCUESTA

PREGUNTAS SUSTANTIVAS

1. El déficit estructural (déficit nominal neto del efecto del ciclo económico) es, desde 2011, el concepto relevante a los efectos de la normativa europea y constitucional de estabilidad presupuestaria. ¿Lo considera adecuado?

- a. Sí, ya que es el que mejor internaliza el ajuste a realizar por los gobiernos.
- b. Sí, pero solo para el gobierno central, no para las comunidades autónomas.
- c. Sí, pero solo si va acompañado de un objetivo coherente de déficit nominal.
- d. No, sería mejor volver al concepto de déficit nominal, por su mayor transparencia.

2. En relación con el reparto del objetivo de déficit entre niveles de gobierno:

- a. Debería ser decidido por el Gobierno de España, como garante último de la estabilización económica.
- b. Debería ser debatido y acordado en las Cortes Generales (preferiblemente en el Senado), para asegurar la participación de todos los partidos políticos.
- c. Debería ser debatido y acordado en la Conferencia de Presidentes o en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, para asegurar la participación de todas las comunidades autónomas.
- d. Debería explicitarse en la ley o incluso en la Constitución, para evitar costosas negociaciones anuales.

3. De nuevo, en relación con el reparto del objetivo de déficit entre niveles de gobierno:

- a. Debería hacerse a partes iguales entre la Administración Central (incluida la Seguridad Social), las CCAA y las corporaciones locales.
- b. Debería acomodarse al reparto del gasto público entre niveles de gobierno o a cualquier otro criterio homologable.
- c. Debería excluir primero el objetivo de la Seguridad Social y, a continuación, repartir el resto a partes iguales entre la Administración Central, las CCAA y las corporaciones locales.
- d. Debería reconocerse con una mayor cuota de déficit al gobierno central, por ser el que centraliza la política de estabilización y porque es el responsable único ante las instituciones europeas.

4. El reparto del tramo de déficit autonómico entre cada una de las CCAA debería ser asignado:

- a. En función directa del PIB de cada comunidad autónoma, con idéntico porcentaje para todas ellas e idéntico al porcentaje común.
- b. En función directa del PIB de cada comunidad autónoma, con diferentes porcentajes para cada una de ellas, coherentes con el objetivo común.
- c. En función directa del peso de los gastos o los ingresos no financieros de cada comunidad autónoma, con idéntico porcentaje para todas ellas.
- d. En función directa del peso de los gastos o los ingresos no financieros de cada comunidad autónoma, con diferentes porcentajes para cada una de ellas, coherentes con el objetivo común.

5. Los incumplimientos pasados del objetivo de déficit o de deuda, o de la regla de gasto, de cara al reparto del déficit entre cada una de las CCAA para el siguiente período:

- a. Son irrelevantes y no deberían ser tenidos en cuenta.
- b. Deberían facilitar un mayor margen a las CCAA incumplidoras, para que su nuevo escenario sea más factible.
- c. Deberían facilitar un mayor margen a las CCAA cumplidoras, por su acreditada disciplina fiscal.
- d. Deberían servir para justificar un menor margen a las CCAA incumplidoras, por su deficiente desempeño.

6. La regla de gasto:

- a. Es superflua y compromete la autonomía de gasto de las CCAA.
- b. En su actual formulación, es un complemento necesario a los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública.
- c. En un complemento necesario a los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, pero debe ser reformulada, para dotarla de mayor flexibilidad.
- d. En un complemento necesario a los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, pero cada comunidad autónoma debería aprobar la suya en su propia legislación presupuestaria y de hacienda.

7. Las funciones de control y supervisión continua del ciclo presupuestario y de las cuentas autonómicas deberían estar básicamente en manos de:

- a. El Ministerio de Hacienda y Función Pública.
- b. La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF).
- c. Las instituciones de control externo (órganos autonómicos y Tribunal de Cuentas).
- d. Los órganos interventores de las comunidades autónomas.

8. En relación con los mecanismos extraordinarios y adicionales de financiación que ha habilitado el Estado en los últimos años:

- a. Deberían desaparecer de inmediato, salvo para atender situaciones muy graves y excepcionales.
- b. Deberían mantenerse, con una legislación más transparente, coordinada con la reforma del sistema de financiación autonómica.
- c. Deberían mantenerse, con una legislación más transparente, aprobada al margen del sistema de financiación autonómica.
- d. Deberían persistir indefinidamente como hasta ahora.

9. Respecto a la hipotética desactivación de los mecanismos adicionales de financiación:

- a. Las deudas que han contraído las comunidades autónomas deberían condonarse y ser asumidas en exclusiva por el gobierno central.
- b. Cada comunidad autónoma debería encargarse de asumir sus deudas con cargo a sus propios recursos.
- c. El gobierno central debería proceder a una reestructuración de la deuda que han contraído las comunidades autónomas, en su caso, con condonaciones parciales.
- d. El gobierno central debería proceder a una reestructuración de la deuda que han contraído las comunidades autónomas, pero sin condonaciones de ningún tipo.

10. Ante una hipotética introducción de fondos de estabilización (rainy day funds), la estrategia más adecuada sería:

- a. Que exista una normativa común, aprobada por las Cortes Generales, constituyendo un único fondo de estabilización para el conjunto de comunidades autónomas, dotado en los Presupuestos Generales del Estado.
- b. Que exista una normativa común, aprobada por las Cortes Generales, constituyendo un único fondo de estabilización para el conjunto de comunidades autónomas, dotado a través de los Presupuestos Generales del Estado y de los presupuestos de las comunidades autónomas.
- c. Que exista una normativa común, aprobada por las Cortes Generales, dejando a cada comunidad autónoma la decisión de activar su propio fondo de estabilización.
- d. Que cada comunidad autónoma decida si crea o no su propio fondo de estabilización, aprobando la correspondiente normativa reguladora.

11. En un fondo de estabilización único para el conjunto de comunidades autónomas, la causa para instar la salida de recursos acumulados hacia un territorio concreto:

- a. Debería ser únicamente la situación de recesión económica grave, general o específica de ese territorio, previamente acreditada por la AIReF.
- b. Debería ser la cobertura de los servicios públicos fundamentales cuando peligre la garantía de mínimos, siendo preceptivo el informe favorable de la AIReF.
- c. Podría ser cualquiera que alegue la comunidad autónoma interesada, debiendo en todo caso motivar, acotar y cuantificar exactamente su petición.
- d. Debería quedar al exclusivo criterio y a la apreciación del Consejo de Ministros.

12. En un fondo de estabilización único para el conjunto de comunidades autónomas, la decisión final para aprobar la salida de recursos acumulados hacia un territorio concreto:

- a. Debería corresponder a la AIReF.
- b. Debería recaer en el Consejo de Ministros.
- c. Debería estar residenciada en las Cortes Generales (preferentemente, en el Senado), previo acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera.
- d. Debería ser automática cuando así la solicite una comunidad autónoma, siempre que se haya motivado, acotado y cuantificado exactamente la petición.

13. Ante una hipotética implantación de fondos de estabilización autonómicos, ¿cuál sería el mejor criterio para obligar a dotarlos?

- a. Cuando se registre superávit estructural.
- b. Cuando el PIB nominal crezca por encima de una tasa predeterminada.
- c. Cuando los ingresos no financieros (o, en su caso, los ingresos corrientes), crezcan por encima de una tasa predeterminada.
- d. Fijando por ley una cuantía automática cada año, como proporción del gasto presupuestario no financiero.

14. La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera prevé, para situaciones extremas, la imposición de medidas de cumplimiento forzoso a las CCAA, al amparo del artículo 155 de la Constitución. En su opinión, este mecanismo:

- a. Debe ser activado de forma automática cuando llegue el caso.
- b. Debe ser aplicado de forma negociada cuando fallen las medidas correctivas.
- c. Es imposible de aplicar en la práctica y por eso debería salir de la letra de la ley.
- d. Debería ser sustituido por un sistema legal de quiebra ordenada de CCAA.

15. A su juicio, en un escenario ideal:

- a. El mercado financiero debería ser suficiente por sí solo para disciplinar el endeudamiento de las comunidades autónomas, a través de las restricciones que imponen los tipos de interés y las primas de riesgo.
- b. La disciplina del mercado financiero debería combinarse con controles directos por parte del gobierno central.
- c. La disciplina de mercado debería ser completada con reglas fiscales, detalladas en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- d. La disciplina de mercado debería combinarse con un renovado mecanismo de coordinación del endeudamiento en el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

PREGUNTAS DE CONTROL

- 1. Su comunidad autónoma de referencia:**
 - a. Es de régimen foral.
 - b. Es de régimen común, excepto Canarias.
 - c. Es Canarias.

- 2. Su comunidad autónoma de referencia tiene un déficit:**
 - a. Por encima de la media.
 - b. Por debajo de la media.
 - c. Aproximadamente en la media.

- 3. Su comunidad autónoma de referencia tiene una deuda pública:**
 - a. Por encima de la media.
 - b. Por debajo de la media.
 - c. Aproximadamente en la media.

- 4. En su comunidad autónoma de referencia, el gobierno:**
 - a. Es de un solo partido con mayoría absoluta en el parlamento.
 - b. Se sustenta sobre una mayoría parlamentaria estable, con varios partidos.
 - c. El gobierno no tiene mayoría parlamentaria estable.

- 5. En su comunidad autónoma de referencia, la orientación política del gobierno:**
 - a. Es de izquierdas-progresista.
 - b. Es de derechas-conservadora.
 - c. Es nacionalista o independentista.

- 6. En su comunidad autónoma de referencia, el gobierno autonómico:**
 - a. Es políticamente afín al gobierno central.
 - b. Es poco afín al gobierno central en sus posiciones políticas.
 - c. Es pragmático o indiferente frente al gobierno central.

- 7. Diga si su comunidad autónoma de referencia ha recurrido a alguno de los mecanismos adicionales de financiación habilitados por el Estado desde 2012 (fondos de pago a proveedores, FLA, Facilidad Financiera):**
 - a. Sí, por encima de la media.
 - b. Sí, por debajo de la media.
 - c. No.

ANEXO. 2. LISTADO ALFABÉTICO DE PARTICIPANTES EN LA JORNADA DE TRABAJO CELEBRADA EL 7 DE JULIO DE 2017 EN SANTIAGO DE COMPOSTELA

José Armando Baeta Canales	Junta de Castilla y León
José Caamaño Alegre	Universidade de Santiago de Compostela
María Cadaval Sampedro	Universidade de Santiago de Compostela
David Cantarero	Universidad de Cantabria
Marko Crnogorac	Universidad de Vigo y GEN
Alain Cuenca	Universidad de Zaragoza
Francisco J. Delgado Rivero	Universidad de Oviedo
Roberto Fernández Llera	Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias / GEN
Mercedes Gisbert Moya	Comunitat Valenciana
Ana Herrero Alcalde	UNED
Manuel Lago Peñas	Universidad de A Coruña
Santiago Lago Peñas	GEN (Universidad de Vigo)
Agustin Manzano Mozo	Junta de Castilla y León
Carlos Monasterio Escudero	Universidad de Oviedo
Jorge Onrubia Fernández	Universidad Complutense de Madrid / FEDEA / GEN
Francisco Pérez	IVIE
Juan Pérez	IVIE
Javier J. Pérez García	Banco de España
Irene Santamaría Paulo	Comunitat Valenciana
Javier Suárez Pandiello	Universidad de Oviedo
Alberto Vaquero García	Universidad de Vigo y GEN
Maite Vilalta	Universitat de Barcelona
Antoni Zabalza Martí	Universidad de Valencia

ANEXO. 3. LISTADO ALFABÉTICO DE PERSONAS EXPERTAS QUE HAN CONTESTADO LA ENCUESTA

José Caamaño Alegre	Universidade de Santiago de Compostela y GEN
María Cadaval Sampedro	Universidade de Santiago de Compostela
Cesar Cantalapiedra	Afi
David Cantarero Prieto	Universidad de Cantabria
Jose Manuel Cordero Ferrera	Universidad de Extremadura
Miguel Corgos López-Prado	Xunta de Galicia
Alain Cuenca García	Universidad de Zaragoza
Francisco J. Delgado Rivero	Universidad de Oviedo
Mar Delgado Téllez	Banco de España
Roberto Fernández Llera	Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias / GEN
Amadeo Fuenmayor	Universidad de Valencia
José Federico Geli Manzano	AIReF
Juan González Alegre	Universidad de Málaga
Rafael Granell Pérez	Universidad de Valencia
Luis Ángel Hierro Recio	Universidad de Sevilla
Santiago Lago Peñas	GEN (Universidad de Vigo)
Xosé Manuel González	Universidade de Vigo
Agustin Manzano Mozo	Junta de Castilla y León
Diego Martínez López	Universidad Pablo Olavide de Sevilla
Jorge Martínez-Vazquez	GEN and Georgia State University
María José Mira Veintimilla	Secretaría Autónoma de Modelo Económico y Financiación
Carlos Monasterio Escudero	Universidad de Oviedo
Encarnación Murillo García	Universidad Rey Juan Carlos
Jorge Onrubia Fernández	Universidad Complutense de Madrid - FEDEA – GEN
Pedro Pascual Arzoz	Departamento de Economía. Universidad Pública de Navarra.
Francisco Pedraja Chaparro	Universidad de Extremadura
Juan Pérez	IVIE (Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas)
Jose Antonio Rodrigo Rodrigo	AIReF
Jose Sánchez Maldonado	Universidad de Málaga
Javier Suárez Pandiello	Universidad de Oviedo
Jose Manuel Tránchez Martín	Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)
Alfonso Utrilla De La Hoz	Universidad Complutense
Alberto Vaquero García	Universidad de Vigo y GEN
Laura Varela Candamio	Universidade da Coruña
Maite Vilalta Ferrer	Universitat de Barcelona
Ulpiano Villanueva Rodríguez	Consello de Contas de Galicia
Antoni Zabalza Martí	Universidad de Valencia
Ignacio Zubiri Oria	Universidad del País Vasco

GEN+ es una plataforma de transferencia de conocimiento en el ámbito de la economía y la gobernanza públicas: con interés particular en el federalismo y la descentralización. GEN+ nace como una extensión del Grupo de investigación GEN (Governance and Economics research Network) de la Universidad de Vigo.

Listado de GEN+ Reports publicados:

04/2017: Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas

03/2017: La política regional en España: análisis y propuestas de reforma

02/2017: La nivelación interterritorial y la estimación de las necesidades de gasto

01/2016: Informe sobre el transporte público urbano en Galicia

GEN+Reports

Editor: Patricio Sánchez

Documentos descargables gratuitamente en www.genplus.es