



EL ENCAJE ENTRE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN TORNO A LA COORDINACIÓN Y LA PLANIFICACIÓN*

Roberto Fernández Llera

Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias y GEN

Resumen

En el trabajo se analiza la deseable conexión que se debe producir entre el sistema de financiación autonómica y la normativa de estabilidad presupuestaria, en el contexto de la consolidación fiscal. Se ensalza el decisivo –y poco desplegado– papel del principio de coordinación, frente a alternativas unilaterales ya ensayadas. En particular, se repasa el fundamental papel de las previsiones económicas y la planificación presupuestaria, se destaca el fondo de contingencia para la gestión de gastos imprevistos y se proponen alternativas para el establecimiento en España de un fondo de estabilización económica de carácter anticíclico.

Abstract

The paper analyses the desired connection to be produced between the regional financing system and the budgetary stability rules, in the context of fiscal consolidation. The decisive –and undeveloped– role of the coordination principle, in contrast with tested unilateral alternatives, is highlighted. In particular, the paper reviews the fundamental role of economic forecasts and budget planning, the contingency fund for unforeseen expenses management, and some alternatives for the establishment in Spain of an economic stabilization fund with a countercyclical character.

1. Introducción

El artículo 156.1 de la Constitución Española reconoce la autonomía financiera de las comunidades autónomas (CCAA), sujeta a los principios de coordinación y solidaridad. De igual modo, el artículo 157.1 reconoce entre los recursos de las CCAA el producto de las operaciones de crédito, como también lo hacen los respectivos Estatutos de Autonomía y la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). Por su parte, el artículo 135 y su desarrollo en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), completan el bloque de constitucionalidad en materia de financiación autonómica, pero también complican el panorama de su aplicación armónica, dentro del marco europeo sobre estabilidad, coordinación y gobernanza.

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

La LOFCA regula también el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) como el órgano multilateral de coordinación del Estado y las CCAA en la materia, con particular protagonismo para la política de endeudamiento y las operaciones de crédito. En la práctica, el CPFF ha sustituido al Senado y a la Conferencia de Presidentes¹ como foro deliberativo y decisorio, aunque con tres matices no menores: su criticada legitimidad democrática (es una conferencia sectorial), la autoexclusión fáctica de las CCAA de régimen foral y, sobre todo, el reglamento interno de toma de decisiones que casi convierte sus reuniones en un trámite de ratificación de las propuestas del Gobierno de España, alejándolo de sus homólogos en países federales (Darnaculleta Gardella, 2014).

El objetivo de este trabajo es analizar conjuntamente el endeudamiento de las CCAA y los recursos del sistema de financiación autonómica, en torno a la coordinación y la planificación presupuestaria. En la sección 2 se discute sobre el principio de autonomía financiera, limitado por la coordinación estatal. En la sección 3 se repasa el fundamental papel de las previsiones económicas y la planificación presupuestaria. La sección 4 se dedica al fondo de contingencia como instrumento de gestión para gastos imprevistos. En la sección 5 se recomienda el establecimiento en España de un fondo de reserva de carácter anticíclico y se proponen alternativas. La última sección concluye.

2. Autonomía financiera y coordinación

El ejercicio práctico de algunas parcelas de la función de estabilización, incluyendo la política autónoma de endeudamiento, hace tiempo que ha dejado de estar proscrita para los gobiernos subcentrales, superando así los estrictos parámetros teóricos del federalismo fiscal «de primera generación» (Oates, 1972). Siendo esto cierto, no lo es menos que el gobierno central de cada Estado miembro es el responsable único del cumplimiento del Derecho de la Unión Europea. De ambas cuestiones se colige que la coordinación interna en los países federales o descentralizados, no solo es un principio político fundamental, sino una exigencia de orden económico y financiero para contribuir al éxito de los procesos de consolidación fiscal, transparencia y buen gobierno (Shah, 2006).

En España, como prontamente sentenció el Tribunal Constitucional², 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». Es decir, se permiten controles directos, como son las autorizaciones estatales para concertar las operaciones de crédito con mayor riesgo financiero o cambiario. El Tribunal Constitucional en los últimos años ha vuelto a fallar a favor de que el Estado pueda imponer a las CCAA

¹ Este último órgano de cooperación multilateral, ya con rango legal desde la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, solo ha celebrado dos reuniones reseñables en materia de financiación autonómica. Una, en 2005, en la que el Estado aportó unilateralmente recursos adicionales para la financiación sanitaria. La otra, en 2012, cuyo único resultado fue una vaga declaración política sobre la respuesta coordinada a la crisis.

² Sentencia 11/1984, de 2 de febrero.

restricciones de aplicación directa, siempre que los límites impuestos a la autonomía financiera sean proporcionales a los objetivos perseguidos³. Con el modificado artículo 135 de la Constitución Española, el Estado dispone de un anclaje adicional sobre el cual establecer esos controles directos al endeudamiento autonómico, además de los que ya tenía en el ejercicio de sus competencias de dirección general de la actividad económica y de coordinación de las haciendas autonómicas.

En puridad, el sistema de financiación autonómica no ha incluido nunca entre sus recursos el endeudamiento, aunque de forma indirecta el límite de déficit y deuda siempre ha operado como restricción financiera de amplio espectro. 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 (Alcalde Fradejas y Vallés Giménez, 2002), entre otros factores, porque políticamente se decidió que iban a nacer con deuda cero⁴, reducidas competencias de gasto y garantía de financiación básica con la participación en ingresos del Estado. En resumen, se podría decir que no existió una demanda política, ni tampoco un convencimiento sincero de reducción del desequilibrio presupuestario, incluido el ámbito autonómico, hasta las exigencias del Tratado de Maastricht (González-Páramo, 2001).

Algunos acuerdos alcanzados en el seno del CPFF son excepciones a lo afirmado hasta ahora⁵. El primero de ellos, en 1992, contenía un detallado acuerdo sobre coordinación presupuestaria y financiera, con el objetivo declarado de implicar a las CCAA en la reducción progresiva de la necesidad de financiación del sector público español, como requisito ineludible para participar en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria⁶.

Más adelante, el acuerdo de 2001 que sirvió de base para el modelo de financiación autonómica a partir de 2002 seguía sin recoger referencia alguna a la coordinación del endeudamiento. Pero el legislador estatal sí tomó la vía unilateral de aprobar una estricta normativa de estabilidad presupuestaria, muy contestada por las CCAA, entre otros motivos porque prescindía del CPFF como órgano de coordinación multilateral y ni siquiera daba oportunidad a negociaciones bilaterales a varias bandas. Se confirmaba la doctrina favorable a un control centralizado del endeudamiento, sobrepuesto a otras consideraciones de autonomía política y financiera de las CCAA.

Hay que llegar al acuerdo sobre el modelo que rige desde 2009 para encontrar otra referencia al endeudamiento. La razón no es su incorporación al sistema, sino la vinculación directa entre el aporte de recursos adicionales y los objetivos de reducción del déficit público. No se

³ Lo hizo antes de la consagración constitucional de la estabilidad presupuestaria (Sentencia 134/2011, de 20 de julio) y, por supuesto, después, en la Sentencia 215/2014, de 18 de diciembre. También la Sentencia 101/2016 de 25 de mayo de 2016 validó el mecanismo de retención de fondos, por parte del Estado, para el pago directo de la deuda contraída por las CCAA con sus proveedores. A la fecha, sigue pendiente de resolución otro contra el mecanismo de deducción o retención para abonar las obligaciones pendientes de pago a las entidades locales.

⁴ Salvo las CCAA uniprovinciales, subrogadas en los pasivos de sus diputaciones.

⁵ Todos ellos están disponibles en el sitio del CPFF dentro de www.minhap.es.

⁶ El acuerdo se concretaba en varios aspectos: homogeneización de la contabilidad presupuestaria, escenarios de consolidación presupuestaria para cada una de las CCAA (en términos de déficit y de deuda), sistema de consulta para las leyes estatales sobre tributos cedidos (antecedente del principio de lealtad institucional), régimen de autorizaciones estatales para las emisiones de deuda y automatismo en las transferencias estatales a las CCAA.

puede obviar que este acuerdo fue alcanzado en plena recesión económica, con la recaudación tributaria en caída libre. En el preámbulo de la ley que después regularía el modelo⁷ se vuelve a insistir en que esos recursos adicionales se vinculan al «marco de la política de estabilidad macroeconómica y presupuestaria». Es decir, la incardinación entre el sistema y el recurso al crédito se produce en torno a la necesidad de reducir el déficit público impuesta por las instituciones europeas.

Sigue faltando una mayor coherencia y una conectividad más estrecha entre la financiación básica que proporciona el sistema y el producto 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.

3. Previsiones económicas y planificación presupuestaria

Entre las novedades más relevantes de la LOEPSF están los nuevos instrumentos de gestión presupuestaria: plan presupuestario a medio plazo, límite de gasto no financiero, fondo de contingencia (FC) y destino obligatorio del superávit para reducir el endeudamiento neto. Todos comparten el objetivo de incidir en una planificación presupuestaria más rigurosa, obligan a una mayor exigencia a la hora de evaluar y establecer las prioridades de gasto y, en fin, coadyuvan a que la estabilidad presupuestaria no sea solo una meta estática, sino que impregna todo el ciclo presupuestario, mejorando la definición de objetivos plurianuales y la transparencia. En este contexto, cobran especial relevancia las previsiones macroeconómicas y presupuestarias.

La Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, advierte de que «unas previsiones macroeconómicas y presupuestarias sesgadas y poco realistas pueden obstaculizar considerablemente la efectividad de la planificación presupuestaria y, en consecuencia, pueden debilitar el compromiso con la disciplina presupuestaria, mientras que la transparencia y debate de metodologías de previsión pueden mejorar significativamente la calidad de las previsiones macroeconómicas y presupuestarias a efectos de la planificación presupuestaria».

Sin unas rigurosas previsiones económicas no es posible articular un esquema eficaz de normas presupuestarias, ni un conjunto de objetivos creíbles o un efectivo régimen preventivo o correctivo por incumplimiento. Con respecto a la elaboración de las previsiones y sus metodologías, la Directiva exige que sean públicas, difundidas, revisables y dinámicas, aun cuando se trabaje en un marco de elevada incertidumbre macroeconómica y riesgos. La Directiva

⁷ Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

prevé la utilización del escenario «más prudente», aunque no sea siempre el «más probable». Asimismo, el análisis de sensibilidad debe estar basado en un riguroso juicio de probabilidades sobre diferentes escenarios factibles en la economía nacional, europea e internacional⁸.

En la LOEPSF el principio de transparencia somete a disponibilidad pública «las previsiones utilizadas para la planificación presupuestaria, así como la metodología, supuestos y parámetros en los que se basen».

En segundo lugar, la regla de gasto señala que «los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública», para evitar que la obtención de unos ingresos extraordinarios consolide a futuro un volumen de gasto insostenible⁹.

En tercer lugar, la LOEPSF obliga a anclar los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública en «un informe en el que se evalúe la situación económica que se prevé para cada uno de los años contemplados en el horizonte temporal de fijación de dichos objetivos».

En cuarto lugar, la LOEPSF establece un seguimiento pormenorizado y continuado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto, a cargo del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). En particular, se deben incluir «la evolución real de la economía y las desviaciones respecto de la previsión inicial».

En quinto lugar, la LOEPSF exige que los planes económico-financieros, los planes de reequilibrio y los planes de ajuste, contengan la información relativa a previsiones tendenciales de ingresos y gastos, variables económicas y presupuestarias, supuestos sobre los que se basan, análisis de sensibilidad y adecuación a la realidad.

La LOEPSF y la LOFCA también han previsto que la prudencia financiera pase a informar los objetivos de sostenibilidad financiera, tratando de que la disciplina de mercado vuelva a ser eficaz, tras varios años de inoperancia. En la Tabla 1 se aproxima la prima de riesgo soportada por las CCAA, como indicador de sostenibilidad, a través del cociente entre los gastos financieros y la deuda viva para cada una de las CCAA y la diferencia con ese mismo cociente para el conjunto de todas ellas¹⁰. Tras años de volatilidad, se constata su relativa estabilidad en los últimos años, por el efecto combinado de unos bajos tipos de interés, la moderación del endeudamiento autonómico hasta 2007 y el efecto armonizador que han tenido los mecanismos extraordinarios y adicionales desde 2012 (Fernández Llera, 2015).

⁸ En el primer informe de situación sobre la aplicación de la Directiva (COMISIÓN EUROPEA, 2012) se señalaban las previsiones como un punto débil en España. Igualmente, entre las exigencias del rescate bancario de 2012 estaba la de establecer una entidad presupuestaria independiente para análisis, asesoramiento y supervisión de la política fiscal. Solo un año después, ya existía la AIReF.

⁹ Existió un antecedente efímero, cuyo objetivo era reforzar la vertiente preventiva de la política fiscal y crear márgenes para amortiguar las fases de recesión, sin comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas (Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio).

¹⁰ Este resultado ha de tomarse con cautela, dado que no refleja el tipo de interés efectivo, el cual exige un nivel de detalle sobre las operaciones, del cual se carece para una larga serie temporal.

Tabla 1. Aproximación de la prima de riesgo de las CCAA (puntos básicos)

| | Media 1994-2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|----------------------------|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Tipo medio CCAA (%) | 4,89 | 3,10 | 2,81 | 2,42 | 3,13 | 3,31 | 3,47 | 3,35 |
| Andalucía | 137,4 | 99,2 | 74,5 | 95,9 | 81,2 | 31,0 | 40,6 | -2,3 |
| Aragón | 18,6 | 108,2 | 128,2 | 12,0 | 26,6 | -3,0 | 9,3 | 18,6 |
| Principado de Asturias | -7,1 | 95,0 | 2,4 | -54,1 | -20,7 | 18,6 | 31,4 | 9,0 |
| Islas Baleares | -92,4 | -48,0 | -69,2 | -54,8 | -56,5 | 47,9 | -7,9 | -31,0 |
| Islas Canarias | -83,8 | -6,5 | 28,5 | 53,5 | 48,1 | 9,9 | 49,3 | 40,5 |
| Cantabria | 240,3 | -45,8 | -97,8 | -64,8 | 3,1 | 58,2 | 82,7 | -3,8 |
| Castilla y León | -37,4 | -36,1 | -62,6 | -19,3 | -39,2 | -18,0 | 25,0 | 45,4 |
| Castilla-La Mancha | -27,6 | -4,2 | -64,8 | -57,0 | -3,7 | 11,9 | 30,5 | 42,2 |
| Cataluña | -34,1 | 28,4 | 29,4 | 15,9 | 22,1 | 2,2 | -44,6 | -37,0 |
| Comunidad Valenciana | -71,5 | -55,7 | 36,3 | -3,8 | -24,0 | -12,3 | 17,7 | -6,5 |
| Extremadura | -4,8 | 64,6 | 19,2 | -26,6 | 16,7 | 75,2 | 79,3 | 24,8 |
| Galicia | 68,1 | 31,1 | -53,3 | -44,9 | -10,7 | -21,5 | -19,2 | 30,7 |
| Madrid | -52,7 | -73,8 | -75,6 | -19,7 | -58,8 | -25,4 | 14,0 | 45,0 |
| Región de Murcia | 86,3 | 84,2 | 5,8 | -0,9 | 15,6 | 31,8 | 59,8 | 103,7 |
| Navarra | 264,9 | 41,8 | 42,4 | 5,0 | -77,9 | -4,0 | -5,0 | -7,1 |
| País Vasco | 49,6 | -134,7 | -189,6 | -81,5 | -42,0 | -59,7 | -79,1 | -52,7 |
| La Rioja | -43,8 | 70,4 | -27,3 | -100,2 | -27,2 | -64,0 | -57,6 | -88,9 |
| Desviación típica | 106,2 | 70,7 | 75,2 | 49,4 | 41,3 | 37,8 | 45,4 | 45,0 |

* Un valor negativo indica un tipo de interés menor a la media (y viceversa).

Fuente: liquidaciones presupuestarias y Banco de España. Elaboración propia.

El único informe del Tribunal de Cuentas (2011) sobre fiscalización de la transparencia presupuestaria emitió conclusiones y recomendaciones contundentes, por ejemplo, la que dice que «el presupuesto anual debe elaborarse y presentarse dentro de un marco macroeconómico cuantitativo basado en supuestos coherentes y creíbles, probables e imparciales, que permitan establecer un marco presupuestario a medio plazo, como elemento central de la gestión financiera pública y fundamento último de las cifras del presupuesto».

Por otro lado, la LOEPSF prevé la impugnación ante el Tribunal Constitucional de «leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas [sic] como las disposiciones normativas sin fuerza de ley y resoluciones emanadas de cualquier órgano de las Comunidades Autónomas que vulneren los principios establecidos en el artículo 135 de la Constitución y desarrollados en la presente Ley». En ese contexto, ha sido resuelto un recurso de inconstitucionalidad¹¹ contra la ley de Presupuestos Generales del Estado para 2009, incluidas las previsiones macroeconómicas «excesivamente optimistas» —es cita textual

¹¹ Sentencia 206/2013, de 5 de diciembre.

del demandante— que los sustentaban. El supremo intérprete no aprecia arbitrariedad en el gobierno que elaboró los presupuestos, pero tampoco aporta una respuesta satisfactoria sobre el fondo del asunto, cuando afirma que «no es tampoco labor del Tribunal examinar si las estimaciones de crecimiento económico que sirvieron de base a la elaboración del presupuesto fueron técnicamente correctas, o políticamente pertinentes, sino únicamente si la norma que se impugna es irracional». Y esa irracionalidad, a su juicio, no se habría dado.

Contar con previsiones poco solventes de ingresos y gastos provocan la aparición de un déficit «inesperado» durante la fase de ejecución del presupuesto. Esta evidente consecuencia trae aparejadas otras: acuerdos de no disponibilidad de gastos, urgentes subidas de impuestos, modificaciones presupuestarias de amplio alcance, incremento del endeudamiento para cubrir los desfases o recurso a mecanismos adicionales habilitados al efecto. Precisamente en este último punto, el endeudamiento a través de los mecanismos extraordinarios de financiación conecta con el sistema de financiación autonómica, pero también con el reintegro fraccionado de las liquidaciones negativas correspondientes a 2008 y 2009¹².

Si se calcula el saldo sobrevenido durante la ejecución del presupuesto (S), será más sencillo desligar la parte que ha sido debida a causas exógenas de la que, por el contrario, trae causa de una aprobación del presupuesto inicial, a sabiendas de que se liquidaría con déficit, basándose en unas previsiones de ingresos demasiado optimistas y/o unas estimaciones de gastos demasiado conservadoras. Dicho saldo es la diferencia entre los «excesos de ingresos» y los «excesos de gastos» no financieros, es decir, a la diferencia entre derechos reconocidos (DR) y presupuesto inicial de ingresos (PII) se detrae el exceso de las obligaciones reconocidas (OR) sobre el presupuesto inicial de gastos (PIG).

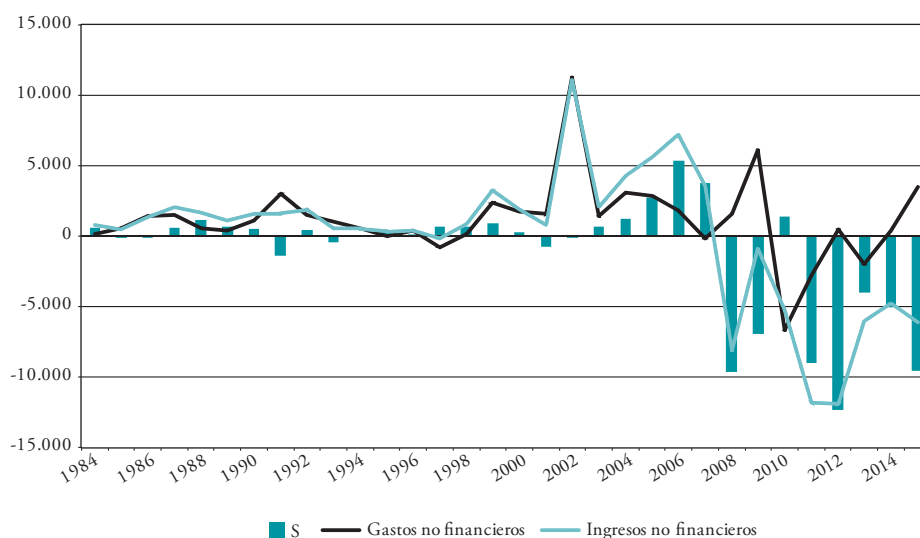
$$S = (DR - PII) - (OR - PIG)$$

En el Gráfico 1 se representa el saldo para el conjunto de las CCAA, observándose una evidente inestabilidad en los ingresos y los gastos desde el comienzo de la crisis en 2008¹³. No se discute aquí el negativo efecto que ha tenido la crisis económica sobre las finanzas públicas autonómicas (es obvio), pero por lo que ahora nos ocupa, queda acreditado también que el déficit público se ha incrementado en buena medida por unas incorrectas previsiones de gastos, pero sobre todo, por unas deficientes estimaciones de ingresos, a su vez, basadas en previsiones subyacentes del PIB poco afinadas.

¹² Esto ha trastocado las entregas a cuenta y lo seguirá haciendo durante bastantes años todavía, en concreto, durante 240 mensualidades, a computar desde el año 2012, según lo dispuesto en la disposición adicional trigésima sexta de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012.

¹³ Con la llamativa excepción del ejercicio 2002, por el cambio en el sistema de financiación autonómica.

Gráfico 1. Saldo en ejecución presupuestaria (total CCAA). En millones de euros



Fuente: liquidaciones y ejecuciones presupuestarias de las CCAA (www.minhap.es). Elaboración propia.

Con todo, hay situaciones que por su naturaleza son de carácter imprevisible o, aun siéndolo, su impacto es de tal magnitud que hace inviable su exacta presupuestación. El tratamiento paliativo para unas y otras debe ser también distinto y debe quedar delimitado con claridad, aun cuando el objetivo común sea «crear un margen presupuestario que permita hacer frente a acontecimientos inesperados», como señaló la recomendación del 14 de julio de 2015 del Consejo Europeo¹⁴.

El Consejo de Estado (2012), cuando emitió su opinión sobre el proyecto de LOEPSF, también tuvo muy clara esta distinción, dictaminando que «el marco normativo [ley de estabilidad presupuestaria de 2001] se completaba con diversas previsiones relativas a los mecanismos necesarios para hacer frente a situaciones de crisis, tanto si se daban inesperadamente a lo largo del ejercicio (creación del fondo de contingencia), como si se trataba de crisis apreciables ya en el momento de elaborar los presupuestos». En una línea similar, el Tribunal de Cuentas (2012) ha recomendado diferenciar con claridad las operaciones¹⁵ que tienen su origen en ejercicios anteriores de las operaciones imprevistas, procediendo en el primer caso a su inclusión ordinaria en los presupuestos iniciales de cada ejercicio, mientras que en el segundo caso sí se podría acudir excepcionalmente al FC, ya que no habían sido previstas y su aprobación –inaplazable– se produce con posterioridad a la tramitación de los presupuestos.

¹⁴ *Diario Oficial de la Unión Europea*, 18 de julio de 2015.

¹⁵ En este caso, misiones militares en el extranjero, pero la recomendación es extrapolable.

4. Contingencias presupuestarias

Un FC trata de acotar y encauzar *ex ante* las modificaciones presupuestarias que puedan surgir durante el ejercicio económico. En puridad, el FC estaría destinado a atender gastos imprevistos, evitando que algunas situaciones sobrevenidas alteren el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda, así como la regla de gasto.

Según la LOEPSF, el FC obliga a las CCAA a incluir «una dotación diferenciada de créditos presupuestarios que se destinará, cuando proceda, a atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el Presupuesto inicialmente aprobado, que pueden presentarse a lo largo del ejercicio». La LOEPSF es, en este punto, respetuosa con las competencias de las CCAA, toda vez que remite su regulación a la normativa autonómica.

Con respecto al tradicional régimen de cambios en el presupuesto durante la fase de ejecución, el FC añade transparencia, ya que si su dotación es suficiente y atinada, podrá anticipar –obviamente, nunca de forma certera– el volumen de modificaciones presupuestarias. El gasto no se ejecuta directamente con cargo al FC, sino que es preceptivo tramitar la oportuna modificación presupuestaria, de forma que se minore el FC y se dote de consignación la partida con cargo a la cual haya de realizarse el gasto.

El FC se incluye dentro del límite del gasto no financiero aprobado antes del comienzo del ejercicio, contribuyendo al cumplimiento mutuo y coherente de estas dos normas de gestión presupuestaria (De Diego Alonso, 2014). Su contabilización en la clasificación económica de los presupuestos locales y estatales se realiza en el capítulo 5, constituyendo una sección independiente de la clasificación orgánica y, dentro de la clasificación por programas, componiendo el grupo de programas dedicado a imprevistos. Para las CCAA habrá que tener en cuenta las particularidades que recojan sus respectivas normativas de hacienda y presupuestos¹⁶.

El FC contemplado en la LOEPSF tiene su antecedente –exclusivamente para el sector público estatal– en la normativa de estabilidad presupuestaria de 2001. Refiere a «necesidades inaplazables, de carácter no discrecional para las que no se hiciera en todo o en parte, la adecuada dotación de crédito». A diferencia del silencio de la LOEPSF sobre la cuantía del FC, para el ámbito estatal sí se establece una cuantía fija, equivalente al 2 % del total de gastos no financieros. En la Tabla 2 se muestran las cuantías ínfimas dotadas por FC en los cuatro primeros años de aplicación de la LOEPSF, con un promedio del 0,25 % del gasto no financiero en el periodo considerado, muy inferior al citado 2 % que marca la legislación de ámbito estatal. Castilla y León incluso sigue sin dotar un FC y solo Galicia, Madrid y Cataluña han dotado en algún ejercicio un FC superior al 1 % de su gasto no financiero. Todo ello pone en serio peligro la propia eficacia de este instrumento.

¹⁶ Algunas CCAA no han habilitado el capítulo 5 de la clasificación económica, pero sí han diluido el FC en otros capítulos, como continuación de anteriores conceptos para imprevistos.

Tabla 2. FC de las CCAA en términos homogéneos

| Comunidades autónomas | FC (millones de euros) | | | | FC / gasto no financiero (%) | | | |
|------------------------|------------------------|--------------|--------------|--------------|------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| Andalucía | 20,0 | 20,0 | 16,0 | 16,0 | 0,08 | 0,09 | 0,07 | 0,07 |
| Aragón | 18,3 | 23,1 | 23,3 | 14,4 | 0,44 | 0,55 | 0,55 | 0,33 |
| Principado de Asturias | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 0,06 | 0,06 | 0,06 | 0,06 |
| Islas Baleares | 2,3 | 2,9 | 3,9 | 3,9 | 0,07 | 0,09 | 0,12 | 0,11 |
| Islas Canarias | 12,0 | 11,7 | 24,3 | 13,9 | 0,19 | 0,18 | 0,39 | 0,22 |
| Cantabria | 1,4 | 1,2 | 1,8 | 1,4 | 0,06 | 0,06 | 0,08 | 0,06 |
| Castilla y León | | | | | | | | |
| Castilla-La Mancha | 5,6 | 7,2 | 2,0 | 1,7 | 0,09 | 0,12 | 0,03 | 0,03 |
| Cataluña | 250,0 | 45,0 | 200,0 | 197,8 | 1,01 | 0,20 | 0,85 | 0,84 |
| Comunidad Valenciana | 6,5 | 7,0 | 7,0 | 9,0 | 0,05 | 0,05 | 0,05 | 0,07 |
| Extremadura | 9,1 | 9,1 | 9,1 | 5,0 | 0,23 | 0,22 | 0,21 | 0,12 |
| Galicia | 85,0 | 105,0 | 125,2 | 52,0 | 1,01 | 1,26 | 1,49 | 0,59 |
| Comunidad de Madrid | 168,7 | 170,6 | 90,5 | 71,9 | 1,04 | 1,05 | 0,55 | 0,43 |
| Región de Murcia | 1,0 | 1,6 | 1,0 | 1,0 | 0,03 | 0,04 | 0,02 | 0,02 |
| Navarra | | 1,0 | 1,0 | 5,3 | | 0,03 | 0,03 | 0,15 |
| País Vasco | 16,7 | 16,2 | 8,5 | 2,4 | 0,17 | 0,17 | 0,09 | 0,02 |
| La Rioja | 5,0 | 2,0 | 1,0 | 3,1 | 0,44 | 0,18 | 0,09 | 0,27 |
| Total | 603,6 | 425,8 | 516,6 | 400,7 | 0,43 | 0,31 | 0,37 | 0,28 |

Fuente: Resumen ejecutivo de los presupuestos generales de las CCAA (www.minhap.es).

Si se desciende al análisis de la legislación hacendística autonómica, se podrá observar que solo algunas CCAA tienen establecidas cuantías concretas para su FC, es decir, obligaciones estructurales que condicionan lo que cada año van a tener que dotar las leyes de presupuestos:

- Aragón: mínimo del 0,5 % del límite de gasto no financiero.
- Islas Baleares: mínimo del 1 % y máximo del 2 % de los gastos no financieros del presupuesto inicial consolidado.
- Galicia: mínimo del 2 % del total de los recursos propios para operaciones no financieras.
- Extremadura: máximo del 2 % del total de gastos no financieros.
- País Vasco: denomina a su FC como «crédito de pago global», con un importe máximo del 5 % del importe total de los créditos de pago.
- La Rioja: máximo del 2 % del total de gastos no financieros.

Dado que en la LOEPSF no se contempla una cuantía mínima común para las CCAA¹⁷, tampoco se han previsto medidas preventivas, correctivas ni coercitivas para las CCAA que doten un FC insuficiente¹⁸. Una regulación probablemente más eficaz podría pasar por establecer una cuantía mínima para el FC en la LOEPSF, fijando un porcentaje de los gastos no financieros (u otra referencia apropiada) y, en coherencia, prever alguna medida para el caso de incumplimiento. Podría parecer una medida que colisiona con la autonomía financiera de las CCAA, pero no lo es si se enmarca dentro del principio de coordinación, tal y como lo ha interpretado el Tribunal Constitucional. Además, no sería muy diferente a otras medidas muy concretas que ya prevé la LOEPSF para los casos de incumplimiento de objetivos, regla de gasto u obligaciones de transparencia y suministro de información. Por su parte, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, tampoco tipifica infracción alguna en materia de gestión económico-presupuestaria para los altos cargos o asimilados que incumplan su deber de ordenar la dotación de un FC o que planifiquen el presupuesto de forma defectuosa, entre otros motivos, por haber contado con malas previsiones económicas. La ausencia de mandatos claros o sanciones contribuye a comprender y explicar la escasa dotación del FC.

En lo que respecta al destino que ha de darse al FC, las CCAA tampoco han querido ser demasiado precisas, autolimitándose muy poco a la hora de aplicar este instrumento. Algunas leyes autonómicas simplemente transcriben el tenor de la LOEPSF y otras aclaran algo más, al hablar de necesidades «urgentes» o «inaplazables», aunque sigue quedando amplio margen a la interpretación. Lo que sí hace la mayoría de CCAA es impedir que el remanente de crédito a final de cada ejercicio en el FC se incorpore a ejercicios posteriores, lo que simplemente desnaturizaría este instrumento. Por otro lado, la aplicación del FC se suele atribuir al Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma, a propuesta de la Consejería de Hacienda, recayendo el seguimiento y control en los parlamentos, a través de informes trimestrales que debe remitirles el gobierno autonómico.

En la práctica el FC, aun con su escasa dotación, está sirviendo para financiar conceptos y programas de naturaleza muy distinta y, en ocasiones, alejados del espíritu de la ley. Por este motivo, sería apropiado acotar esos gastos financiables en la legislación autonómica, para que respondiesen en concreto al objetivo del FC¹⁹, debiendo cumplir varias características simultáneas: gastos sobrevenidos durante el ejercicio (esto es trivial), inaplazables hasta el ejercicio siguiente (por su grado de emergencia), imprevistos en la programación anual y plurianual (por tanto, coyunturales y sin consignación presupuestaria previa) y que el gobierno no tenga capacidad directa de decisión sobre ellos (es decir, no discrecionales). En caso de duda razonable, se podría acudir con carácter previo a un organismo independiente –en buena lógica, el órgano de control externo autonómico o la AIReF– para que informe sobre el cumplimiento

¹⁷ Por reducción al absurdo, el mandato de la LOEPSF se cumpliría dotando un euro.

¹⁸ Las CCAA que se han autoimpuesto dotaciones concretas para su FC tampoco tienen nada previsto cuando incumplen esas obligaciones, como así está sucediendo con carácter general.

¹⁹ Por ejemplo, la Ley 1/2016, de 28 de enero, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2016, explicita «con especial consideración» las materias de incendios, social, sanitaria, educativa, empleo, universitaria y de investigación.

de estos requisitos, obligando al gobierno autonómico a seguir su recomendación o, en su defecto, a explicar los motivos.

5. Estabilización económica y fondos de reserva

Un fondo de reserva²⁰ o fondo de estabilización económica (FEE) trata de actuar como mecanismo de aseguramiento frente a crisis o recesiones económicas severas que debiliten estructuralmente los ingresos públicos e incrementen los gastos por estabilizadores automáticos, generando así un déficit público de importante magnitud. El FEE mejora la transparencia presupuestaria, opera como freno a la deuda futura y se constituye como un elemento de suavización fiscal, tanto para evitar una ineficiente fricción ante una caída o desaceleración del PIB, como para asegurar la financiación de garantía de los servicios públicos fundamentales en tal coyuntura desfavorable. A diferencia del FC (que en realidad no es un «fondo», sino un límite de gasto), el FEE puede materializarse en una cartera de valores y activos que genere rentabilidad²¹. En suma, se estaría forzando por ley una política fiscal contracíclica, consistente en equilibrar presupuestos a largo plazo. Todo ello 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.

El FEE puede ser un complemento a las reglas fiscales más estrictas, permitiendo una mayor flexibilidad a la hora de atender necesidades futuras de gasto, ya sean causadas por fases recesivas del ciclo (por ejemplo, para atender las prestaciones por desempleo), por crisis financieras (Barr, 2012) o por circunstancias demográficas –envejecimiento– que pongan en peligro los gastos sociales (González y Paqueo, 2003). Nótese que todos estos conceptos de gasto son previsible, aunque no exactamente cuantificables, frente a los conceptos que podría cubrir el FC, cuya característica básica es la de que sean imprevistos. En todo caso, como señalan Hernández de Cos y Pérez (2015), 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.

Continuando con la hipótesis de un FEE para el caso español, cabrían dos opciones. La primera pasaría por regular un FEE de las CCAA con carácter general. La otra, por la constitución en cada una de las CCAA de su propio FEE. Probablemente la primera alternativa es preferible, por ser más eficaz, eficiente y equitativa, tanto por el engarce con el cumplimiento de los objetivos europeos (Balassone *et al.*, 2007), como por su encuadre interno dentro de una interpretación amplia del principio constitucional de solidaridad, conectando así con los instrumentos de reequilibrio (Fondo de Compensación Interterritorial) y con los mecanismos de nivelación del sistema de financiación autonómica.

²⁰ En terminología anglosajona, un *rainy day fund* (HOU, 2013).

²¹ Al respecto, resultan de interés los informes anuales a las Cortes Generales sobre la evolución y la composición del Fondo de Reserva de la Seguridad Social (www.seg-social.es).

En la primera hipótesis (FEE general), se podría emular la regulación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social²², única experiencia homologable en el caso español. En tal caso, se deberían reformar el marco jurídico de la LOEPSF y/o la LOFCA, en primer lugar, para acotar su finalidad, como instrumento «puro» de estabilización económica, diferenciándolo claramente de otros fondos ya existentes –en particular, el FC– o incluso alguno de los mecanismos adicionales destinados a facilitar liquidez a las CCAA.

En segundo lugar, su dotación debería hacerse con cargo a los Presupuestos Generales del Estado²³ y a los presupuestos generales de las CCAA, en proporciones «verticales» y «horizontales», a determinar según criterios objetivos y transparentes²⁴. Asimismo, los rendimientos de cualquier naturaleza que genere el FEE y los activos financieros en que se hayan materializado las dotaciones se integrarán de forma automática en el fondo. La dotación a cargo de cada uno de los aportantes solo sería obligatoria, prioritaria y automática si antes ha quedado garantizada la financiación de los niveles mínimos de servicios públicos fundamentales –en los términos que establezca el sistema de financiación autonómica– y, además, su respectiva liquidación presupuestaria se ha situado en superávit por efecto del ciclo económico. Para ello, bastaría con modificar la LOEPSF y establecer que, además de a reducir el nivel de endeudamiento neto, una parte de dicho superávit nominal se destinase de forma obligatoria a dotar el FEE general. 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.

En tercer lugar, la normativa debe concretar la gestión del FEE, tanto en lo que se refiere a las citadas dotaciones, como a las materializaciones y a la disposición de sus activos. Esto último debe incluir, al menos, una tipificación de las condiciones para acceder a tal disposición de activos²⁵, un límite cuantitativo global²⁶, un uso condicionado de los recursos para los fines específicos con los que se crea el fondo de reserva y, finalmente, el órgano al cual se atribuye la capacidad de decisión (Consejo de Ministros).

En cuarto lugar, habría que establecer los oportunos órganos de control interno, seguimiento y asesoramiento, de forma similar a lo previsto para el Fondo de Reserva de la Seguridad Social. En este caso, habría dos peculiaridades más. Por un lado, el ineludible acuerdo previo en el CPFF sobre todos los aspectos referidos. De otra parte, el seguimiento y la operativa del propio fondo de reserva, siendo lo más deseable que la AIReF emita informes preceptivos previos a los actos ejecutivos del Consejo de Ministros sobre cualquiera de los aspectos relacionados. Por último, el hipotético FEE estaría sujeto al control y la contabilización por parte de la IGAE,

²² Artículos 117 a 127 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

²³ En algunos países de América Latina estos fondos están dotados por los ingresos derivados de impuestos y regalías sobre recursos no renovables o productos básicos (OCAMPO, 2011), precisamente para compensar unos ingresos fiscales que dependen significativamente de la evolución de los precios de estos productos. En España esta opción no parece factible.

²⁴ Servirían unos criterios similares a los propuestos para el reparto del déficit (FERNÁNDEZ LLERA, MONASTERIO Y ESCUDERO, 2010).

²⁵ Bien porque la situación económica general sea de recesión o bajo crecimiento (para lo cual habría que definir un criterio exacto de evolución del PIB o de la tasa de empleo), bien porque una comunidad autónoma esté sufriendo un choque asimétrico significativo.

²⁶ En el Fondo de Reserva de la Seguridad Social es el 3 % del total en cada año.

así como a la fiscalización del Tribunal de Cuentas y de los órganos autonómicos de control externo, en el ámbito de sus respectivas competencias. Finalmente, la AIReF deberá presentar a las Cortes Generales y al CPFF un informe anual sobre la evolución y la composición del FEE.

Yendo a la segunda de las alternativas (fondos independientes), es preciso anotar la creación formal en dos CCAA de su propio FEE, si bien hasta la fecha su desarrollo es nulo²⁷. Castilla-La Mancha²⁸ 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. Su dotación es obligatoria cuando se produzca una de estas circunstancias:

- Cuando, habiéndose alcanzado el objetivo de estabilidad, se obtuviese, en el conjunto del ejercicio, un volumen de ingresos totales, descontados los asociados a fondos finalistas y los que han dado lugar a generaciones de crédito, por encima de lo inicialmente previsto. En tal caso, la dotación será por el importe del exceso.
- Cuando existiese superávit presupuestario de los órganos y entidades con dotación diferenciada en los presupuestos. La dotación será por la diferencia entre ingresos realizados y previstos, descontados los asociados a fondos finalistas y los que han dado lugar a generaciones de crédito, con el límite de dicho superávit.

Por su parte, Cataluña²⁹ 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.

Si este fuese el modelo elegido, frente al de un FEE general, debería al menos acordarse una mínima actuación común en el CPFF. 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. Otra 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, tanto por su magnitud recaudatoria³⁰, como por ser la expresión genuina de la autonomía financiera de las CCAA que, de este modo, quedaría también estrechamente conectada a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, reforzando la legitimidad y reduciendo la elevada litigiosidad de este ámbito de la política tributaria. En la Tabla 3 se muestran los importes recaudados en las CCAA de régimen común en el ejercicio 2014 y se ponen en relación a los gastos no financieros. Como se ve, si se utilizase la totalidad de los ingresos obtenidos

²⁷ 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.

²⁸ Ley 11/2012, de 21 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

²⁹ Ley 6/2012, de 17 de mayo, de estabilidad presupuestaria.

³⁰ Al ser relativamente reducida, minimiza el coste de oportunidad del fondo de estabilización.

por impuestos propios para dotar un FEE, la magnitud media podría alcanzar el 1,64 % del gasto no financiero de las CCAA³¹.

Tabla 3. Recaudación por tributos propios (2014). En millones de euros

| Comunidad autónoma | Impuestos propios (A) | Gasto no financiero (B) | A / B (%) |
|------------------------------|-----------------------|-------------------------|-------------|
| Andalucía | 136,2 | 23.319,8 | 0,58 |
| Aragón | 51,2 | 4.193,4 | 1,22 |
| Principado de Asturias | 88,1 | 3.531,5 | 2,49 |
| Islas Baleares | 79,6 | 3.162,4 | 2,52 |
| Islas Canarias | 495,2 | 6.452,4 | 7,67 |
| Cantabria | 23,3 | 2.151,8 | 1,08 |
| Castilla y León | 63,8 | 7.675,7 | 0,83 |
| Castilla-La Mancha | 14,2 | 6.103,0 | 0,23 |
| Cataluña | 551,2 | 22.733,8 | 2,42 |
| Comunidad Valenciana | 285,5 | 13.118,8 | 2,18 |
| Extremadura | 129,6 | 4.104,1 | 3,16 |
| Galicia | 80,3 | 8.336,4 | 0,96 |
| Comunidad de Madrid | 7,1 | 16.215,1 | 0,04 |
| Región de Murcia | 49,7 | 3.958,6 | 1,26 |
| La Rioja | 14,5 | 1.136,1 | 1,28 |
| Total | 2.069,5 | 126.192,9 | 1,64 |
| Total (exc. Canarias) | 1.574,3 | 119.740,5 | 1,31 |

Fuente: Consejo General de Economistas (2016) y presupuestos de las CCAA.

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 de autorizar objetivos asimétricos de deuda³² e, indirectamente, una forma más sensata de configurar sendas diferenciadas y creíbles de consolidación fiscal (Fernández Llera, 2016).

³¹ Las peculiaridades del Régimen Económico y Fiscal de Canarias introducen algún matiz.

³² Algo solo ensayado en el año 2013 y no con demasiado rigor.

6. Conclusiones

La tradicional separación entre el sistema de financiación autonómica y las normativas de control del endeudamiento debe comenzar a estrecharse. Quizás esta necesidad no era tan perentoria cuando el déficit y de la deuda de las CCAA alcanzaban magnitudes poco preocupantes, pero sí lo es en pleno proceso de consolidación fiscal, más aún, desde que el principio de estabilidad presupuestaria ha adquirido rango constitucional y se ha reforzado en la gobernanza europea. Si hasta ahora la LOFCA y la LOEPSF han seguido caminos paralelos (con algunas excepciones, como por ejemplo los mecanismos de retención de fondos estatales o el principio de prudencia financiera), es preciso que en sus inminentes reformas –sobre todo la de la LOFCA– comiencen a converger en algunos objetivos compartidos. El nexo entre ambas es el principio de coordinación, para lo cual también es preciso mejorar la planificación presupuestaria, comenzando antes que nada por la elaboración de previsiones macroeconómicas fiables e independientes, ayudadas por otros instrumentos de gestión como el FC, para los gastos imprevistos, inaplazables y no discrecionales.

El CPFF está llamado a jugar un papel mucho más decisivo a partir de ahora, manteniendo la facultad del Estado para dirigir su función de coordinación, pero con un reglamento interno más respetuoso con la autonomía financiera de las CCAA. Una forma de hacerlo es «sacar» de estas reuniones los grandes debates políticos sobre financiación autonómica y endeudamiento, para conducirlos al Senado o, en su defecto –por puro pragmatismo– a la Conferencia de Presidentes. De esta forma, el CPFF sería el órgano encargado de supervisar el desarrollo de los acuerdos alcanzados, clarificar los detalles y las metodologías de cálculo y, no menos importante, ejercer sus competencias en materia de estudio y prospectiva.

Los efectos de la crisis económica han mutado la estructura financiera de las CCAA, en buena medida porque se han cerrado los mercados financieros para la mayoría, debiendo recurrir a la financiación habilitada a través de mecanismos extraordinarios y adicionales a partir de 2012, como en el caso del fondo de proveedores, el Fondo de Liquidez Autonómico y sus sucesores³³. La consecuencia es que se ha postergado la reforma del sistema de financiación autonómica a cambio de endeudamiento barato que facilita el Estado, acrecentando la percepción de una restricción presupuestaria blanda e incrementando el volumen de deuda de las CCAA de forma muy significativa. La mayor ventaja quizás sea que las finanzas autonómicas son ahora más transparentes y están sujetas a una supervisión más eficaz.

Dado que el proceso de consolidación debe continuar (en el caso de la deuda pública, mucho más allá de 2020), es preciso que los futuros acuerdos sobre financiación autonómica se alcancen al tiempo que se revisan las sendas de ajuste, tanto las generales como las individuales para cada comunidad autónoma. Lo que no parece admisible, por ineficiente e inequitativo, es la condonación universal de los préstamos que las CCAA han contraído con el Estado a

³³ Frente a esta opción del «rescate interno», como mera hipótesis, existe otra alternativa, aprobando un mecanismo de insolvencias ordenadas (LIU y WAIBEL, 2008), si bien en España plantearía un evidente conflicto constitucional y político entre la «prioridad absoluta» del pago de la deuda y los desembolsos para financiar servicios públicos fundamentales.

partir de 2012, aunque ello no obsta para que esta cuestión se aborde dentro de esa deseable reforma conjunta de la LOFCA y la LOEPSE.

A estas alturas, ya no es discutible que los gobiernos subcentrales participan de facto en la política de estabilización, incluyendo no solo la capacidad para endeudarse, sino también su contraparte en forma de responsabilidad compartida en el control de dicho endeudamiento, sin perjuicio de las competencias exclusivas del Estado en esta materia. Uno de los instrumentos que pueden coadyuvar a esta mayor implicación sería la dotación de un FEE, claramente diferenciado del FC en sus objetivos, dotaciones e instrumentación. Sería también un apropiado anclaje adicional con el sistema de financiación autonómica.

Referencias bibliográficas

- ALCALDE FRADEJAS, N.; y VALLÉS GIMÉNEZ, J. (2002): «El mercado financiero y el racionamiento del crédito. Estudio del caso de los gobiernos regionales en España»; en *Hacienda Pública Española* (160); pp. 77-102.
- BALASSONE, F.; FRANCO, D. y ZOTTERI, S. (2007): «Rainy day funds: Can they make a difference in Europe»; Banca d'Italia; *Occasional Papers* (11).
- BARR, V. (2012): *A rainy day fund. Why Britain needs a financial sector revenue stabilisation account*. Londres, Fabian Society.
- COMISIÓN EUROPEA (2012): *Informe provisional de situación sobre la aplicación de la Directiva 2011/85/UE del Consejo relativa a los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros*. COM(2012) 761 final.
- CONSEJO DE ESTADO (2012): «Proyecto de Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas»; *Dictamen* 164/2012.
- CONSEJO GENERAL DE ECONOMISTAS (2016): *Panorama de la fiscalidad autonómica y foral 2016*. Madrid, Consejo General de Economistas.
- 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 Autònomic i Federals* (20); pp. 174-213.
- DE DIEGO ALONSO, J. (2014): «Conexión y coordinación entre las reglas fiscales y reglas de gestión presupuestaria»; en *Crónica Presupuestaria* (2); pp. 78-124.
- DÍAZ ÁLVAREZ, E. y FERNÁNDEZ LLERA, R. (2014): «Contingencia; estabilización y fiscalización»; en *Presupuesto y Gasto Público* (77); pp. 101-112.

- FERNÁNDEZ LLERA, R. (2015): «Responsabilidad financiera de las comunidades autónomas y rescates internos»; en TUDELA ARANDA, J. y KÖLLING, M., eds.: *Costes y beneficios de la descentralización política en un contexto de crisis: el caso español*. Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad; pp. 45-76.
- FERNÁNDEZ LLERA, R. (2016): «Control del endeudamiento autonómico y estabilidad presupuestaria: evolución y propuestas de futuro»; en *Revista de Estudios Regionales* (105); pp. 103-136.
- FERNÁNDEZ LLERA, R. y MONASTERIO ESCUDERO, C. (2010): «¿Entre dos o entre todos? Examen y propuestas para la coordinación presupuestaria en España»; en *Hacienda Pública Española* (195); pp. 139-163.
- GONZÁLEZ, C. Y. y PAQUEO, V. B. (2003): «Social Sector Expenditures and Rainy-Day Funds»; Washington DC, Banco Mundial; *World Bank Policy Research Working Papers* (3131).
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M. (2001): *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la ley de estabilidad presupuestaria en perspectiva*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- HERNÁNDEZ DE COS, P. y PÉREZ, J. (2015): «Reglas fiscales; disciplina presupuestaria y corresponsabilidad fiscal»; en *Papeles de Economía Española* (143); pp. 174-184.
- HOU, Y. (2013): *State Government budget stabilization: Policy; tools; and impacts*. Nueva York, Springer.
- LIU, L. y WAIBEL, M. (2008): «Subnational borrowing; insolvency; and regulation»; en SHAH, A., ed.: *Macro federalism and local finance*. Washington DC, Banco Mundial; pp. 215-241.
- OATES, W. E. (1972): *Fiscal Federalism*. Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich.
- OCAMPO, J. A. (2011): «Macroeconomía para el desarrollo: políticas anticíclicas y transformación productiva»; en *Revista CEPAL* (104); pp. 7-35.
- SHAH, A. (2006): «Fiscal decentralization and macroeconomic management»; en *International Tax and Public Finance* (13-4); pp. 437-462.
- TRIBUNAL DE CUENTAS (2011): «Informe de fiscalización sobre el cumplimiento del principio de transparencia establecido en la legislación sobre estabilidad presupuestaria en relación con los Presupuestos Generales del Estado para los ejercicios 2007 y 2008»; p. 896.
- TRIBUNAL DE CUENTAS (2012): «Informe de fiscalización de la participación de las Fuerzas Armadas españolas en misiones internacionales. Ejercicios 2009 y 2010»; p. 943.