

La financiación de las Comunidades Autonomas: la deuda pública

Autor: Laia Juana Faja

Tutor: Alberto Navarro Garcia

Facultat de Dret

Grau en Dret

Convocatòria 2014-2015

ABREVIATURAS

CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española
LOFCA	Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre , de Financiación de las Comunidades Autónomas
LOEPSF	Ley 2/2012 de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
UE	Unión Europea
LGP	Ley 17/2003 de 26 de noviembre, General Presupuestaria
PGE	Presupuestos Generales del Estado
EEAA	Estatutos de Autonomía
TC	Tribunal Constitucional
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
IP	Impuesto sobre el Patrimonio
ITPAJD	Impuesto Sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados
ISD	Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones
PIB	Producto Interior Bruto
LO 4/2012	Ley Orgánica 4/2012 de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad financiera
LO 6/2013	Ley Orgánica 6/2013 de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal
LO 9/2013	Ley Orgánica 9/2013 de 20 de diciembre de control de la deuda comercial en el sector público
FLA	Fondo de Liquidez Autonómico
RD 21/2012	RDL 21/2012 de 13 de julio de medidas de liquidez de las Administraciones Públicas y en el ámbito financiero
ICO	Instituto de Crédito Oficial
FPP	Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores
UEM	Unión Económica y Monetaria

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	4
2. MARCO LEGAL DE LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	6
3. LOS MÉTODOS DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	13
4. LA DEUDA PÚBLICA COMO METODO DE FINANCIACIÓN PARA LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....	22
5. LA REFORMA DEL ARTICULO 135 CE , LA LEY ORGÁNICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA Y LA INCIDENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA	25
6. LOS MECANISMOS DE FINANCIACIÓN EXTRAORDINARIOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS A PARTIR DE LA LEY ORGÁNICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA.....	38
6.1 Las operaciones de crédito.....	38
6.2 El Fondo de Liquidez Autonómico.....	41
6.3 El Fondo de Pago a Proveedores.....	45
7. EL ENDEUDAMIENTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS; evolución global des del principio de la crisis hasta ahora.	47
8. NIVELES DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO DE CADA CCAA	50
8.1 Comunidades que cumplen con el objetivo de estabilidad presupuestaria	51
8.2 Comunidades que no cumplen con el objetivo de estabilidad presupuestaria...54	
8.3 Conclusiones del analisis	60
9.CONCLUSIONES.....	62
10.BIBLIOGRAFIA.....	64
11.ANEXO.....	68

1. INTRODUCCIÓN

El Estado del bienestar, es un sistema en el cuál es el Estado el que se encarga de prestar servicios a los habitantes y de dar las garantías necesarias para que dichos servicios se presten eficazmente.

Después de que la Unión Europea se haya visto fuertemente golpeada por una crisis económica, que se dió a escala mundial, muchos países de la zona euro luchan por mantener dicho estado del bienestar.

Debemos de tener en cuenta que para que se puedan prestar los servicios de forma correcta, es necesario que los Estados realicen una serie de gastos, que en momentos en que bajan los ingresos, dichos gastos se convierten en una carga para los Estados que han de buscar métodos para hacerles frente.

En cuanto a España, y su sistema de autonomías, cabe precisar que estos gastos los tienen que llevar a cabo tanto el Estado como también las diferentes Comunidades Autónomas, como por ejemplo sanidad o educación, y que por lo tanto éstas también necesitan algún mecanismo para la financiación de dichos gastos.

El presente trabajo, pues, pretende reflejar qué mecanismos de financiación se pueden acoger los entes autonómicos para hacer frente a las obligaciones que tienen, y una vez determinado esto, analizar como se han beneficiado las Comunidades del dinero derivado de la deuda pública, instrumento al que se han tenido que acoger estas para solventar el déficit que surgió una vez se entró en un estado de recesión y los gastos eran superiores a los ingresos.

El estudio se inicia con la determinación de la legislación con más incidencia en la financiación de los entes territoriales, en concreto las Comunidades Autónomas, haciendo una breve mención a todas aquellas normas con rango de ley que afectan en mayor o menor medida a la financiación, mientras que seguidamente, en el segundo capítulo, nos centraremos en observar que mecanismos tienen las Comunidades para obtener ingresos y así poder sufragar los gastos que le sean exigibles.

En el tercer apartado, haremos una mención concreta a la deuda pública como forma de financiación de las Comunidades Autónomas.

Ya en el cuarto capítulo, se hace una referencia al artículo 135 de la Constitución, recientemente modificado y a la ley que lo desarrolla, ya que ambos tienen una incidencia directa en cuanto a la financiación de los entes regionales a través de la deuda pública.

En él se introduce el concepto de estabilidad presupuestaria, un concepto básico a la hora de realizar este estudio, ya que a través de éste se introduce un control sobre la deuda pública.

Además, daremos a conocer qué papel ha tenido en esta reforma de la Constitución la Unión Europea, teniendo en cuenta que el principio de estabilidad presupuestaria se creó en el marco europeo y posteriormente se obligó a los Estados a respetarlo.

A continuación, después de analizar a fondo la ley que introduce la estabilidad presupuestaria en el ordenamiento jurídico español, estudiaremos que mecanismos propone para que las Comunidades Autónomas puedan financiarse, para posteriormente pasar ya a hacer un análisis de la deuda pública española.

En el apartado séptimo, se realiza una puesta en práctica de la normativa estudiada anteriormente, para ver en éste como ha evolucionado a lo largo de la recesión el endeudamiento de los entes territoriales, y para realizar posteriormente, en el siguiente apartado, un análisis exhaustivo de estos entes y de si respetan o bien incumplen el objetivo de estabilidad presupuestaria.

2. MARCO LEGAL DE LA FINANCIACIÓN DE LAS CCAA

Las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA) son entidades territoriales que como su propio nombre indica, tienen autonomía y gozan de distintas competencias para organizar su territorio tal y como queda regulado en el artículo 148 de la Constitución Española (en adelante, CE).

El principal objetivo de este trabajo es estudiar la autonomía financiera de las CCAA y para ello se realizará un análisis de las competencias y facultades que tienen éstas para conseguir recursos para su desarrollo, tanto las que disponen de un régimen común, como las que gozan de ciertos privilegios, como son la Comunidad Foral de Navarra y el País Vasco.

En cuanto al marco legislativo de la autonomía financiera de las CCAA, debemos destacar la Constitución Española como norma suprema del ordenamiento jurídico español.

Tenemos que hacer referencia cuando hablamos de la CE de los principios generales de la ordenación jurídica de la Hacienda Pública Española, que tienen una incidencia expresa en el ámbito jurídico financiero.

Podemos diferenciar entre los principios relativos a los ingresos públicos, regulados en los artículos 31.1CE y siguientes, que son el de capacidad económica, de generalidad, de progresividad y de no confiscatoriedad y los relativos al gasto público, que se recogen en el apartado segundo del mismo artículo 31 CE, que se denomina principio de equidad y de eficiencia económica.

En dicho texto legal, cabe hacer referencia a diferentes artículos; como base general, y en referencia a las competencias que ostentan las CCAA, el artículo 148 CE, donde se nombran todas aquellas competencias que son exclusivas de las CCAA. En el siguiente artículo del mismo texto, en el artículo 149 CE se hace referencia a aquellas competencias en que sólo el Estado es titular, y concretamente en su apartado 14 se

indica que será competencia exclusiva del Estado, la Hacienda general y Deuda del Estado.

También debemos considerar el artículo 157 CE, indicándose en él, los recursos de los que disponen las CCAA, contando con seis recursos para obtener financiación;

- Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado
- Recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones
- Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales
- Transferencias del Fondo de Compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos
- Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado
- Por último, el producto de las operaciones de crédito.

Aún así, la CE sigue una línea de indefinición respecto a la forma de autonomía financiera de las CCAA, *“dejando sin establecer de forma definitiva o rígida un sistema de financiación autonómica, sino por el contrario, se ha limitado a establecer un marco constitucional mínimo sobre el cual el legislador y, en su caso, los agentes territoriales, pudieran ir diseñando, de forma progresiva un régimen concreto para financiar las CCAA”*.¹

La falta de concretación de los preceptos de la CE conduce a que sea la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante LOFCA), la que en palabras de PÉREZ GUERRERO² constituya *“el régimen jurídico general del sistema de financiación de las CCAA cumpliendo con una función delimitadora de las competencias financieras estatales y autonómicas previstas en el artículo 157 CE”*.

En este texto normativo se establecen los instrumentos tributarios, sistemas de transferencias y condiciones de endeudamiento de las CCAA, y eso hace que cumpla con una función de limitación de las competencias financieras.

¹ Pérez Guerrero, M.L. “La LOFCA y la reforma de los Estatutos de Autonomía”. en *Asociación española de ciencia regional*. (2009) p.4

² *Ibid.*, p.5

Así pues, la LOFCA se integra en el bloque de constitucionalidad, es decir, forma parte del conjunto de normas que junto a la CE deben ser tenidas en cuenta para el control de constitucionalidad del alcance de las competencias autonómicas.

La Sentencia 13/2007, del 8 de enero del Tribunal Constitucional (en adelante TC) dispone *“que al Estado le corresponde la coordinación en materia de financiación de las Comunidades Autónomas, argumentado, entre otras razones, que, «aun cuando las Comunidades Autónomas en virtud de su autonomía sean titulares de determinadas competencias financieras, en indudable conexión con la potestad originaria del Estado para establecer tributos (art. 133.1 CE) y con la competencia exclusiva de éste en materia de “hacienda general”, conforme establece el art. 149.1.14 CE,, el art. 157.3 CE atribuye al Estado la “fijación del marco y los límites en que esa autonomía ha de actuar mediante una Ley Orgánica a la que confiere una función específica y constitucionalmente definida (a tal previsión responde la aprobación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas —LOFCA)”*.

Es decir, lo que viene a precisar dicha sentencia, es que, a pesar de que las CCAA sean titulares de determinadas competencias de ámbito financiero, el Estado seguirá teniendo la coordinación de las CCAA en materia de financiación, como se deriva de la competencia exclusiva que ostenta el Estado en materia de hacienda general. Es por tanto, el Estado el que deberá fijar los límites de la autonomía financiera de las CCAA, y eso se hace a través de la LOFCA.

Una vez mencionada la LOFCA, es necesario también citar otras disposiciones normativas que afectan de manera directa o indirecta al sistema de financiación de las CCAA.

Asimismo, es necesario hacer referencia al artículo 135 CE, que regula el principio de estabilidad presupuestaria. Éste no solo reconoce la competencia de las CCAA para determinar la forma de aplicar el principio de estabilidad presupuestaria en su ámbito sino que a pesar de esta libertad para aplicar, supone un límite y una obligación de

respetar el principio de estabilidad presupuestaria, en los términos que prevé la regulación estatal³.

La estabilidad presupuestaria se ha consagrado como un principio constitucional que constituye una obligación para los entes territoriales. Es por eso que hay que destacar la incidencia de la Ley 2/2012 de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, LOEPSF)⁴.

Esta ley es la que desarrolla el reformado artículo 135 CE, y surge en consecuencia de la crisis financiera para reforzar la estabilidad de la economía española. En el preámbulo de dicha ley se ratifica que la estabilidad presupuestaria es la base *“para impulsar el crecimiento y la creación de empleo, garantizar el bienestar de los ciudadanos y crear oportunidades a los emprendedores”*.⁵

En mi opinión, la estabilidad presupuestaria tiene como uno de los objetivos principales reactivar la economía, y como bien dice el preámbulo de la LOEPSF, impulsar el crecimiento y la creación de empleo, y esto se pretende conseguir generando una mayor confianza en el mercado español, ofreciendo seguridad a los inversores.

Además, la estabilidad presupuestaria garantiza a mi entender, la financiación adecuada de todo el sector público para poder prestar los servicios públicos de forma correcta.

Esta es una reforma de la CE que deriva de las exigencias normativas de la Unión Europea (en adelante, UE) y el factor principal que propone para conseguir la estabilidad presupuestaria, consiste en que todas las Administraciones Públicas deben tener un equilibrio a la hora de generar déficit, con muy pocas excepciones y solo en caso de circunstancias excepcionales. Se dispone que dichas Administraciones Públicas, por tanto, también, las CCAA quedan incluidas.

³ Carrasco Durán M. (2013) “Estabilidad Presupuestaria y Comunidades Autónomas” en *Revista de Asesoramiento Fiscal* núm. 18 (2013), pp. 169-206.

⁴ Cabe decir que la LOEPSF ha sido modificada en tres ocasiones desde su entrada en vigor, una reforma en 2012, pasando a ser la Ley Orgánica 4/2012 de 28 de septiembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad financiera (En adelante, LO 4/2012), por la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (En adelante, LO 6/2013) y finalmente por la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre de control de la deuda comercial en el sector público (En adelante, LO 9/2013)

⁵ Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. (BOE, núm.103, 30-04-2012, p. 1-28).

El procedimiento que se utiliza para alcanzar el objetivo se fundamenta en reducir el gasto sin control que provoca situaciones de déficit estructural así como la reducción de la deuda pública, adoptando medidas para ello.

A grandes rasgos, estas CCAA deberán aprobar un nivel de gasto máximo para asegurar el objetivo de estabilidad.

En consecuencia se exige aplicar una política económica basada en la eliminación del déficit público estructural y en segundo lugar, la reducción de la deuda pública.

En España se incurrió en déficit público porque el país se encontraba en recesión y su capacidad de recaudar ingresos era menor que la necesidad de gasto público.

Encontramos dos tipos de déficit público, el estructural y el cíclico: el déficit público estructural es el que persiste incluso cuando la economía está en una fase alta del ciclo económico, es decir aún cuando se aprecia una cierta bonanza. En cambio, el déficit cíclico se produce cuando la economía se encuentra en la fase recesiva del ciclo económico, ello implica que disminuye la recaudación de impuestos por la caída de la actividad y además aumenta el gasto público situación que genera un crecimiento del déficit estructural público.

En este caso, España se vio en una etapa de recesión que generó un alto nivel de gasto que no pudo financiarse, consumándose un déficit público estructural insostenible.

La LOEPSF se fija tres objetivos para consolidar la política económica que se dirige al crecimiento económico y a la creación de empleo, estos objetivos son garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas, fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española y reforzar el compromiso del Estado con la UE en materia de estabilidad presupuestaria.⁶

⁶ Prólogo Ley 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

Además, incorpora en ella, en su capítulo IV una serie de mecanismos, pudiendo distinguir entre preventivos, correctivos y coercitivos que aseguran el cumplimiento de los objetivos marcados.⁷

Por otra parte, también es preciso hacer mención a la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (en adelante LGP), que tal como nos indica su exposición de motivos, “*se trata del documento jurídico de referencia en la regulación del funcionamiento financiero del sector público estatal*”. En dicha exposición de motivos se nos hace notar el compromiso que ha tomado el Estado con la estabilidad presupuestaria. Este concepto de estabilidad presupuestaria adquiere una fuerza considerable, y se introduce explícitamente el equilibrio presupuestario en nuestro ordenamiento jurídico. Esto conlleva a que las finanzas de todo el sector público del Estado deban garantizar dicha estabilidad, tanto a nivel estatal, como a nivel de las CCAA y de los entes locales.

Para garantizar la estabilidad se adoptó un mecanismo que consiste en establecer un techo de gasto para el Estado, - “que le impide gastar más y le estimula a gastar mejor”⁸ y que junto con los principios rectores que conforman el eje principal de dicha estabilidad presupuestaria, como son el de plurianualidad, transparencia y eficiencia, encaminados a conseguir “*un escenario de estabilidad macroeconómica, generar un importante ahorro público y dotar a los Presupuestos Generales del Estado de un margen considerable de maniobra para afrontar los próximos años*”⁹.

Esto significa que la estabilidad presupuestaria se alcanzará de acuerdo a una serie de medidas que deberán cumplir las Administraciones Públicas, como el establecimiento de un techo de gasto o mediante mecanismos destinados a garantizar una mayor transparencia, para poder llevar un seguimiento adecuado de todas las cuentas de las Administraciones Públicas.

En concreto, en el título III de la LGP en su capítulo II, se regula las operaciones financieras con las CCAA, y nos deja ver el carácter de ley central reguladora del sistema financiero del sector público.

⁷ Inf. Cap. 3: La reforma del artículo 135 y l a LOEPSF

⁸ Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. (BOE, núm. 284, 27-11-2003, pág. 1-3)

⁹ Pérez Guerrero, M.L. *Op. Cit.* p.6

Una vez citadas las principales leyes estatales que conforman el marco de la financiación de las CCAA, debemos hacer un breve comentario sobre los Presupuestos Generales del Estado (en adelante, PGE) , ya que estos tienen su fundamento tanto en la CE, la LGP y la LOEPSF.

Después de la aprobación de la LOEPSF, los PGE han venido a continuar con el mismo objetivo de garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas. Así en el preámbulo se dispone que los PGE del año 2015 *“persiguen el objetivo prioritario de reducir el déficit público y el cumplimiento de los compromisos de consolidación fiscal con la Unión Europea”*.¹⁰

El objetivo que marcan los PGE para el período 2015-2017 para el Estado es de un déficit del 2,9 por ciento, para las Comunidades Autónomas está en el 0,7 por ciento y finalmente las Corporaciones Locales deberían cerrar el año con déficit 0.

Después de haber hecho mención a la distinta regulación que se dicte a nivel de Estado Central, cabe que hagamos referencia también, a nivel de las CCAA, a los Estatutos de Autonomía (en adelante, EEAA). Dichos Estatutos, son *“la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma, en la que se determina su estructura organizativa y las materias sobre las que asumen competencias., y donde cabe admitir que puede tener cabida la organización de sus competencias financieras”*¹¹ .

Con la última reforma de los EEAA se planteó la posibilidad de que dichos EEAA modificaran el sistema de financiación sin contemplar lo que establecía la LOFCA pero como ya hemos dicho, la LOFCA forma parte del bloque de constitucionalidad del Estado y ello conlleva a que las reformas estatutarias deban situarse dentro del marco que permita dicha ley.

En la misma Disposición Final de la LOFCA se dispone que *“se ha de realizar una interpretación armónica entre ésta y los Estatutos de Autonomía, de forma que siempre que sea posible se ha de interpretar lo dispuesto en los Estatutos de modo coherente*

¹⁰ Prámbulo Ley 36/2014 de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015

¹¹ Pérez Guerrero, M.L. *Op.cit.*, 7

con lo establecido en dicha Ley, pero lo que no cabe, es entender modificada la Ley Orgánica por las disposiciones sobre financiación incorporadas en la reforma de los EA”¹².

Por lo tanto, debemos concluir que si bien los EEAA son la norma básica de cada Comunidad Autónoma particular, y que en ellos se pueden organizar las materias sobre financiación, éstos no deben modificar el sistema impuesto por la LOFCA, ley, que como ya hemos dicho, forma parte del bloque de constitucionalidad y que cumple una función de limitación en cuanto a las competencias financieras estatales y autonómicas.

3. LOS MÉTODOS DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El Estado Español, es un Estado descentralizado, tal como indica el texto constitucional, lo que significa que se ha producido un traspaso de competencias hacia las CCAA, dotándolas así cada vez más de mayores facultades para su organización y su autonomía.

Esa cesión de competencias, que hasta 2001 el Estado era el que se había encargado de ejercer estas competencias, supuso que las CCAA fueran competentes en áreas importantes como sanidad, educación o vivienda, El peso del gasto autonómico sobre el total del gasto público supera ligeramente el 35% mientras que el gasto del Estado se situaría en el 50%. ¹³.

En la CE existen una serie de principios generales que afectan a la Hacienda Pública Española,¹⁴ y que se refieren de manera expresa al ámbito jurídico financiero.

Una de las cuestiones importantes a tener en cuenta cuando el Estado cede competencias es la manera que dichos entes se van a financiar para poder a llevar a cabo la gestión de dichas competencias.

¹² *Ibid.*, p. 11.

¹³ Durán, J. M. “La corresponsabilidad fiscal en la financiación autonómica: un tema aún pendiente” en *Principios: Estudios de Economía Política*, núm. 7, 2007, p. 109.

¹⁴ Para más información sobre los principios v.p. 4.

La CE tiene en su articulado un contenido muy indefinido, y el método de financiación de las CCAA ha ido variando en función del paso de los años. En un primer momento se optó por la idea de que esta asunción de competencias por parte de las CCAA vendría financiada por las transferencias que el Estado central iba a conceder a los entes regionales.

Para que el proceso de descentralización se realice de forma correcta es imprescindible el reconocimiento de autonomía financiera de los entes territoriales, las CCAA.

El principio de autonomía financiera tiene su fundamento en el artículo 137 CE cuando menciona la *autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*. Tal y como expresa MENÉNDEZ MORENO, “*el fundamento del poder financiero de las CCAA está en la autonomía tal y como refleja el artículo 156.1CE al disponer que las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejercicio de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación y de solidaridad*”¹⁵.

Además, esta autonomía financiera viene dada por la autonomía política de las CCAA, que es definida por el TC¹⁶ como “*la capacidad de autogobierno, que se manifiesta, sobre todo, en la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia*”.

Este principio se puede manifestar en dos grandes aspectos; en primer lugar en el ámbito de los gastos y en contrapartida en segundo lugar, en el derecho de los ingresos. Debido a la indefinición de la CE, se contempla la posibilidad de que las CCAA dispongan de seis tipos de ingresos¹⁷ siempre acatando con los límites que parecen establecerse como son el deber de ejercitarse conforme al principio de solidaridad y de coordinación¹⁸.

En cuanto a la finalidad del gasto público, las CCAA tienen el poder de destinarlo tal y como nos indica el artículo antes mencionado 156.1 CE al ejercicio de sus competencias.

¹⁵ Menéndez Moreno, A.: “Marco Constitucional de la financiación de las CCAA” La reforma de los Estatutos de autonomía, 2005, p. 477-506.

¹⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1992, de 6 de febrero.

¹⁷ V. p. 1 .

¹⁸ González González A.I.: “Tributos Autonómicos: suficiencia o corresponsabilidad fiscal?”, *Estudios sobre el sistema tributario actual y la situación financiera del sector público: Homenaje a l Profesor Dr. D. Javier Lasarte Álvarez*. Francisco Adame Martínez/ Jesús Ramos Prieto 1º ed. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2014. p.1467-1492

Se vincula dicha autonomía con *“la libertad, no tutelada, de elegir objetivos políticos, administrativos, sociales y económicos”*¹⁹. Recordemos que si bien nos dice que se trata de una libertad no tutelada debe estar sujeta a los límites que se imponen en la CE como hablaremos a continuación.

Una segunda cuestión para los gastos es que la autonomía financiera se manifiesta sobretudo en el poder de gasto sobre competencias exclusivas. Este poder de gasto, tal como nos indica FRANCISCO ESCRIBANO *“no sólo entrañaba la libertad de sus órganos de gobierno para fijar el destino y orientación de ese gasto público, en desarrollo de sus competencias exclusivas, sino, asimismo, la cuantificación y distribución del mismo en el marco de sus competencias”*²⁰. De no ser así, entiende la jurisprudencia del TC, la autonomía política de las CCAA no tendría ningún sentido.

Tal y como ha expresado el TC, el límite de gasto no ha generado controversias, estableciéndose una autonomía máxima para él, como si ha sucedido en la elección de un sistema de ingresos que debe *“garantizar de forma suficiente la libre elección de los objetivos, ya que en definitiva el soporte material de la autonomía financiera son los ingresos”*²¹.

Al referirnos al ámbito de los ingresos, tenemos que hablar de una doble consideración: en primer lugar, en el sistema de transferencias, mencionar la autonomía era referirse a la suficiencia de las CCAA, ya sea bien ejerciendo su potestad de establecer y exigir sus propios tributos como tener la suficiente aptitud para conseguir un sistema suficiente.

La capacidad de obtener ingresos por parte de las CCAA se recoge en el artículo 157 CE. En él se hace referencia por una parte, como ya hemos dicho, a los recursos de los que las CCAA disponen pero también se mencionan las limitaciones que se establecen a la hora de utilizar estos recursos para financiarse. En la STC número 237/1992, de 15 de diciembre, dice el Tribunal que *“esa libertad para establecer el plan de ingresos y gastos, en definitiva, el Presupuesto, no se establece constitucionalmente con carácter absoluto, es decir, no excluye la existencia de controles, incluso específicos”*.

¹⁹ Escribano López, F.: “La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas: Crisis económica, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”, en CREDF, núm. 156, 2012, p.39.

²⁰ *Ibid.*, p. 12.

²¹ Sentencia del Tribunal Constitucional 135/1992, de 5 de octubre.

La delimitación que deben soportar los recursos adoptados por las CCAA se dispone, tanto en la citada sentencia, como en el artículo 6 LOFCA de la siguiente manera: *“no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan un obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios”*.

En el ya mencionado artículo 157 CE, y también en el artículo 4 de la LOFCA, se reconoce a las CCAA la facultad de tener sus recursos propios a través de impuestos, tasas y contribuciones especiales. En concreto, es necesario señalar que la creación de nuevos impuestos está fuertemente limitada por los principios constitucionales y también a la prohibición de incidir en el sistema estatal. Estos límites se confirman en el artículo 6.3 LOFCA que *“si bien afirma la posibilidad de que las Comunidades Autónomas establezcan sus propios tributos, de acuerdo con las Constitución y las leyes, a continuación prohíbe que estos recaigan sobre hechos imposables gravados por el Estado, lo que viene a impedir una doble imposición interna”*²².

Cabe decir, que en el desarrollo del proceso de financiación autonómica se consideró más importante proporcionar a las CCAA los recursos suficientes, que no buscar el modo que de forma autosuficiente fueran capaces de obtener esos recursos. Ello como es lógico, conllevó a una fuerte dependencia de las transferencias del Estado a las CCAA.

Las transferencias son cantidades de dinero que responden a situaciones de desequilibrio. Pueden darse de forma vertical, cuando no hay suficientes recursos respecto de las competencias asumidas, o bien de forma horizontal cuando existen diferencias entre los diferentes territorios.

De manera breve, podemos distinguir entre transferencias condicionadas, o incondicionadas. Las primeras son los que la cantidad de dinero se debe utilizar para un fin concreto, en cambio las segundas son cantidades para su libre utilización. En España predominan las transferencias incondicionadas.

²² Menéndez Moreno, A. *Op. Cit.* p.12

Estas transferencias tienen la finalidad de garantizar el principio de solidaridad que es uno de los límites que tienen las CCAA respecto de su autonomía. Este principio de solidaridad se basa en que la CE garantiza la autonomía financiera, pero esta no debe suponer desequilibrios entre los territorios, de manera que es conveniente garantizar la suficiencia de los recursos para lograr un nivel correcto de prestación de los servicios y por otra lograr una solidaridad entre territorios ²³.

Además de los principios de solidaridad y coordinación que aparecen expresamente en la CE, en su artículo 156, cabe tener en cuenta también el principio de suficiencia, que se encuentra implícito en el artículo 158.1CE ²⁴. Esto hace posible que los Presupuestos Generales del Estado establezcan unas asignaciones a las diferentes CCAA en función de las competencias que estos hayan asumido y que garanticen la prestación de estos servicios de forma suficiente.

En el artículo 157.1 CE, cuando nos habla del sistema de financiación de las CCAA, nos indica que estas se financiarán mediante las transferencias de un Fondo de Compensación Interterritorial (en adelante, FCI), y de asignaciones que se harán a través de los Presupuestos Generales del Estado.

El FCI recogido en el artículo 158.2 CE y en la LOFCA, se crea para corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad²⁵. Los recursos de este Fondo, tendrán como principal destino el gasto de inversión, que se repartirán por las Cortes Generales entre las CCAA así como en las provincias.

Actualmente, dicho fondo queda regulado por la Ley 22/2001 de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial, aunque, sin embargo ha perdido efectividad en los últimos años con la subordinación a la política europea ²⁶.

Ha perdido efectividad debido a las políticas de cohesión que se están llevando a cabo en la zona europea, con las que se intenta alcanzar la solidaridad entre los EEMM. Con ello se favorece el desarrollo equilibrado y se intenta reducir las diferencias entre ellos,

²³ González González A.I. *Op Cit.* p.12

²⁴ *Ibid*, p.12

²⁵ Para más información v.art. 158.2 CE

²⁶ EuropeG: “La Unión Bancaria como vía de fortalecimiento de la UEM” en *Policy Brief* nº 6, 2014.

situación que se materializa a través de intervenciones financieras, y que por lo tanto deja en segundo plano el FCI.

El FCI está compuesto por un Fondo de Compensación y un Fondo Complementario, siendo este último el encargado de financiar gastos corrientes vinculados a la puesta en marcha de inversiones²⁷.

El ámbito territorial del FCI se especifica en los PGE, especificando qué CCAA serán las beneficiarias de los recursos atendiendo a su menor desarrollo²⁸.

Por lo que respecta a la cuantía del FCI, se computará de forma conjunta entre los dos fondos anteriormente citados, y tendrá como importe mínimo el 30% de la inversión real de los PGE, si bien el Fondo Complementario supondrá el 25% del total²⁹.

Para acabar con el FCI, cabe decir que uno de los principales problemas que se han dado ha sido la debilidad de la cuantía que se dispone. Así viendo su evolución, se observa que en un período comprendido entre 1986 y 2008 sólo aumentó un 33% sus recursos mientras que el PIB nominal se multiplicó por 5 durante esos mismos años³⁰.

Continuando con las transferencias, cabe decir que estas resultaron en un principio una buena manera de financiar las materias que las CCAA habían asumido, pero se precisó que no eran suficientes ya que poco a poco los entes territoriales tenían la potestad de muchas competencias que le habían sido cedidas.

Una vez observado que el sistema de transferencias no proporcionaba los recursos suficientes, en 2009 se optó por una cesión de impuestos estatales a las CCAA, y debido que no generó los ingresos esperados se pensó en la posibilidad de que los entes regionales tuvieran la potestad de crear impuestos propios.

²⁷ Vidal Prado, C. "El Fondo de Compensación Interterritorial" en *UNED*. P.162-180

²⁸ Según los PGE se entiende por CCAA con menor desarrollo las CCAA cuya renta por habitante sea inferior al 75 por ciento de la media comunitaria.

²⁹ Fernández Llera, R. y Delgado, F.J. (2008): "Solidaridad, inversión pública y fondos de compensación interterritorial", en *Presupuesto y Gasto Público*, nº53, 7-26.

³⁰ *Ibid*, p.11.

Se empleó un nuevo término como es la corresponsabilidad fiscal para potenciar el ejercicio de la autonomía financiera, ya que las distintas medidas adoptadas (aumento de los tributos cedidos y capacidad de decisión sobre un tramo de la tarifa del Impuestos Sobre la Renta de las Personas Físicas, en adelante IRPF) daban la posibilidad de incrementar los recursos de acuerdo con sus necesidades.

La corresponsabilidad fiscal, hace referencia a la capacidad para decidir de manera autónoma el nivel de ingresos que se recaudan a través de los impuestos y el criterio que se sigue para el reparto de los mismos³¹.

Para concretar más sobre este concepto, cabe decir que existen tres posibles definiciones de la noción de corresponsabilidad fiscal³²:

- en primer lugar, refiriéndose a la autonomía fiscal en los ingresos. Esto implica proporcionar a las CCAA la misma libertad para definir los ingresos públicos que la que ya disponen en la estructura de gastos. Significa que tienen prioridad en el sistema de financiación en los ingresos.
- en segundo lugar, la corresponsabilidad fiscal como principio de equivalencia fiscal. Implica la aplicación del principio de equivalencia y que según esta definición *“si se desea conseguir una cierta eficiencia en la asignación de recursos destinados a satisfacer las necesidades públicas locales, y suponiendo que no existen efectos externos, en el suministro de los bienes públicos locales, se debería exigir a los beneficiarios de los diversos servicios los impuestos necesarios para sufragar el coste de los mismos³³”*.
- Y en tercer lugar, la corresponsabilidad fiscal como ausencia de ilusión fiscal. Esto es que los ciudadanos contribuyentes perciban el coste de los bienes públicos a través de la carga fiscal que soportan.

³¹ Durán, J. M. *Op. Cit.*, p. 110.

³² Para más info. Monasterio, C.: "Corresponsabilidad fiscal: problemas de definición y elección de instrumentos", en *Hacienda Pública Española Cuadernos de Actualidad*, n. o 1, 1992, pp. 28.

³³ Adame Martínez, F. "El nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas y la corresponsabilidad fiscal" Constitución y el nuevo diseño de las administraciones estatal y autonómica : en *XIX Jornadas de Estudio*, 1998, p. 999-1022.

En el caso de España, supondría la responsabilidad de las CCAA en materia de tributos tanto en el nivel que se pretende recaudar con los impuestos, bien cedidos o bien de nueva creación, y en la forma de reparto de estos ingresos.

Estos entes territoriales gozan actualmente de una amplia potestad de decisión sobre los tributos cedidos, que sin embargo, en la práctica se comprueba que no se utilizan para aumentar los ingresos, fundamento de la corresponsabilidad fiscal, sino que al contrario se dedican a vaciar de contenido los tributos.

En mi opinión creo que no se ha conseguido el objetivo de la corresponsabilidad fiscal, ya que la cesión de competencias normativas no es suficiente para esto.

A mi entender, para que las CCAA se impliquen en la financiación, de forma que ello conduzca a que obtengan un mayor número de ingresos y no a vaciar de contenido los impuestos, éstas deberían asumir también el coste político de sus decisiones. Con asumir el coste político me refiero a que las CCAA deberían de responder ante sus contribuyentes de las modificaciones en los impuestos.

También otra forma de potenciar que las CCAA utilicen la cesión de tributos para aumentar sus ingresos, a parte de asumir el coste político, sería que se diera la posibilidad de que si una CCAA vacía de contenido un impuesto que le es cedido aplicando un gran número de beneficios fiscales, el Estado pudiera recuperar la competencia que le ha cedido.

Conviene hacer incisión en que las CCAA no manejaron de forma responsable las competencias normativas que se les había atribuido, que tuvo por consecuencia que cada territorio trabajaba para conseguir una menor presión fiscal respecto de las otras Comunidades para así poder atraer a más ciudadanos en su territorio y alcanzar mayores beneficios. Esta situación provoca en gran parte que los demás territorios se vean “obligados” a bajar también sus impuestos para así seguir manteniendo el número de ciudadanos.

Este factor que se denomina competencia fiscal, conlleva a que la autonomía del ingreso no sea suficiente para cubrir todos los gastos y que se convierta en una dependencia de la Hacienda del Estado³⁴.

Actualmente la base de la financiación de las CCAA son los tributos cedidos y una de las explicaciones que se pueden dar a este hecho es debido al coste político que suponen las decisiones sobre el establecimiento de nuevos tributos, es decir que ante la idea de establecer nuevos tributos los ciudadanos reaccionan de manera negativa.

Por lo tanto, la manera más fácil de conseguir financiación es estableciendo recargos sobre tributos previamente ya existentes como son los estatales, cuestión que queda regulada en el artículo 12 LOFCA. Un ejemplo de los pocos que existen de recargo, es el que establece la Comunidad de Madrid en el impuesto sobre el juego. No solo fijan este impuesto sino que además se crea un recargo sobre la tasa estatal que recae sobre los casinos.

Aún así esta cesión de tributos viene regulada en el artículo 11 de la LOFCA y pone el límite a los impuestos que pueden ser cedidos por parte del Estado a las CCAA. Solo pueden ser cedidos, en las condiciones que impone la LOFCA³⁵, diez tributos, entre ellos, los de mayor recaudación, como la cesión del cincuenta por ciento del IRPF y del Impuesto sobre el Valor Añadido (en adelante, IVA).

Por lo que respecta al impuesto sobre el Patrimonio (en adelante, IP), el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos jurídicos Documentados (en adelante, ITPAJD), el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (en adelante ISD), el Impuesto sobre la Electricidad, el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte y los Tributos sobre el Juego se ceden de forma total en cuanto al rendimiento.

Y finalmente, los Impuestos Especiales de Fabricación, también cedidos al 58 por ciento, menos el Impuesto sobre la Electricidad.

³⁴ Monasterio Escudero, C. y Suarez Pandiello, J. (1998): *Manual de Hacienda Autonómica y Local*. Ed. Ariel Economía.

³⁵ Ley Orgánica de 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas. *Boletín Oficial del Estado*, 19 de diciembre de 2009, núm. 305. Pp, 107077- 107085

4. LA DEUDA PÚBLICA COMO METODO DE FINANCIACIÓN PARA LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El concepto de deuda pública hace referencia al “conjunto de deudas que mantiene el Estado frente a otro país o particulares³⁶”. La deuda pública supone un método de financiación para el Estado, pero también para las CCAA. Se trata pues de un mecanismo para obtener recursos financieros y por lo tanto, para solucionar problemas de liquidez, se utiliza la emisión de deuda pública.

Cuando los ingresos ordinarios no son suficientes para hacer frente a los gastos públicos, se acude a los recursos extraordinarios, entre ellos la deuda pública.

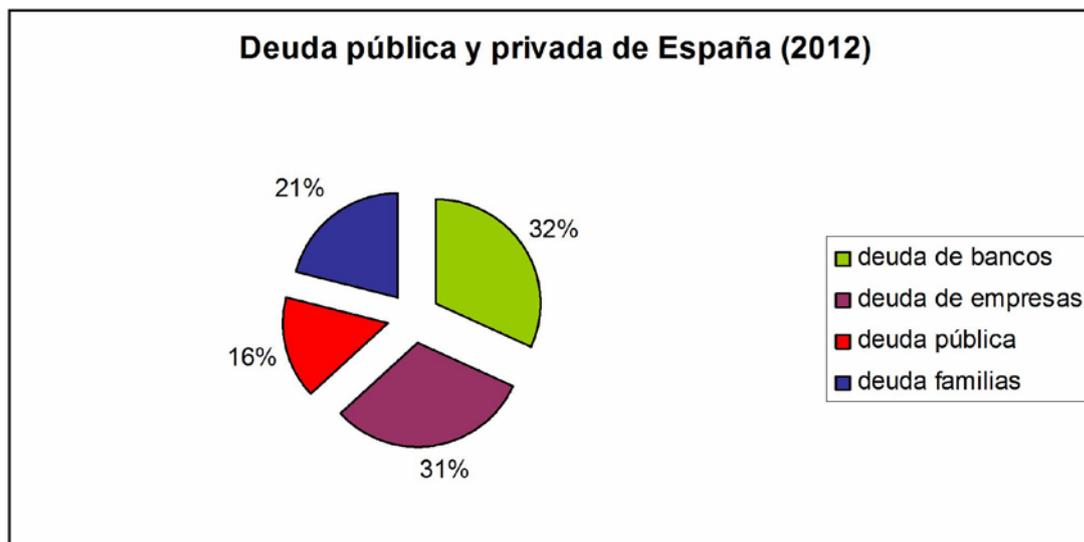
Hay cuatro clases de deuda pública:

- deuda real o deuda ficticia: es deuda real cuando se adquiere por particulares o bancos privados, en cambio, es deuda ficticia³⁷ cuando es adquirida por el Banco Central
- deuda a corto, medio o largo plazo: la deuda a corto plazo es la que se emite con una duración menor a un año. La deuda a medio plazo es la que se emite con la finalidad de conseguir fondos para financiar los gastos ordinarios. Y finalmente, la deuda a largo plazo es la que se utiliza para financiar los gastos extraordinarios.
- deuda amortizable o perpetua: se considera que una deuda es amortizable cuando al momento de vencer se le reembolsa al titular la cantidad establecida. En cambio, se considerará deuda perpetua cuando lo que se le reembolsa al titular son los intereses y no la cantidad de la deuda.
- deuda interna o externa: si la deuda es comprada por nacionales españoles, será deuda interna. Al contrario, si es suscrita por personas extranjeras se considerará deuda pública externa.

³⁶ Según definición del Banco de España

³⁷ Deuda prohibida en la zona euro

Dado que España, y con ella las CCAA, es miembro de la eurozona, y como hemos dicho está prohibida la deuda ficticia, la única forma de cubrir una situación de déficit es emitir deuda pública adquirida sólo por agentes privados y por entidades financieras, es decir, deuda real, de cualquier nacionalidad, es decir interna o externa.



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de España

En cuanto a las CCAA, en el artículo 157.1.e CE se reconoce como recurso financiero de las CCAA “el producto de las operaciones de crédito”, es decir, el endeudamiento a corto y largo plazo, mientras que en el artículo 135CE y en la LOFCA el artículo 14.3, se ocupa de la emisión de deuda pública.

Para esta emisión de deuda pública las CCAA necesitarán la autorización por parte del Estado, y éste para conceder dicha autorización deberá tener en cuenta el mencionado principio de estabilidad presupuestaria.

En concreto, si hablamos de deuda pública, tenemos que decir que la deuda emitida de las CCAA surge de la suma de dos componentes.

El primero corresponde a su gestión directa, que se calcula según el protocolo de déficit excesivo utilizado por la Comisión Europea. El segundo, es la deuda generada por las

empresas públicas autonómicas. La suma de estos dos elementos, debería ser el reflejo de deuda pública de la CCAA³⁸.

Además hay que diferenciarla del déficit público, este es la relación entre ingresos y gastos, cuando los segundos son mayores que los primeros. En este caso, se utilizaría la deuda pública para financiar un déficit público.

Si analizamos las causas que han llevado a que las CCAA hayan tenido que recorrer al endeudamiento público, sin duda hay que señalar como la principal el proceso de descentralización de las políticas públicas junto con la crisis económica que afecta al país.

En cuanto a la primera causa, el traspaso de competencias a las CCAA, como hemos repetido anteriormente, ha supuesto que estas se han visto obligadas a conseguir un número mayor de ingresos ante las nuevas obligaciones. En este caso, hay que decir que las principales políticas transferidas en el proceso de descentralización son las que tienen una mayor dimensión, entre ellas sanidad y educación. Se tratan de bienes superiores, esenciales para hacer efectivo el principio de igualdad de oportunidades³⁹. Además el aumento de la población, basado en la inmigración, junto con el progresivo envejecimiento de la población autóctona también incrementa el déficit en servicios sociales, así como en sanidad.

La aparición de saldos negativos en las cuentas de las CCAA se ha interpretado como el reflejo de un desequilibrio vertical⁴⁰. Esto quiere decir, que la Administración General del Estado goza de un exceso de ingresos sobre las obligaciones de gasto derivadas de sus competencias, ya que las de mayor importancia han sido cedidas a los entes autonómicos. A partir de aquí, se ha hecho necesaria una ampliación de los ingresos autonómicos.

Además, hay que tener en cuenta que el incremento de la deuda pública implica un aumento de carga, ya que se debe hacer mención a que esta deuda implica devoluciones

³⁸ Ruiz-Huerta Carbonell J. y García Díaz, M.A. (2012) “El endeudamiento de las Comunidades Autónomas: Límites y problemas en el contexto de la crisis económica”. en *REAF*, núm. 15. Abril. p 1423

³⁹ *Ibid*, p.151

⁴⁰ *Ibid*, p. 153

con intereses, que debe incluirse en el presupuesto del gobierno de las CCAA, pudiendo afectar al buen funcionamiento de los servicios públicos o pudiendo llegar a hacer necesario recurrir al endeudamiento de nuevo.

Por lo que respecta a la segunda causa principal, la crisis económica, queda decir que es lógico que en un período de tiempo en que los ciudadanos se encuentren en mala situación económica, por parte del Estado, y de las CCAA en concreto, se recauden menos ingresos y que los gastos se mantengan e incluso aumenten, de ahí que se deba recurrir a la deuda pública.

5. LA REFORMA DEL ARTICULO 135 CE Y LA LEY ORGÁNICA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

Como ya hemos mencionado en el primer epígrafe⁴¹, la reforma que se produjo del artículo 135 CE supuso la incorporación del principio de estabilidad presupuestaria en la norma suprema, y, así, elevarlo a principio constitucional.

Esta modificación del artículo 135 CE se realizó el 27 de septiembre de 2011 y en la Exposición de motivos se dice que la reforma de dicho artículo “*persigue garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, vinculando a todas las Administraciones Públicas en su consecución, reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y, al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad económica y social de nuestro país*”.⁴²

Esta enmienda del precepto de la Constitución tiene como antecedente la crisis que se produjo en la Zona Euro en el año 2008. En septiembre de dicho año, se produjo la quiebra de diversas entidades financieras relacionadas con las hipotecas inmobiliarias, y esta crisis se extendió y afectó a los bancos europeos.

Los bancos afectados fueron rescatados por los estados, y convirtieron lo que era deuda privada en deuda pública. En muchos de los estados, la deuda privada provenía de una

⁴¹ vid. P. 4

⁴² Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011. *Boletín Oficial del Estado*. núm. 233, de 27 de septiembre de 2011, Pp. 101931-101941

burbuja inmobiliaria, y esta fue transferida a deuda del estado, debido al rescate público de los bancos que habían entrado en quiebra.

Debemos recordar que la Eurozona presenta la característica de que mientras que por un lado sí existe una unión monetaria, es decir una unión de la moneda, por el otro lado no contempla la unión fiscal, es decir no tiene una normativa común en cuanto a reglas fiscales, y se constató que esta peculiaridad contribuyó fuertemente a la crisis de la zona euro.

Con el objetivo de intentar conseguir una mayor confianza en el sistema financiero de Europa se acordó también adoptar el Pacto Fiscal Europeo⁴³, que incluía el compromiso de cada país de introducir en sus constituciones una regla de oro.

La redacción del art. 135 antes de su reforma era la siguiente

1. El Gobierno habrá de estar autorizado por ley para emitir Deuda Pública o contraer crédito.

2. Los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de la Deuda Pública del Estado se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de los presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

Y quedó modificado introduciendo en dicho artículo el concepto de estabilidad presupuestaria y la prioridad del pago de la deuda pública, es decir, se coloca como prioritario la satisfacción de la deuda sobre cualquier otro pago que deba hacer el Estado.

Por una parte, en su apartado segundo, introduce un límite de déficit estructural que será el que establezca la UE para sus EEMM y además, añade que una Ley Orgánica , en concreto la LOEPSF, fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y las CCAA en relación al PIB.

Por otra parte, en el apartado tercero, se introduce como hemos dicho anteriormente el carácter de prioritario en el pago de la deuda, así como también un límite al volumen de

⁴³ V. Cap. 4

la deuda pública de todo el conjunto de las Administraciones Públicas, que será el establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE)

Introduce también en el apartado cuarto, las excepciones a los límites que se establecen en los apartados anteriores. Estas excepciones se dan cuando existen causas extraordinarias como son las catástrofes naturales, una situación de recesión económica o *“situaciones de emergencia extraordinaria que se escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado”*(art. 135.4 CE).

Finalmente, en el apartado cinco se dice que una Ley Orgánica será la encargada de regular forzosamente tres aspectos; *“la distribución de los límites de déficit y deuda entre las distintas Administraciones Públicas, la metodología y procedimiento para el cálculo del déficit estructural y la responsabilidad de cada Administración en caso de incumplimiento de los objetivos”* (art. 135.5 CE).

Y ya en el 135.6 encomienda a las CCAA la adopción de *“las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad presupuestaria en sus normas y decisiones presupuestarias”*.

Según MEDINA GUERRERO, el sentido de este apartado sexto *“no es tanto el de reconocer la competencia de las Comunidades Autónomas para determinar la forma de aplicar el principio de estabilidad presupuestaria en su ámbito, sino el de recordar a aquellas la obligación de respetar el principio de estabilidad presupuestaria, en los términos previstos en la regulación estatal”*⁴⁴.

Los elementos del artículo 135CE tienen repercusión tal y como nos indica Manuel Carrasco⁴⁵ en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

En el apartado tercero que hemos comentado, se dispone que es necesaria la autorización por ley para que las CCAA puedan emitir deuda pública. Por lo tanto en

⁴⁴ Medina Guerrero, M., “La reforma del artículo 135 CE”. Teoría y Realidad Constitucional, 29, 2012, pp.131-164. P.158

⁴⁵ Carrasco Durán, M. “Estabilidad presupuestaria y Comunidades Autónomas”, en REAF, núm. 18, 2013, pp. 169-206, p.177

ese aspecto, se hace una reserva de ley que condiciona la autonomía de las CCAA al ser competencia del Estado, si bien en la práctica, la reserva de ley se plasma solamente en la fijación del límite máximo de endeudamiento⁴⁶.

Otra limitación a la autonomía financiera de las CCAA se encuentra en el apartado cuatro, cuando al determinar las causas extraordinarias que permiten superar los límites de déficit público se encomienda al Congreso, que por mayoría absoluta, tendrá en cuenta la apreciación de estas circunstancias.

Tal y como vemos en este punto, que el Congreso sea el encargado de considerar las circunstancias extraordinarias, supone someter la superación del límite de deuda pública a una autorización que depende de una decisión política de ese órgano.

Habiendo analizado esas limitaciones que impone la reforma del artículo 135 a la autonomía financiera de las CCAA cabe decir que la transformación del principio de estabilidad presupuestaria en principio constitucional no puede suponer la anulación de del principio de la autonomía financiera, ya que este también queda regulado constitucionalmente e el artículo 156.1CE⁴⁷.

Como se ha dicho, es la LOEPSF el instrumento legislativo que desarrolla el artículo 135 CE. El ámbito de aplicación de esta ley comprende todas las Administraciones Públicas, es decir, la Administración Central, las CCAA, Entidades Locales y Seguridad Social así como las entidades públicas empresariales, las sociedades mercantiles⁴⁸. La vinculación de esta norma a todo el sector público pretende transmitir, *“una idea de igualdad en las exigencias presupuestarias, de responsabilidad y lealtad institucional entre todas las administraciones públicas”*⁴⁹, es decir, que todas las administraciones del Estado deben cumplir con las obligaciones presupuestarias que se le impongan.

⁴⁶ Fernando de la Hucha Celador, "La reforma del artículo 135 de la Constitución: estabilidad presupuestaria y deuda pública", en *Revista Española de Derecho Financiero*, Madrid, Civitas, 153, 2012, p.43

⁴⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional 134/2011, de 20 de julio de 2011 FJ 8 i FJ 10

⁴⁸ Ramos Carvajal, E. (2013). "Un paso más en el proceso de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Especial incidencia en las Comunidades Autónomas." en *Revista Jurídica de Asturias*, 36, 135-173

⁴⁹ UNED. Revista de Derecho Político N.º 86, enero-abril 2013, págs. 255-280

Los tres objetivos básicos previstos en dicha ley son: garantizar la sostenibilidad presupuestaria, fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española y reforzar los compromisos de España con la UE⁵⁰ y las principales medidas incluidas en esta ley implican que se eleva a rango de ley orgánica los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera que se habían adoptado en el año 2010, y que no se habían cumplido de forma estricta por parte de todas las CCAA. Además la entrada en vigor de esta ley permitirá *llevar a cabo un seguimiento más exhaustivo del grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad y de deuda de las distintas Administraciones Públicas, y por tanto, de las CCAA*⁵¹.

Las principales novedades que se introducen con la modificación del artículo 135CE y concretamente con la ley que lo desarrolla, la LOEPSF, son los siguientes⁵²:

En primer lugar significa un refuerzo a los títulos competenciales del Estado en relación a la estabilidad presupuestaria. Esta ley hace referencia directa al artículo 135CE sin hacer mención al artículo relativo a los títulos que ostenta el Estado, el 149.1CE, que son los que podrían amparar dicha competencia.

Es decir, la estabilidad presupuestaria de la LOEPSF tiene el fundamento en el artículo 135CE, aunque también se podría fundamentar en base al artículo 149.1 CE. Por lo tanto, vemos como se trata de un refuerzo a la competencia de este último artículo.

Aún así, la jurisprudencia del TC ha afirmado que *“el artículo 135 CE no es un título competencial, sino que se trata de un precepto que corrobora la competencia del Estado en esta materia”*.⁵³

Otra novedad que presenta es que se definen de manera más concreta todos los principios que contiene la LOEPSF. Se define el principio de estabilidad presupuestaria, bajo el nombre de principio de déficit estructural en su artículo 3.2, como *“la situación de equilibrio o superávit estructural”* además añade un nuevo principio en el artículo siguiente, el principio de sostenibilidad financiera: *“se entenderá por sostenibilidad*

⁵⁰ V. p.9

⁵¹ Ramos Carvajal. E, *op cit*, p.148

⁵² Ruiz Almendral, V. Cuenca García, A(2014). “Estabilidad presupuestaria en las comunidades autónomas: más allá de la reforma de la Constitución”. en *Cuadernos de Información económica*, 241, pàg. 35-44.

⁵³ Sentencia del Tribunal Constitucional 157/2011, de 18 de octubre, FJ 1.

*financiera la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit de deuda pública, conforme a lo establecido en esta Ley y la normativa europea”.*⁵⁴ Esta definición del principio de sostenibilidad financiera supone la fijación de un límite máximo de deuda pública.

Encontramos que dicha introducción del límite del déficit estructural se expresa en el artículo 11.2 como *“Ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural, definido como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales. No obstante, en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, de acuerdo con la normativa europea, podrá alcanzarse en el conjunto de Administraciones Públicas un déficit estructural del 0,4 % del Producto Interior Bruto nacional (en adelante PIB) expresado en términos nominales, o el establecido en la normativa europea cuando éste fuera inferior”*. Así, en este precepto vemos como se especifica de forma clara que ninguna administración puede superar el límite fijado.

También se introduce un límite al gasto público en los artículos 12 y 30⁵⁵.

Pero la novedad más importante que presenta la LOEPSF son los mecanismos coercitivos. El Capítulo IV, regula un sistema de prevención, corrección y coerción.

En la primera fase, los artículos 18 y 19 LOEPSF, nos indican que la prevención se llevará a cabo mediante una limitación del endeudamiento y con una advertencia del riesgo que puede suponer este endeudamiento, *exigiendo a la Administración que adopte las medidas que crea necesarias para evitar ese riesgo* (art. 19 LOEPSF).

Encontramos dos maneras de dar cumplimiento a estos mecanismos preventivos:

- En primer lugar, las medidas automáticas de prevención. Estas medidas deben aplicarse en cualquier momento en que:

⁵⁴ Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril de 2012, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

⁵⁵ En el artículo 12 LOEPSF dice que la variación del gasto computable de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española, mientras que en el artículo 30 LOEPSF el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales aprobarán en sus respectivos ámbitos un límite máximo de gasto no financiero coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto, que marcará el techo de asignación de recursos en sus Presupuestos.

- Se constate una desviación. Para este caso, la consecuencia es que se deberá ajustar el gasto público de las CCAA para garantizar el cumplimiento en el momento del cierre del ejercicio.
 - Se supere el límite de 95% del objetivo de deuda. En esta circunstancia, la consecuencia que tendrá será que solo será posible el endeudamiento para operaciones de tesorería.
 - Se produzca un déficit de pensiones a largo plazo⁵⁶. Finalmente, en caso de una proyección de déficit a largo plazo, se aplicará el factor de sostenibilidad⁵⁷.
- En segundo lugar, la advertencia de riesgo de incumplimiento. En este caso se formulará una advertencia motivada a la Administración responsable, en nuestro caso las CCAA. Una vez haya advertido a la Comunidad, el Gobierno informará al Consejo de Política Fiscal y Financiera (en adelante, CPFF) y se hará pública dicha advertencia. Una vez realizado esto, las Administraciones Públicas tendrán el plazo de un mes para adoptar las medidas necesarias para evitar el riesgo. Si no se adoptan las medidas necesarias o bien estas no son suficientes, se aplicarán las primeras medidas correctivas, que su función no será la de sancionar sino cumplir con el objetivo.

En una segunda fase, si la primera de prevención no ha funcionado, entran en juego, como ya hemos dicho, las medidas correctivas⁵⁸.

En primer lugar encontramos las *medidas automáticas de corrección*, que se activan en los casos en los que el Gobierno confirma que existe un incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria por parte de una CCAA.

Entre estas medidas cabe mencionar especialmente la no autorización de endeudamiento, concesión de subvenciones y suscripción de convenios por parte del Estado con la Comunidad, así como la no disponibilidad de créditos en un período de 15 días y

⁵⁶ Ramos Carvajal, E. *Op cit*, p.164

⁵⁷ El factor de sostenibilidad es un mecanismo de ajuste automático de ciertos parámetros de las pensiones vinculado a la esperanza de vida de la población. El mecanismo actúa de tal modo que si la esperanza de vida aumenta o bien disminuye en la población, los parámetros se recalculan.

⁵⁸ V. art. 20 y 21, y 25.1 a de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de 2012 de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera..

posibilidad de ejercer competencias normativas por el Estado sobre los tributos que se le han cedido⁵⁹.

Ante dicho incumplimiento, se pone en marcha el Plan económico-financiero; este plan requiere que se cumplan los objetivos en un año. Este documento tiene un contenido mínimo⁶⁰.

En el caso que la Comunidad Autónoma se encuentre en una circunstancia excepcional⁶¹, como incurrir en déficit estructural o si supera los límites de deuda pública, presentará el llamado plan de reequilibrio, que tendrá el contenido del plan económico-financiero y se le añadirá una serie de medidas para alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria.

Estos planes de las CCAA serán remitidos al CPFF que tendrá la función de comprobar si las medidas que propone la Comunidad son idóneas para alcanzar el objetivo. Si considera que no son suficientes para corregir la situación de desequilibrio, le requerirá para que presente un nuevo plan y en caso de que esta no lo haga o lo haga fuera de plazo se aplicará las medidas coercitivas.

Las medidas coercitivas y de cumplimiento forzoso⁶² son la principal novedad de la LOEPSF que implican la imposición de sanciones y que son de aplicación automática, es decir, entran en juego una vez no se adoptan los mecanismos analizados hasta ahora.

Las medidas coercitivas se activan una vez se comprueba que no se está adoptando el Plan económico-financiero o cuando no se está consiguiendo revertir la situación de desequilibrio. Las medidas que se contemplan en la ley son:

- Acuerdos de no disponibilidad de créditos
- Constitución de depósitos con o sin intereses (pudiendo convertirse en multa coercitiva)

⁵⁹ Ramos Carvajal, E. *Op cit*, pp. 164 i 165

⁶⁰ V. Anexo tabla 1

⁶¹ Catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria.

⁶² V. art. 25 y 26 Ley Orgánica 2/2010, de 27 de abril de 2012, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

- Envío de una comisión de expertos para que valore la situación de la CCAA

Tanto en el primer como segundo caso, las medidas están ligadas al incumplimiento de los planes económico-financieros y de reequilibrio, cuando no se presenten, no se aprueben o sean insuficientes, o cuando la Comunidad Autónoma se encuentra en situación de morosidad, cuando el periodo de pago a los proveedores de la Comunidad Autónoma supere en más de treinta días el plazo máximo⁶³

Así cuando esto suceda, se deberá aprobar la no disponibilidad de créditos y efectuar la correspondiente retención. Esto puede ir acompañado con el retorno de las competencias normativas atribuidas a las CCAA sobre los tributos cedidos al Estado.

También, se constituirá un depósito con intereses equivalente al 0,2% del PIB nominal de la CCAA, pero si en el plazo de tres meses no se presenta el plan económico-financiero o de reequilibrio pasará a ser sin intereses. Y si aún así no se presenta, pasará a convertirse en multa coercitiva.

Y finalmente, como tercera medida, encontramos la intervención de la Administración. Para ello se envía una comisión de expertos que valoran la situación económica de la CCAA. Esta comisión presenta unas medidas derivadas del análisis que hacen y de las conclusiones a las que llegan que serán de obligado cumplimiento.

Y para acabar, en el caso de las medidas de cumplimiento forzoso⁶⁴, son las medidas que se activan cuando no se cumplen por parte de las CCAA o los Entes Locales las medidas coercitivas, o bien para evitar riesgos de impago de los vencimientos de deuda financiera⁶⁵

Cuando se trate de una Comunidad Autónoma la que incumpla las medidas coercitivas, se reproducen en la LOEPSF las previsiones que se hacen en el artículo 155CE en caso de actuaciones autonómicas que atenten gravemente al interés general, de manera que el Gobierno *“requerirá el Presidente de la Comunidad Autónoma para que lleve a cabo,*

⁶³ Martínez Lago, M.A (2014). “La Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera: establecimiento y supervisión de las reglas fiscales y corrección de los riesgos de incumplimiento”, en *Instituto de Estudios Fiscales*, 2/2014, 125-157.

⁶⁴ Art. 26 Ley Orgánica 2/2010, de 27 de abril de 2012, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

⁶⁵ Esta situación se añadió con la LO 4/2012 de 28 de setiembre por la que se modifica la LOEPSF

en el plazo que se indique al efecto, la adopción de un acuerdo de no disponibilidad, la constitución de depósito obligatorio o la ejecución de las medidas propuestas por la comisión. Y en caso de hacer omisión al requerimiento que le hace el Gobierno, “con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, adoptará las medidas necesarias para obligar a la Comunidad Autónoma a su ejecución forzosa” (art. 26 LOEPSF). Para la ejecución de estas medidas, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de la CCAA.

Es importante destacar, que para el caso de las CCAA en concreto, no se han aplicado nunca estas medidas de cumplimiento forzoso.

Cabe decir que la LOEPSF ha sido modificada en tres ocasiones desde su entrada en vigor, y estas modificaciones se centran básicamente en endurecer el régimen sancionador, de manera que se considerará que una situación de incumplimiento de los pagos de deudas financieras atenta gravemente al interés general⁶⁶

En cuanto a la incidencia de la UE en esta reforma, ya desde hace mucho tiempo toma parte en las decisiones de sus EEMM a nivel económico.

En el año 1997 con el Pacto de la estabilidad y de crecimiento se quiso asegurar la estabilidad fiscal de la UE. Este pacto consiste en una supervisión fiscal de los Estados Miembros y también prevé la existencia de que en caso de incumplimiento se impongan sanciones.

Este acuerdo se basa en dos principios, en primer lugar el de supervisión multilateral, el que obliga a los Estados Miembros de la zona euro a presentar un programa de estabilidad para que se pueda conocer la situación económica y financiera de cada uno, y en segundo lugar el procedimiento de déficit excesivo, que se trata de un procedimiento que se inicia cuando algún estado no cumple con el objetivo de déficit que se fija y que consiste en la imposición de sanciones.

⁶⁶ Ruiz Almendral, V. Cuenca García, A, *Op cit*, p.39

Después de la crisis económica de 2008 y la crisis que se produjo en la eurozona en 2010 se planteó rehacer este acuerdo. Es por eso que en diciembre de 2011 entró en vigor una reforma que es denominada six-pack, que lo modifica.

El six-pack es el conjunto de seis reglamentos⁶⁷ que sienta las bases que se siga con la dinámica de cesión de soberanía de los EEMM a las instituciones de la UE, y para que estas ejerzan un gobierno económico sobre los estados integrados en la zona euro.

En estas seis normas de reforma de la política económica de los EEMM, se encuentran dos reglamentos que fortalecen la supervisión fiscal que se realiza en la UE, uno que establece el régimen de sanciones en caso de incumplimiento y una directiva que obliga a que los marcos fiscales de los países cumplan unos requisitos mínimos. Los otros dos, uno crea un nuevo procedimiento de identificación y corrección de los desequilibrios macroeconómicos excesivos y el otro regula su procedimiento sancionador.⁶⁸

La entrada en vigor de este paquete implica:

- en primer lugar, que se pasa a aplicar el procedimiento de prevención y corrección de desequilibrios macroeconómicos excesivos.
- en segundo lugar, se endurece la parte correctiva del Pacto de Estabilidad
- y finalmente en tercer lugar, se introducen sanciones para los países de la zona euro que, aunque tengan un déficit inferior al 3%, no ajusten sus presupuestos a la velocidad acordada (ya sea porque el crecimiento de su gasto público supere los

⁶⁷ Reglamento núm 1173/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona euro; Reglamento núm 1174/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona euro; Reglamento núm. 1175/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se modifica el Reglamento núm. 1466/1997, del Consejo; Reglamento núm. 1176/2011, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos; Reglamento núm. 1177/2011, del Consejo por el que se modifica el Reglamento núm. 1467/1997, y la Directiva 2011/85/UE, del Consejo sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

⁶⁸ Crespo, C., Martín Herráez, B., Mora Pedrinaci, M., Pastor Escribano, A., Rata García-Junceda, I., Vela Ortiz, S.. (2011). “El six pack de la reforma del gobierno económico en la Unión Europea” en *Boletín económico de ICE*, N° 3022, 3-13.

límites determinados o porque la ratio de su deuda pública sobre el PIB supere el 60% de este)⁶⁹

Otro cambio, no menos importante, que incorpora la Directiva que forma este paquete, es que los marcos fiscales de los países integrados en la zona euro deberán respetar unos requisitos mínimos.

En 2013 también entró en vigor otra reforma significativa, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, más conocido como Pacto fiscal europeo, un acuerdo adoptado por veinticinco estados miembros de la UE. Este pacto complementa el six-pack anteriormente comentado.

Este tratado, aunque no forma parte de la legislación europea⁷⁰, contiene unas reglas, llamadas comúnmente como “reglas de oro” que vinculan a los Estados firmantes, todos los de la UE menos el Reino Unido y la República Checa, para el principio de equilibrio presupuestario.

Este pacto tiene su origen en la necesidad de coordinar las políticas fiscales de los Estados Miembros, ya que como hemos comentado antes, a pesar de que la mayoría de dichos estados participan en la Unión Económica y Monetaria (en adelante, UEM), no existe una unificación en las decisiones sobre impuestos y gasto público, que corresponde a los gobiernos nacionales.

Una mayor integración en política fiscal es la solución necesaria para superar la crisis de la deuda soberana. Tal como indican los integrantes del grupo EuropeG⁷¹, *es necesario afianzar la UEM a través de una mayor integración fiscal y de una unión bancaria completa. Se hace necesaria la unión bancaria ya que la eurozona es uno de los bloques económicos más bancarizados del mundo, es decir el mercado tiene una fuerte dependencia de la banca.*

⁶⁹ Crespo, C., Martín Herráez, B., Mora Pedrinaci, M, Pastor Escribano, A., Rata García-Junceda, I., Vela Ortiz, S.. *Op cit*, p 4.

⁷⁰ Comisión Europea, (2013). El “Two-Pack” completa el ciclo de supervisión presupuestaria en la zona del euro y mejora la gobernanza económica.

⁷¹ EuropeG, *Op cit*, p. 1

Una de las limitaciones que presenta la UEM que se adoptó en la UE es que esta no dispone de mecanismos de unión bancaria, que contribuiría al fortalecimiento de la integración financiera en el área y la credibilidad de la supervisión de sus sistemas bancarios, Al someterse todos los bancos de la eurozona a una regulación y supervisión la percepción del riesgo dependerá menos del país de origen y más de los bancos⁷².

Volviendo otra vez al contenido del Tratado, está estructurado en dieciséis artículos que establecen distintas reglas, las llamadas “reglas de oro”, entre las cuales destacan el establecimiento de un límite del déficit estructural, la obligación de que países que la deuda pública supere el 60 por ciento del PIB la reduzcan a los límites comentados anteriormente y finalmente el compromiso de cada Estado de incorporar estas reglas en la legislación.⁷³

Una vez adoptado el Pacto Fiscal, se adoptó un Reglamento, el denominado “two-pack”⁷⁴ que tiene por finalidad reforzar la supervisión fiscal y económica.

Este paquete de dos medidas, que introduce mecanismos más sólidos de coordinación, se acuerda con base en que en una zona monetaria común, las políticas económicas y presupuestarias de un Estado influyen en los demás, cosa que en tiempos de crisis como los que se están dando supone un gran riesgo.

Tal y como indica el Comunicado de Prensa de la UE⁷⁵, el Reglamento núm. 472/2013 se aplica a todos los EEMM de la zona del euro, si bien se establecen disposiciones individuales para aquellos a los que se le aplique el procedimiento de déficit excesivo (en adelante, PDE)⁷⁶.

⁷² *Ibid*, p. 11

⁷³ Vid. Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria

⁷⁴ Reglamento núm. 472/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados Miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades y Reglamento núm. 473/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de la misma fecha, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro.

⁷⁵ Comisión Europea, (2013) *Op-cit*, p.1

⁷⁶ El procedimiento de déficit excesivo está previsto por el artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Dicho artículo obliga a los Estados miembros a evitar el déficit excesivo en sus presupuestos nacionales. Cuando el Consejo decide que un Estado miembro registra un déficit excesivo, en un primer momento formula recomendaciones dirigidas al Estado afectado. Este último debe poner fin a la situación en un plazo preciso. Si el Estado no se ajusta a las recomendaciones, el Consejo puede emplazarle a tomar las medidas apropiadas para reducir el déficit. Llegado el caso, el Consejo puede

El segundo reglamento, el Reglamento núm. 473/2013, establece normas para supervisar más a fondo a los EEMM que afronten graves dificultades de estabilidad financiera o que reciban ayuda financiera.

Finalmente, cabe decir que la crisis que ha sufrido la UE ha puesto de manifiesto que hacen falta políticas presupuestarias más prudentes a lo largo del ciclo económico, y que se debe realizar un mayor control sobre los EEMM de la zona euro⁷⁷, por eso se ha introducido con esta nueva reforma un sistema de seguimiento de los estados.

6. LOS MECANISMOS DE FINANCIACIÓN EXTRAORDINARIOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS A PARTIR DE LA LOEPSF

Las CCAA disponen de dos mecanismos de financiación extraordinaria; por un lado, los recursos de régimen jurídico originario con carácter de mecanismos extraordinarios de financiación de CCAA regulados en la LOFCA y por otro lado, los mecanismos de régimen jurídico extraordinario contemplados en la LOEPSF.

6.1 LAS OPERACIONES DE CRÉDITO

Se prevén como hemos dicho en la LOFCA, recursos de régimen jurídico ordinario con carácter de mecanismos extraordinarios de financiación de las comunidades autónomas. Dicho mecanismo que se contempla en la LOFCA son:

- las operaciones de crédito, la regulación de las cuáles ha sido modificada por la exigencia del principio de estabilidad presupuestaria y se han introducido restricciones y condiciones.

aplicar sanciones o multas e instar al Banco Europeo de Inversiones (BEI) a que revise su política de préstamos respecto de dicho Estado.

⁷⁷ Comisión Europea, (2013), *Op cit*, p.2

En el artículo 157.1.e) CE se contempla a las operaciones de crédito como recurso financiero por parte de las CCAA⁷⁸ y éstas quedan reguladas en el artículo 14 de la LOFCA.

Dentro de este concepto de operaciones de crédito quedan englobadas tanto la emisión de deuda pública al mercado de capitales como la concertación de operaciones de préstamo con otros sujetos⁷⁹.

Tal y como expone GARCÍA HEREDIA: “*la emisión de deuda pública tiene lugar cuando se emite deuda al mercado de capitales (letras, bonos, u obligaciones) y se dirige a un número indeterminado de personas, mientras que los préstamos y otras operaciones de crédito tienen lugar cuando se negocian operaciones de deuda a título individual con otros sujetos públicos o privados, por ejemplo, con instituciones financieras*⁸⁰”.

En el artículo 14 de la LOFCA se establecen dos tipos de operaciones de crédito; en su primer apartado las operaciones de crédito a corto plazo y en el segundo punto las operaciones de crédito a largo plazo.

Las CCAA podrían realizar operaciones de crédito por plazo inferior a un año con el objeto de cubrir sus necesidades de tesorería (art. 86 LOFCA). En el precepto se hace referencia a *las necesidades transitorias de tesorería*, concepto que elude a la posibilidad de que las CCAA puedan resolver los desajustes temporales entre ingresos y gastos⁸¹.

En el caso de las operaciones de crédito a largo plazo, los entes autonómicos pueden concretar estas operaciones por plazo superior a un año siempre que el importe total del crédito sea destinado exclusivamente a la realización de gastos de inversión y que el importe total de las anualidades de amortización no exceda del veinticinco por ciento de los ingresos corrientes de la CCAA.

⁷⁸ V. Capítulo 2

⁷⁹ Crespo, C., Martín Herráez, B., Mora Pedrinaci, M., Pastor Escribano, A., Rata García-Junceda, I., Vela Ortiz, S.. (2011). *Op cit*, p .423.

⁸⁰ García Heredia, A. (2013): “Las operaciones de endeudamiento de las Entidades locales y su adecuación a los principios de estabilidad y sostenibilidad financiera,” en *Crónica Presupuestaria* Nº. 1. Instituto de Estudios Fiscales.

⁸¹ García Martínez, A. (2014) “El endeudamiento autonómico y los mecanismos extraordinarios de financiación de las Comunidades Autónomas”, pp 1421-1442.

Que se deban cumplir estos requisitos supone el establecimiento de unos límites a las Comunidades Autónomas, en el primer caso se refiere al destino de los recursos que se obtienen con las operaciones y en el segundo caso pretende evitar que la deuda sea superior a la capacidad de ahorro de la CCAA⁸². La mayor incidencia de este tipo de endeudamiento implica que los requisitos establecidos para acudir a este recurso sean más estrictos que los que se aplican a la concertación de operaciones de crédito a corto plazo⁸³.

Aún así, debido a la crisis económica, la Disposición Transitoria de la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre de Financiación de las Comunidades Autónomas, autorizó a las CCAA a que de forma excepcional pudieran concretar dichas operaciones a largo plazo sin aplicarles la restricción del veinticinco por ciento siempre que concurrieran circunstancias extraordinarias.

Lo que supone la entrada en vigor del principio de estabilidad presupuestaria en estos mecanismos de financiación para las Comunidades Autónomas es que en la Disposición Transitoria Tercera de la LOEPSF, se ha establecido una excepción a estos límites.

En primer lugar, aparece como requisito indispensable que el endeudamiento superior a los límites sea necesario para cubrir servicios públicos fundamentales.

En segundo lugar, se modifica el espacio temporal fijando como límite el año 2020.

En tercer lugar, se amplía el período de amortización de las operaciones de crédito, ahora se trata de un período superior a un año y que no sobrepase los diez años.

Finalmente, establece esta disposición un mecanismo de control por parte del Estado de las operaciones excepcionales de crédito a largo plazo.

⁸² *Ibid*, García Martínez, A.(2014) p. 1424.

⁸³ Ruiz-Huerta Carbonell, J. Y García Díaz, M.A. *Op cit*, p. 135.

El TC ha consagrado la constitucionalidad de la limitación Estatal a las operaciones de crédito de las CCAA cuando “*se constate que este ente autonómico esta incumpliendo el objetivo de estabilidad presupuestaria y que esta limitación no vulnere la autonomía política y financiera de la Comunidad Autónoma*”⁸⁴.

En cuanto a los mecanismos que se regulan en la LOEPSF para las administraciones autonómicas y locales queda regulada en la disposición adicional primera dicha ley.

Estos mecanismos extraordinarios de financiación surgen en el contexto de crisis económica y financiera del Estado, en que las CCAA tuvieron que recurrir al recurso del crédito para hacer frente al gasto público, cosa que ha multiplicado los niveles de deuda pública de las CCAA.

Además se une a este hecho, la dificultad de estos entes para conseguir financiación, que como veremos es el objetivo principal de los mecanismos. Esta falta de liquidez ha conllevado a grandes rasgos, dos problemas para las CCAA; en primer lugar, la falta de liquidez les ha impedido desarrollar sus funciones con normalidad, y en segundo lugar, han perdido el control sobre el gasto, ya que este dependerá de la financiación que estas reciban.

Así, para dotar de liquidez a las CCAA que lo necesiten, a un menor coste del que estaban asumiendo acudiendo a los mercados financieros, se crean dos mecanismos de financiación de las CCAA de forma extraordinaria⁸⁵.

6.2 FONDO DE LIQUIDEZ AUTONÓMICA

En primer lugar, se crea el Fondo de Liquidez Autonómica (en adelante, FLA) a través del Real Decreto Ley 21/2012 de 13 de julio de medidas de liquidez de las Administraciones Públicas y en el ámbito financiero (En adelante, RD 21/2012). Este fondo a partir del 1 de enero de 2015 se transfiere al Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas, que lo reemplazará en todos sus derechos y obligaciones.

⁸⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 134/2011, de 20 de julio de 2011.

⁸⁵ Ruiz Almendral, V. Cuenca García, A(2014), *op cit*, p.40.

Hay que señalar que este mecanismo ha requerido que se excluya la aplicación del artículo 8.2 de la LOEPSF que establece que *el Estado no asumirá ni responderá de los compromisos de las Comunidades Autónomas, de las Corporaciones locales [...]*⁸⁶.

En la Exposición de motivos del RD 21/2012 pone de manifiesto que se trata de “*un mecanismo de apoyo a la liquidez de las Comunidades Autónomas, de carácter temporal y voluntario, que permita atender los vencimientos de la deuda de las Comunidades Autónomas, así como obtener los recursos necesarios para financiar el endeudamiento permitido por la normativa de estabilidad presupuestaria*”⁸⁷

En un primer momento las CCAA intentaron reaccionar con sus propios medios ante la falta de liquidez que les estaba causando la crisis económica y fue lo que les llevó a emitir deuda y concertar créditos bancarios.

Sin embargo, la deuda tenía un bajo nivel de colocación, que junto al elevado coste que suponían esas emisiones hicieron necesaria la creación de algún instrumento que apoyara la liquidez de las CCAA⁸⁸.

Este apoyo es el que se intenta dar mediante el FLA, dando liquidez a menor coste del que estaban asumiendo con la emisión de deuda pública a las CCAA que así lo requieran.

La naturaleza jurídica de este FLA es la de una entidad sin personalidad jurídica que está adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y su gestión financiera la dirige el Instituto de Crédito Oficial (en adelante, ICO).

El gran objetivo del FLA, como ya hemos dicho, es lograr unas condiciones de financiación en los mercados de capitales muy favorables para las Comunidades Autónomas, y ello se consigue con la centralización de las emisiones por parte del

⁸⁶V. Art. 8.2 Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

⁸⁷ Real Decreto Ley 21/2012 de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero.

⁸⁸Nuñez Martínez, M.: “El acceso a la liquidez de las Comunidades Autónomas en el contexto de la actual crisis financiera: El Fondo de Liquidez Autonómico,” Universidad Pompeu i Fabra, 2013, pp. 6 y ss

Estado, así como la sustitución del riesgo de crédito de las CCAA por el riesgo del Estado⁸⁹, es decir, asumiendo el Estado el riesgo en vez de los entes autonómicos.

Otro objetivo a tener en cuenta consiste en inyectar dinero en la economía real⁹⁰, ya que una parte de sus recursos va a ir destinada a reducir el déficit público de las CCAA, situación que favorecerá a crear una mayor confianza en los mercados financieros.

Los recursos económicos del FLA proceden de la Deuda Pública del Estado, y van a formar parte de los PGE. Además, decimos que se trata de un mecanismo extraordinario ya que se crea en unas circunstancias de dificultad económica para las CCAA, y es aquí donde aparece su carácter voluntario y temporal.

El concepto de “carácter voluntario” que se atribuye a este fondo presenta algunas dudas, como expone GARCÍA MARTÍNEZ, *“el carácter voluntario del FLA se desdibuja a la vista de la situación financiera de las Comunidades Autónomas, de la consecuente finalidad de este mecanismo de financiación [...] La pregunta es en este ámbito, si las Comunidades Autónomas que se encuentren en una situación financiera más crítica realmente disponen de otra opción que no sea acogerse a la financiación que les brinda el Estado a través del FLA y consecuentemente, aceptar todas las condiciones que el Estado les impone.”*⁹¹ Es decir, en estos casos la voluntariedad del mecanismo queda en segundo plano sin que haya existido la posibilidad de elección entre acogerse al FLA o no.

Cabe destacar aquí que la forma que el Estado ha elegido para crear y regular el FLA, un Decreto-ley justificando esta elección en la exposición de motivos como *“la situación extraordinaria de acuciantes necesidades de financiación de las Comunidades Autónomas y sus crecientes problemas de acceso al crédito, justifican la necesidad de poner en marcha de forma urgente un mecanismo que permita aliviar estas necesidades, atender los vencimientos de la deuda de las Comunidades Autónomas de forma*

⁸⁹ Vicente González, I.: “Los mecanismos estatales de apoyo a la financiación autonómica”, en *Boletín Económico del ICE*, núm. 3035, enero de 2013, p. 8.

⁹⁰ Se entiende por economía real el estudio de la producción, la distribución o el comercio y consumo de bienes y servicios limitados por diferentes agentes en una zona geográfica determinada y los factores que le influyen.

⁹¹ García Martínez, A.(2014) *Op cit*, 1434

inmediata y evitar que se ponga en riesgo su sostenibilidad financiera”⁹². Esta justificación del carácter urgente y de máxima necesidad hace que aparezca de forma evidente una contradicción con el carácter voluntario que se otorga al FLA para las Comunidades Autónomas.

En cuanto al “carácter temporal” se debe a que es concebido como un mecanismo extraordinario de financiación de las Comunidades Autónomas, que surge como ya hemos dicho en una situación de crisis económica y financiera.

El artículo 9.3 del RD 21/2012 atribuye al Consejo de Ministros la competencia para acordar la liquidación y extinción del FLA.

Además, en la Disposición Adicional primera LOEPSF, indica que las CCAA que o soliciten o lo hayan solicitado estarán obligadas a acordar con el Ministerio de Hacienda un plan de ajuste que garantice cumplir con los objetivos de estabilidad presupuestaria.

Se podrá acceder a este mecanismo de financiación siempre que la CCAA haya aceptado quedar sometida a una serie de condiciones particulares en materia de seguimiento y remisión de información, estableciendo un calendario preciso de aprobación, puesta en marcha y supervisión de las medidas acordadas.

El cumplimiento de dicho calendario determinará el desembolso de la ayuda financiera establecida.

En el 2013, el FLA formalizó operaciones de préstamo con las CCAA que se adhirieron a él, que son Canarias, Cantabria, Murcia, Baleares, Cataluña, Comunidad Valenciana, Andalucía, Castilla La Mancha y Asturias⁹³.

En enero de 2014 fueron cinco las CCAA que se beneficiaron del préstamo otorgado por este Fondo, siendo Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla La Mancha y la Comunidad Valenciana con un total de 396.525.907 millones de euros⁹⁴. Así como también en febrero del mismo año las CCAA de Andalucía, Baleares, Canarias,

⁹² Real Decreto Ley 21/2012 de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero.

⁹³ V. anexo tabla 2 de préstamos concedidos por el FLA a cada CCAA en 2013

⁹⁴ V. anexo tabla 3 de préstamos concedidos por el FLA a las CCAA en enero y febrero de 2014

Cantabria, Castilla La Mancha, Cataluña, Murcia y la Comunidad Valenciana subscribieron operaciones de préstamo con el FLA.

Al final del primer trimestre de 2014, el FLA ascendía a 43.947 millones de euros representando el 19,8% de la deuda autonómica⁹⁵.

Sin embargo, no todas las CCAA han recurrido por igual a este FLA ya que en concreto las CCAA de Galicia, La Rioja, Navarra y País Vasco no tienen ninguna deuda con el Estado.

Finalmente, podemos decir, que según RUIZ ALMENDRAL “*las comunidades autónomas más endeudadas también tienen mayor grado de dependencia de la financiación estatal*”. En cambio, Aragón, Castilla y León, Extremadura y Madrid tienen un grado de dependencia bajo, coincidiendo con ser las CCAA menos endeudadas⁹⁶.

6.3 EL FONDO PARA LA FINANCIACIÓN DE LOS PAGOS A PROVEEDORES

En segundo lugar, el otro mecanismo previsto es el Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores (en adelante, FPP), que tiene su fundamento en el Acuerdo 6/2012, de 6 de marzo, del Consejo de Política Fiscal y Financiera por el que se fijaron las líneas generales de un mecanismo extraordinario de financiación para el pago a los proveedores de las Comunidades Autónomas. A través de este Acuerdo se aprobó el Real Decreto-Ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el FPP, y que posteriormente fue ampliado en el año 2013. Este fondo queda relevado a partir del 1 de enero de 2015 por el Fondo para la financiación a Comunidades Autónomas, que lo sucederá en todos sus derechos y obligaciones.

Hay que señalar que este mecanismo ha requerido que se excluya la aplicación del artículo 8.2 de la LOEPSF que establece que *el Estado no asumirá ni responderá de los compromisos de las Comunidades Autónomas, de las Corporaciones locales [...]*⁹⁷.

⁹⁵ Ruiz Almendral, V. Cuenca García, A(2014), *Op cit*, p.41

⁹⁶ *Ibid*, p. 43

⁹⁷V. Art. 8.2 Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

El FPP se trata de una entidad de Derecho Público, con personalidad jurídica y capacidad de obrar plena y tiene como fin facilitar a las CCAA cancelar, mediante una operación de crédito, las obligaciones anteriores al 1 de enero de 2012 pendientes de pago con sus proveedores.

El ámbito objetivo de aplicación está constituido por las obligaciones pendientes de pago de las Administraciones, tanto locales como los entes autonómicos, con sus proveedores. Estas obligaciones deben cumplir una serie de requisitos para que puedan ser objeto de este mecanismo de financiación extraordinaria; deben tratarse de obligaciones vencidas, líquidas y exigibles que la factura, factura rectificativa o la solicitud de pago equivalente haya tenido lugar antes del día 1 de enero de 2012 y además debe tratarse de contratos de obras, servicios o suministros incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público⁹⁸.

Al final del primer trimestre de 2014, el FPP acumulaba 30.410 millones, lo que significa el 13,7% de la deuda autonómica⁹⁹.

También puede entenderse como un mecanismo extraordinario de financiación de las CCAA, las líneas de financiación que abrió el ICO para las comunidades autónomas y entidades locales.

Por último es necesario señalar que en el 2014, concretamente a través del RDL 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico, se ponen en marcha nuevos mecanismos para poder seguir ayudando aquellas CCAA y entes locales que presentan más dificultades para conseguir financiación. Se trata de unos mecanismos adicionales a los ya comentados en la DA primera de la LOEPSF.

En este RD 17/2014 de 26 de diciembre se crean dos mecanismos adicionales como son la Facilidad Financiera y el Fondo Social.

⁹⁸ Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre de 2014, *Boln Oficial del Estado*, núm. 276 de 16 de noviembre de 2014,

⁹⁹ Ruiz Almendral, V. Cuenca García, A(2014), *Op cit*, p. 41.

Se podrán adherir al compartimiento de Facilidad Financiera del Fondo de Financiamiento a Comunidades Autónomas aquellas CCAA que cumplan con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública¹⁰⁰ y el período medio de pago a proveedores no supere en más de treinta días el plazo máximo que prevé la normativa.

A través del compartimiento de facilidad financiera las CCAA deberán solicitar financiación para:

- Los vencimientos correspondientes a los valores emitidos
- Vencimientos de préstamos concedidos por instituciones europeas
- Vencimientos de préstamos concedidos por entidades financieras residentes y no residentes
- Necesidades de financiación del déficit público
- Endeudamiento previsto en los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera
- Las operaciones financieras que acuerda la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

Finalmente, para poder adherirse a dicho compartimiento se exige que el Ministerio de Hacienda acepte la solicitud formulada por la CA, que deberá justificar la necesidad de liquidez y el volumen de financiación destinado a cubrir el déficit público.

En cuanto al Fondo social, podrán solicitar la adhesión las CCAA que tengan obligaciones pendientes de pago con entes locales, siempre que sean vencidas, líquidas y exigibles.

¹⁰⁰ De acuerdo con el informe del artículo 17 de la LO 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

7. EL ENDEUDAMIENTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS; evolución global des del principio de la crisis hasta ahora.

El año 2007 marcó el final de un período expansivo de la economía española. La llegada de la crisis financiera provocó una fuerte restricción al crédito que condujo a la crisis económica. Con la caída de la actividad económica, el elevado crecimiento del desempleo, y la restricción del crédito, en el año 2009 los gobiernos de las CCAA han aplicado planes de estímulo fiscal que han provocado un fuerte incremento de la deuda pública, que si bien ha servido para frenar la recesión económica, ha perjudicado a los gobiernos a la hora de retornar esa deuda.

Para poder hacer un análisis más económico del endeudamiento de los entes territoriales, es necesario hacer una breve referencia a los principales indicadores de la economía.

El principal indicador es el PIB, que se utiliza para medir el valor de mercado de los bienes y servicios que se producen dentro del país. Por lo general, si el PIB de dicho país aumenta se considerará un logro económico del mismo, mientras que si éste se ve disminuido se considerará que el país se encuentra en recesión.¹⁰¹

La etapa de bonanza que hemos mencionado de la economía española se tradujo en un superávit del 2% del PIB en los años 2006 y 2007¹⁰². A partir del comienzo de la crisis, en el año 2009, existe una tasa de crecimiento del PIB negativa del 3,6%. La caída de esta tasa del PIB es un claro indicador de una crisis económica, en el que el consumo privado se ha frenado.

El coste que una crisis supone para un gobierno se manifiesta en la pérdida de ingresos ya que la actividad económica disminuye, por un lado por el descenso de las cotizaciones a la Seguridad Social, y por otro el elevado coste de los gastos, que supone la necesidad de emitir deuda pública para hacerle frente.

¹⁰¹ Mankiw, N. G. (2002). Principios de Economía. Madrid: McGraw Hill.

¹⁰²Fuster Olivares, A. (2012). “Déficit y deuda pública en España: un análisis en el marco de la crisis financiera y económica”. en *Revista de Economistas*, 11, 8-13

El deterioro de las cuentas de las Administraciones Públicas, y en concreto las CCAA, es la consecuencia del aumento de las prestaciones de desempleo y de los planes de estímulo fiscal introducidos. El déficit se disparó hasta alcanzar el 11.2% del PIB (aproximadamente 120.000 millones de euros) en 2009.

Evolución de la deuda pública en España (2008-2013)

AÑO	Deuda de todas las AAPP (millones de euros)
2008	439.771
2009	568.700
2010	649.259
2011	743.531
2012	890.978
2013	966.170
2014	1.033.857

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de España

Uno de los factores que influyó de manera decisiva en la crisis de la deuda soberana que afectó a la UEM, fue el incremento de la deuda pública de forma abusiva por parte de algunos de los países que pertenecían a la zona euro.

En el año 2012, 4 años después del impacto de la crisis, la deuda se situó al 84,2% del PIB, llegando a alcanzar la cifra de 1.016.694,0 euros en el año. Estos datos muestran claramente que el país ha disminuido considerablemente su renta nacional como consecuencia del estancamiento del consumo.

En el caso de las CCAA, la deuda según el PDE aumentó 12 puntos del PIB, hasta situarse en el 17,6 % en 2012.

La misma se ha visto aumentada de manera considerable, alcanzando una tasa del 25,73% en el año 2013 y cerrando el año con un total de 5.896.300 de personas sin empleo.

El desempleo es uno de los problemas que más ha perjudicado a España, ya que ha alcanzado niveles históricos y ha provocado el malestar de toda la población, que incluso se ha visto obligada a emigrar a otros países en busca de empleo.

Para poder emerger de la profunda crisis en la que se situaba España, se decidió iniciar un periodo de aplicación de medidas económicas basadas en la austeridad y en el control del gasto presupuestario del que dispone el gobierno. Estas medidas son en gran parte impuestas por la llamada Troika, formada por el Banco Central Europeo (BCE), la Comisión Europea (CE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). La troika decide imponer medidas de tipo austero para lograr sanear las finanzas públicas de aquellos países que se encuentren excesivamente endeudados.

Si hacemos una comparación¹⁰³ con diez países de todo el mundo respecto del volumen de su deuda pública la cantidad que supone respecto al PIB, Japón es el país con diferencia con el % del PIB más elevado y esto es posible sostenerlo ya que a diferencia de los otros países la población tiene altos niveles de ahorro y además el hecho de que casi toda la deuda pública emitida está principalmente en manos de acreedores locales, principalmente bancos nacionales.

8. NIVELES DE ENDEUDAMIENTO PÚBLICO DE CADA COMUNIDAD AUTÓNOMA

En este epígrafe realizaremos un análisis de las CCAA que conforman el Estado Español, y para ello utilizaremos una única metodología de análisis.

El estudio se basará en los dos últimos datos más recientes que ha publicado el Banco de España los de los años 2013 y 2014 y nos servirá para comprobar como los niveles de deuda pública de las CCAA han aumentado durante los dos últimos años.

Clasificaremos las CCAA según cumplan con el objetivo de estabilidad presupuestaria y deuda pública.

¹⁰³ V. Tabla 4 en anexo

Además haremos una breve comparación con datos del 2008, año que empezó la recesión en España, de las CCAA que han venido incumpliendo con el objetivo.

8.1 Comunidades que cumplen con el objetivo de estabilidad presupuestaria¹⁰⁴

Según datos proporcionados por las Administraciones Públicas sobre la Contabilidad Nacional de España, en el ejercicio de 2013 se registró a efectos del PDE, un déficit de 72.577 millones de euros. A efectos de evaluar el grado de cumplimiento de estabilidad presupuestaria, el déficit del conjunto de las AAPP alcanza la cifra de 67.729 millones de euros, representando el 6,62% del PIB. Este resultado supone para el conjunto de las Administraciones el incumplimiento del objetivo marcado para el 2013, fijado en el 6,5% del PIB.

Este año fue el primero por el cuál se estableció por el Consejo de Ministros un objetivo de deuda concreto para cada una de las CCAA, de acuerdo con las necesidades de financiación de cada una de ellas.

Fueron las Comunidades Autónomas de Andalucía, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Extremadura, Galicia, La Rioja, Madrid y el País Vasco las que cumplieron con el objetivo de estabilidad presupuestaria.

Con cifras desglosadas, la Comunidad Autónoma de Andalucía alcanzó la cifra de -1,55% del PIB mientras que tenía fijado el objetivo de estabilidad presupuestaria en el -1,58% del PIB, produciéndose una desviación positiva del 0,03.

En cuanto a la CCAA de Asturias, tenía fijado como objetivo de estabilidad presupuestaria el -1,06% del PIB y cumplió con dicho objetivo, produciéndose una desviación del 0,00%.

La CCAA de las Islas Baleares, obtuvo una cifra en porcentaje del PIB de -1,28 siendo ligeramente inferior al objetivo fijado que era del -1,47% del PIB. Se produjo en este caso una desviación del 0,19%

¹⁰⁴ Informe del Ministerio de Hacienda Pública de 24 de octubre de 2014 y de 24 de abril de 2015.

Canarias y Cantabria también cumplieron con el objetivo de estabilidad presupuestaria que se les fijó para el año 2013, obteniendo un porcentaje del PIB de -1,00%, mientras que tenían como límite el -1,20% y -1,13% respectivamente. Estas CCAA tuvieron una desviación del 0,20% por lo que respecta a Canarias, mientras que la Comunidad Autónoma de Cantabria presentó una desviación del 0,13%.

La CCAA de Castilla y León cumplió con el objetivo, produciéndose una desviación positiva de 0,17 puntos, ya que tenía fijado como límite el -1,27% del PIB y su cifra tan solo alcanzó el -1,10%,

Para el caso de Extremadura y Madrid, su desviación positiva fue mínima, pero aún así consiguieron situarse dentro de los límites impuestos por el objetivo de estabilidad presupuestaria. Para Extremadura, el porcentaje del PIB se situó en el -0,99% mientras que tenía fijado el límite en el -1,00%. En el caso de la Comunidad de Madrid, tenía fijado el límite en -1,07% y se situó en el -1,01%.

Finalmente, Galicia obtuvo un porcentaje del PIB del -1,10% mientras que tenía fijado como objetivo el -1,20%, La Rioja tenía fijado el objetivo en el -1,06% y su cifra se situó 0,02 puntos por debajo, en el -1,04% y finalmente el País Vasco se situó 0,12 puntos por debajo teniendo un déficit de -1,08% del PIB y teniendo como objetivo el -1,20%.

En cuanto el importe de la deuda pública que éstas han alcanzado durante el año 2013, según datos del Banco Central de España, basado en el PDE es el siguiente:

Deuda según el PDE por CCAA cumplidoras (2013)

	Millones de euros
Andalucía	89.884
Asturias	11.203
Islas Baleares	25.601
Canarias	19.818
Cantabria	8.513
Castilla y León	33.778

Extremadura	10.085
Galicia	37.442
La Rioja	4.414
Madrid	89.173
País Vasco	32.594

Fuente: elaboración propia con datos del Banco de España

Para el año 2014 según el informe del Ministerio de Hacienda¹⁰⁵ se preveía una variación media anual para el PIB del 1,2%, cosa que suponía una revisión con tendencia a la alza respecto a la previsión que se hizo para el proyecto de PGE para 2014 cuando se fijó en el 0,7%.

Durante este año 2014 se ha registrado un déficit según con el PDE de 61.391 millones de euros, cifra que representa el 5,69% del PIB, sin tener en cuenta las ayudas concedidas por el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (en adelante FORB) y el Fondo de Garantía de Depósitos (FGD), que fueron de 1.244 millones de euros.

Las CCAA que cumplieron con el objetivo de estabilidad presupuestaria en el año 2014 fueron cuatro: País Vasco, Galicia, Canarias y la Comunidad Foral de Navarra.

Para el 2014 el Consejo de Ministros fijó un único objetivo de estabilidad presupuestaria para todas las CCAA, a diferencia del año anterior en que se tenían en cuenta la situación individual y las necesidades de financiación de cada una de ellas.

Así, el objetivo de estabilidad estaba fijado en el -1,0% del PIB, y tan solo estas cuatro CCAA fueron las únicas entre las diecisiete que cumplieron con dicho objetivo.

El País Vasco fijó su déficit en porcentaje del PIB en el -1,00% igualando el objetivo que se había marcado.

¹⁰⁵ Informe Ministerio de Hacienda Pública de España de 26 de abril de 2015

La CCAA de Galicia situó su déficit en -1,02% del PIB y ya que su desvío fue muy ligero se entiende que está dentro de los límites del objetivo de estabilidad presupuestaria.

En el caso de Canarias, tuvo una desviación positiva de 0,1 puntos ya que tuvo un déficit en porcentaje del PIB de -0,91% .

Y finalmente, la Comunidad Foral de Navarra que se presenta como la CCAA que cumplió con más diferencia el objetivo de estabilidad presupuestaria, situando su déficit en el -0,74%, y presentando una desviación positiva de 0,3 puntos.

En cuanto el importe de la deuda pública que éstas han alcanzado durante el año 2014, según datos del Banco Central de España, basado en el PDE es el siguiente:

Deuda según el PDE por CCAA cumplidoras (2014)

Millones de euros	
País Vasco	39.723
Galicia	39.797
Canarias	22.728
Comunidad Foral de Navarra	13.470

Fuente: Elaboración propia según datos del Banco de España

8.2 Comunidades que no cumplen con el objetivo de estabilidad presupuestaria¹⁰⁶

En el año 2013 fueron seis las CCAA que no cumplieron los objetivos de déficit público. Para este año se marcaron unos objetivos de deuda de acuerdo con el volumen de endeudamiento de cada comunidad a fecha de 31 de diciembre de 2012 así como también teniendo en cuenta las necesidades financieras de cada una¹⁰⁷.

Así pues de forma excepcional, en el año 2013 se establecieron unos objetivos diferenciados de déficit para cada una de las CCAA ya que se partía de situaciones

¹⁰⁶ Todos los datos están extraídos del Banco de España

¹⁰⁷ Nota de prensa del Ministerio de Hacienda pública de España de 31 de julio de 2013 sobre objetivos de déficit y deuda de las Comunidades Autónomas de 2013 y del periodo 2014-2016

diferentes para cada una de ellas como ya hemos dicho. Respecto de esto, Hacienda entiende que “no se puede caer en el error de identificar objetivos diferentes con privilegios, discriminaciones o con un trato más o menos benigno”¹⁰⁸.

En 2012 fueron cinco CCAA las que incumplieron con el nivel permitido de déficit, siendo estas Valencia, Murcia, Andalucía, Cataluña y Baleares. Por lo tanto, fueron las que tuvieron que realizar un mayor esfuerzo para cumplir con los objetivos de 2013.

En el 2013 pues, como hemos indicado al principio, las CCAA de Aragón, Castilla La Mancha, Cataluña, Murcia, Navarra y la Comunidad Valenciana son las que han cerrado el ejercicio de 2013 con el déficit por encima del objetivo de estabilidad que se habían marcado.

Para el conjunto de las CCAA, en este año el déficit público acumulado se situó en el 1,54% lo que también supuso sobrepasar el máximo establecido que se había marcado para este período, que era del 1,3% fijado por el en el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

En cuanto el importe de la deuda pública que éstas han alcanzado durante el año 2013, según datos del Banco Central de España, basado en el PDE es el siguiente:

Deuda según el PDE por CCAA incumplidoras (2013)

	Millones de euros
Aragón	20.835
Castilla La Mancha	42.123
Cataluña	219.503
Murcia	20.096
Navarra	12.843
Comunidad Valenciana	122.194

Fuente: Elaboración propia según datos del Banco de España

¹⁰⁸ *Ibid*, p. 2

Hay que tener en cuenta que en el año que estamos analizando, se dieron en algunas CCAA circunstancias extraordinarias que fueron la causa de que el déficit público se situara por encima del establecido. Estaríamos hablando, por ejemplo, del caso de Murcia, donde se afrontaron gastos que no estaban previstos debido al terremoto que afectó la zona.

El cálculo de la deuda pública para el año 2013 se elaboró por el Banco de España y según sus datos, la deuda pública (en relación al PIB) para el conjunto de las Administraciones alcanzó el 93,9% del PIB, lo que supone que se situó 2,3 puntos por encima del objetivo fijado, que estaba establecido en el 91,6% del PIB. Por tanto, el conjunto de las Administraciones Públicas incumplió el objetivo de deuda pública.

Para las CCAA en general, tenían fijado como límite el 19,1% del PIB, mientras que la cifra finalmente alcanzó el 20,2% del PIB, siendo superior por lo tanto a lo que se estableció.

Mientras que para las seis CCAA incumplidoras, la deuda sobre el PIB ,según datos del Banco de España, en el caso de Aragón era del 16,3%, para Castilla La Mancha del 29,8%, para Cataluña del 29,5%, para Murcia del 20,6%, para Navarra del 17,7% y para la Comunidad Valencia del 33,2%¹⁰⁹. Estas tenían fijado como límite el 15,3%, el 29,8%, el 27,2%, el 18,8%, el 16,7% y el 31,3% respectivamente¹¹⁰.

De acuerdo artículo 17.3 de la LOEPSF, el ejercicio del año 2013 es el primero para el que se establece el objetivo de cumplimiento de la regla de gasto de las Administraciones Públicas.

En este sentido, la tasa límite de crecimiento del PIB se fijó en el 1,7%, es decir el gasto de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, no podía superar dicha tasa.

¹⁰⁹ Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) por Comunidades Autónomas (a). Porcentajes del PIB

¹¹⁰ V. tabla 5 en anexo

En concreto, el gasto que se computó en 2013 para las Comunidades Autónomas registró una reducción del 4,1% respecto del año 2012. Esto significa el cumplimiento del objetivo fijado, remarcando que fue así para todas las Comunidades Autónomas.

En el siguiente año, el 2014, las Comunidades que incumplieron el objetivo que se fijó fueron Andalucía, Aragón, Asturias, Illes Balears, Castilla y León, Castilla La Mancha, Cataluña, Cantabria, Murcia, Extremadura, Madrid, La Rioja y Valencia.

El objetivo de estabilidad fijado por el Consejo de Ministros para este año para el conjunto de las CCAA fue del 1% aunque finalmente la cifra alcanzó el 1,65% sobrepasando el límite.

En cuanto el importe de la deuda pública que éstas han alcanzado durante el año 2014, según datos del Banco Central de España, basado en el PDE es el siguiente:

Deuda según el PDE por CCAA incumplidoras (2014)

	Millones de euros
Andalucía	109.423
Aragón	24.218
Asturias	13.709
Illes Balears	30.32
Castilla y León	37.921
Castilla La Mancha	49.747
Cataluña	250.23
Cantabria	9.465
Murcia	25.97
Extremadura	10.869
Madrid	98.767
La Rioja	5.171
Valencia	142.456

Fuente: elaboración propia con datos del Banco de España

El cálculo de la deuda pública (en relación al PIB) para el año 2014 para todas las Administraciones, según datos del Banco de España, alcanzó la cifra del 97,7% del PIB, lo que supone que se sitúa por debajo del objetivo marcado que era de 99,5% del PIB.

Para las CCAA en general, tenían fijado como límite el 21,1% del PIB, mientras que la cifra finalmente alcanzó el 22,4% del PIB, siendo por lo tanto superior al importe establecido.

Hay que hacer un inciso aquí ya que, aunque se superó el límite fijado en un primer momento, el Acuerdo del Consejo de Ministros que estableció el objetivo de estabilidad, tuvo la posibilidad de hacer una excepción al incremento del endeudamiento derivado de los mecanismos adicionales de financiación que pueden afectar a los límites de deuda, siempre y cuando estos no derivasen de decisiones discrecionales de cada CCAA.

Es decir, se excepciona del cómputo aquel endeudamiento que tenga origen en algún mecanismo adicional de financiación y que no nazca de una decisión tomada por la Comunidad Autónoma.

Por lo tanto, después de esta aclaración, el conjunto de las CCAA habrían cumplido su objetivo de deuda, sin embargo cuatro de ellas no. Estas son Aragón, Castilla y León, Cataluña y la Rioja.

En la Comunidad de Aragón la deuda en relación al PIB alcanzaba la cifra del 18,1%, para Castilla y León 17,3%, mientras que en Cataluña alcanzaba el 32,3% y en La Rioja el 16,5%¹¹¹.

En este año, la tasa de crecimiento del PIB de la economía española se fijó en el 1,5%, que como ya hemos dicho el conjunto de gastos de todas las Administraciones no puede superar dicho porcentaje.

El gasto de las CCAA registró una reducción del 0,5% respecto del año 2013 cumpliendo así la regla de gasto.

Aún así y de forma más concreta, cuatro CCAA superaron la tasa de referencia. Estas son Extremadura, País Vasco, Illes Balears y Cataluña, que tuvieron tasas del 5,1%, 3,3%, 2,1% y 1,7% respectivamente.

¹¹¹ Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) por Comunidades Autónomas (a). Porcentajes del PIB

A continuación vamos a comparar los datos de los años 2013 y 2014 de las CCAA incumplidoras con los del año 2008, por ser el primer año en que se entró en el período de recesión para la economía española y que desembocó en la crisis económica que hemos estado analizando.

En el año 2013 las CCAA incumplidoras eran seis: Aragón, Castilla La Mancha, Cataluña, Murcia, Navarra y la Comunidad Valenciana.

En la siguiente tabla podemos ver la diferencia entre la cifra del importe según el PDE del año 2008 comparado con la cifra del año 2013:

Millones de euros		
	2008	2013
Aragón	1.517	20.835
Castilla La Mancha	2.584	42.123
Cataluña	20.825	219.503
Murcia	755	20.096
Navarra	868	12.843
Comunidad Valenciana	13.696	122.194

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de España

En el año 2014 fueron trece las CCAA que incumplieron, que fueron Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Casilla y León, Castilla La Mancha, Cataluña, Cantabria, Murcia, Extremadura, Madrid, La Rioja y la Comunidad Valenciana.

En la siguiente tabla podemos ver la diferencia entre la cifra del importe según el PDE del año 2008 comparado con las cifras del año 2014:

Millones de euros		
	2008	2014
Andalucía	8.143	109.423
Aragón	1.517	24.218
Asturias	770	13.709
Illes Balears	2.696	30.32
Castilla y León	2.608	37.921
Castilla La Mancha	2.584	49.747

Cataluña	20.825	250.23
Cantabria	511	9.465
Murcia	755	25.97
Extremadura	904	10.869
Madrid	10.531	98.767
La Rioja	393	5.171
Valencia	13.696	142.456

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de España

8.3 Conclusiones del análisis

Una vez hecho el análisis con los datos proporcionados por el Banco de España, podemos llegar a varias conclusiones.

Respecto de las CCAA que sí cumplen con el objetivo de estabilidad presupuestaria:

1. Existe una gran diferencia entre el ejercicio de 2013 y el de 2014, ya que en el primer año de análisis hay once CCAA que están dentro de los objetivos de estabilidad mientras que en el siguiente año solamente son cuatro ya las CCAA que lo cumplen. Esto nos lleva a concluir que muy probablemente a pesar de que en el 2013 una mayoría de CCAA cumplían con el objetivo de estabilidad muchas de ellas ya estaban al borde del incumplimiento como así lo demuestra que al año siguiente solamente cuatro persisten en el cumplimiento.
2. Entre las CCAA que cumplen con el objetivo podemos ver que siempre está presente la Comunidad del País Vasco, coincidiendo con ser la Comunidad Autónoma que se beneficia del sistema de financiación con privilegios, así como la Comunidad Foral de Navarra que cumple con los objetivos en el año 2014 y que también tiene el sistema especial de financiación.

Respecto de las CCAA que no cumplen con el objetivo de estabilidad presupuestaria:

1. A pesar de que en el año 2013 el Consejo de Ministros confeccionó un objetivo de estabilidad presupuestaria para cada una de las CCAA, de acuerdo con las

necesidades concretas de financiación, hubo seis de ellas que no cumplieron con el objetivo.

2. Hay que tener en cuenta que en el 2013, la Comunidad de Murcia se vió obligada a soportar gastos de forma extraordinaria que influyeron en que esta Comunidad Autónoma se encuentre dentro de este grupo de incumplidoras, ya que en el 2011 se vio afectada por un terremoto.
3. Del año 2013 al 2014 aumentaron las CCAA que incumplían con el objetivo de estabilidad presupuestaria, por lo que nos lleva a decir que, de ninguna manera, nos encontrábamos ante un período de mejora, ya que no había indicios de mejora sino todo al contrario.
4. Respecto del año 2008, las cifras nos demuestran de manera obvia como en cinco años ha habido un crecimiento masivo de deuda pública. Esto nos lleva a ver como ha ido evolucionando a lo largo de la crisis el endeudamiento de las CCAA.

9. CONCLUSIONES

Una vez realizado el estudio de la deuda pública, los niveles de endeudamiento de las CCAA y como incide ésta en la financiación de los entes territoriales cabe decir que una de las principales conclusiones que se extraen de este trabajo, es que a lo largo del tiempo, el aumento de deuda pública coincide con los años en que la economía española se encuentra en un período de recesión.

Es por esto que podemos afirmar que la deuda pública se utiliza como método de financiación en los tiempos en que el nivel de ingresos disminuye considerablemente y el nivel de gasto se mantiene o incluso aumenta, esto es como hemos dicho en tiempos de crisis.

Cuando el Estado presenta déficit presupuestario, recurre al endeudamiento para poder cubrirlo, mientras que una vez que se presenta superávit debe destinar este dinero a liquidar la deuda contraída en los momentos de déficit. Es por esto, que podemos afirmar que la obtención de crédito pública para financiarse es un mecanismo adecuado para solventar problemas de liquidez de forma inmediata, pero que a la larga supone un problema, ya que se tiene que hacer frente a las obligaciones contraídas.

Las CCAA han sido proclives, principalmente desde el comienzo de la crisis que afectó España en 2008, a contraer deuda pública para así poder financiar sus gastos, que eran muy superiores a los ingresos que se obtenían. Ello supuso que se llegarán a alcanzar niveles insostenibles de deuda pública, situación que provocó que la UE se viera obligada a intervenir.

Otra conclusión que sacamos respecto de este trabajo, es que el sistema que se ha adquirido por la UE, en que si bien existe unión monetaria no una unión fiscal, ha provocado que la crisis afectara al conjunto de países de la zona euro en bloque. Esto se debe a que aunque todos los países de la zona euro dispongan de la misma moneda, no hay un único mercado, y es por eso que cada país tiene plena potestad para emitir deuda pública, principal problema de la crisis económica europea.

Esto ha provocado que la UE haya tenido que intervenir en la mayoría de países, estableciendo normas de control y de vigilancia en cada uno de ellos para que éstos cumplieran con los objetivos que se les imponía.

Después de la exposición de conclusiones que acabamos de hacer, y aunque es muy difícil de proponer una solución debido a que la situación de crisis es muy grave, proponemos las siguientes medidas para mejorar la situación actual:

En primer lugar, ya que como hemos dicho, la necesidad de contraer deuda pública tiene su origen en la falta de ingresos, una solución sería mejorar el sistema de recaudación de ingresos de España. Con esto queremos decir que si bien existe un modelo tributario correcto, existe un grave problema de fraude fiscal, y con ello la consecuencia de que se pierden muchos de los ingresos que se deberían de recaudar. También en esta dirección, sería conveniente que se intentara controlar la economía sumergida que en tiempos de crisis siempre aparece, ya que también es una situación que provoca un perjuicio en la recaudación.

En segundo lugar, y en la dirección que comentábamos anteriormente respecto de la UE, sería conveniente que los países miembros de la UEM, establezcan un mercado único en el que puedan emitir deuda pública. Actualmente, el hecho de que cada país pueda emitir deuda pública de forma individual hace que sea relativamente fácil debilitar el mercado de deuda de un país determinado elevando su prima de riesgo.

Esta situación podría controlarse creando un mercado con las mismas condiciones para todos los países. Cabe decir que los países con una economía fuerte, como es el caso de Alemania, probablemente no estarían de acuerdo con esta propuesta ya que igualar el mercado supondría que su deuda tuviera un precio más elevado y por lo tanto su financiación quedaría debilitada.

Finalmente, y ya en el ámbito de las CCAA, la solución que se propone es la que ya desde hace unos años se está tomando, que es la de llevar un control más exhaustivo de los niveles de deuda pública que estos entes contraen, y establecer un límite para que así no se llegue a un nivel de endeudamiento que lo haga insostenible.

10. BIBLIOGRAFIA

Adame Martínez, F. “El nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas y la corresponsabilidad fiscal” Constitución y el nuevo diseño de las administraciones estatal y autonómica : *XIX Jornadas de Estudio*, 1998, p. 999-1022

Carrasco Durán M. (2013) “Estabilidad Presupuestaria y Comunidades Autónomas” en *Revista de Asesoramiento Fiscal* núm. 18 (2013), pp. 169-206

Comisión Europea, (2013). El “Two-Pack” completa el ciclo de supervisión presupuestaria en la zona del euro y mejora la gobernanza económica.

Crespo, C., Martín Herráez, B., Mora Pedrinaci, M., Pastor Escribano, A., Rata García-Junceda, I., Vela Ortiz, S. (2011). “El six pack de la reforma del gobierno económico en la Unión Europea” en *Boletín económico de ICE*, Nº 3022, 3-13.

Durán, J. M. “La corresponsabilidad fiscal en la financiación autonómica: un tema aún pendiente”. En *principios: Estudios de Economía Política*, núm. 7, 2007,

Escribano López, F.: “La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas: Crisis económica, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”, en *CREDF*, núm. 156, 2012.

EuropeG: “La Unión Bancaria como vía de fortalecimiento de la UEM” en *Policy Brief* nº 6, 2014.

Fernández Llera, R. y Delgado, F.J. (2008): “Solidaridad, inversión pública y fondos de compensación interterritorial”, en *Presupuesto y Gasto Público*, nº53, 7-26.

Fernando de la Hucha Celador, ”La reforma del artículo 135 de la Constitución: estabilidad presupuestaria y deuda pública”, en *Revista Española de Derecho Financiero*, Madrid, Civitas, 153, 2012.

Fuster Olivares, A. (2012). “Déficit y deuda pública en España: un análisis en el marco de la crisis financiera y económica.” en *Revista de Economistas*, 11, 8-13

González González A.I.: “Tributos Autonómicos: suficiencia o corresponsabilidad fiscal?”, *Estudios sobre el sistema tributario actual y la situación financiera del sector público: Homenaje a l Profesor Dr. D. Javier Lasarte Álvarez*. Francisco Adame Martínez/ Jesús Ramos Prieto 1º ed. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2014. p.1467-1492

García Heredia, A. (2013): “Las operaciones de endeudamiento de las Entidades locales y su adecuación a los principios de estabilidad y sostenibilidad financiera”, en *Crónica Presupuestaria* Nº. 1. Instituto de Estudios Fiscales

García Martínez, A. (2014) “El endeudamiento autonómico y los mecanismos extraordinarios de financiación de las Comunidades Autónomas”, pp 1421-1442

Mankiw, N. G. (2002). *Principios de Economía*. Madrid: McGraw Hill.

Martínez Lago, M.A (2014). “La Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera: establecimiento y supervisión de las reglas fiscales y corrección de los riesgos de incumplimiento”, en *Instituto de Estudios Fiscales*, 2/2014, 125-157.

Medina Guerrero, M., “La reforma del artículo 135 CE”. *Teoría y Realidad Constitucional*, 29, 2012, pp.131-164. P.158

Menéndez Moreno, A.: “Marco Constitucional de la financiación de las CCAA” *La reforma de los Estatutos de autonomía*, 2005, p. 477-506.

Monasterio, C.: “Corresponsabilidad fiscal: problemas de definición y elección de instrumentos”, en *Hacienda Pública Española Cuadernos de Actualidad*, n.º 1, 1992.

Monasterio Escudero, C. y Suarez Pandiello, J. (1998): *Manual de Hacienda Autonómica y Local*. Ed. Ariel Economía.

Núñez Martínez, M.: “El acceso a la liquidez de las Comunidades Autónomas en el contexto de la actual crisis financiera: El Fondo de Liquidez Autonómico”, *Universidad Pompeu i Fabra*, 2013,

Pérez Guerrero, M.L. “La LOFCA y la reforma de los Estatutos de Autonomía”. en *Asociación española de ciencia regional*. (2009)

Ramos Carvajal, E. (2013). “Un paso más en el proceso de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Especial incidencia en las Comunidades Autónomas.” en *Revista Jurídica de Asturias*, 36, 135-173

Ruiz Almendral, V. Cuenca García, A(2014). “Estabilidad presupuestaria en las comunidades autónomas: más allá de la reforma de la Constitución”. en *Cuadernos de Información económica*, 241, pàg. 35-44.

Ruiz-Huerta Carbonell, J. y García Díaz, M.A. (2012) “El endeudamiento de las Comunidades Autónomas: Límites y problemas en el contexto de la crisis económica.” en *REAF*, Núm. 15. Abril. p 1423

UNED. *Revista de Derecho Político* N.º 86, enero-abril 2013, págs. 255-280

Vicente González, I.: “Los mecanismos estatales de apoyo a la financiación autonómica”, en *Boletín Económico del ICE*, núm. 3035, enero de 2013, p. 8.

Vidal Prado, C. “El Fondo de Compensación Interterritorial” en *UNED*. P.162-180

JURISPRUDENCIA

Sentencia del Tribunal Constitucional 13/2007, de 18 de enero.

Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1992, de 6 de febrero.

Sentencia del Tribunal Constitucional 135/1992, de 5 de octubre.

Sentencia del Tribunal Constitucional 237/1992 de 15 de diciembre.

Sentencia del Tribunal Constitucional 134/2011, de 20 de julio.

Sentencia del Tribunal Constitucional 157/2011, de 18 de octubre.

LEGISLACIÓN

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. (BOE, núm.103, 30-04-2012, pèg 1-28).

Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. (BOE, núm. 284, 27-11-2003, pág. 1-3)

Ley 36/2014 de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado.

Ley Orgánica de 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas. *Boletín Oficial del Estado*, 19 de diciembre de 2009, núm. 305. Pp, 107077- 107085

Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011. *Boletín Oficial del Estado*. núm. 233, de 27 de septiembre de 2011, Pp. 101931-101941

Reglamento núm. 472/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados Miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades

Reglamento núm. 473/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de la misma fecha, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro.

Real Decreto Ley 21/2012 de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero.

Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre de 2014, *Boln Oficial del Estado*, n. 276 de 16 de noviembre de 2014.

11. ANEXO

Tabla 1

Contenido del Plan Económico-financiero

Contenido mínimo
● Las causas del incumplimiento del objetivo establecido, o en su caso, del incumplimiento de la regla de gasto
● Las previsiones tendenciales de ingresos y gastos, bajo el supuesto de que no se producen cambios en las políticas fiscales y de gastos
● La descripción, cuantificación y calendario de aplicación de las medidas incluidas en el plan, señalando las partidas presupuestarias o registros extrapresupuestarios en los que se contabilizarán
● Las previsiones de las variables económicas y presupuestarias de las que parte el plan, así como los supuestos sobre los que se basan estas previsiones, en consonancia con lo contemplado en el informe sobre la situación económica prevista para cada uno de los años del horizonte temporal de fijación de los objetivos de estabilidad y deuda (art.15.5 LOEPSF)
● Un análisis de sensibilidad considerando escenarios económicos alternativos.

Tabla 2Créditos del FLA 2013

COMUNIDAD AUTÓNOMA	2013	
	CAPITAL PENDIENTE	INTERESES DEVENGADOS
CANARIAS	1.580.842.850,89	18.867.833,09
CANTABRIA	373.214.473,69	3.312.635,76
MURCIA	1.381.403.996,09	19.641.802,03
ILLES BALEARS	1.522.498.302,71	17.487.395,57
CATALUÑA	17.480.362.762,33	322.341.812,31
COMUNITAT VALENCIANA	6.949.259.050,17	90.417.974,55
ANDALUCÍA	7.337.684.798,06	94.549.071,51
CASTILLA-LA MANCHA	1.817.814.680,10	23.216.908,62
ASTURIAS	626.501.926,77	3.868.442,79
TOTAL	39.069.582.840,81	593.703.876,23

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda de España

Tabla 3Créditos del FLA 2014

COMUNIDAD AUTÓNOMA	FECHA DE FIRMA	IMPORTE TOTAL FORMALIZADO
COMUNIDAD VALENCIANA	24/02/2014	4.214.340.000,00
CATALUÑA	25/02/2014	6.346.730.000,00
ANDALUCÍA	25/02/2014	3.383.420.000,00
CASTILLA LA MANCHA	25/02/2014	1.253.630.000,00
ILLES BALEARS	25/02/2014	757.560.000,00
MURCIA	25/02/2014	668.250.000,00
CANARIAS	26/02/2014	671.090.000,00
CANTABRIA	26/02/2014	229.780.000,00
TOTAL		17.524.800.000,00

Fuente: Elaboración Propia con datos del Ministerio de Hacienda de España

Tabla 4

Nivel de deuda pública respecto al PIB (o equivalente) de los diez países con mayor volumen de deuda del mundo-

PAÍS	NIVEL DE DEUDA RESPECTO DEL PIB (o equivalente en el país)
JAPÓN	211,7%
ITALIA	127,0%
USA	101,6%
FRANCIA	90,2%
INGLATERRA	88,7%
ALEMANIA	81,0%
INDIA	67,6%
BRASIL	65,1%
CHINA	26,0%
RÚSIA	8,4%

Fuente: Elaboración propia con datos de El Economista

Tabla 5

Comparación entre la deuda sobre el PIB (2013) de las CCAA incumplidoras con el objetivo de estabilidad fijado para este año.

COMUNIDAD AUTONOMA	DEUDA SOBRE EL PIB (%)	Objetivo de Estabilidad (2013)
ARAGÓN	16,3	15,3
CASTILLA LA MANCHA	29,8	29,8
CATALUÑA	29,5	27,2
MURCIA	20,6	18,8
NAVARRA	17,7	16,7
COMUNIDAD VALENCIANA	33,2	31,3

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de España