



¿Entre dos o entre todos? Examen y propuestas para la coordinación presupuestaria en España

ROBERTO FERNÁNDEZ LLERA*

Universidad de Oviedo

CARLOS MONASTERIO ESCUDERO

Universidad de Oviedo

Recibido: Enero, 2010

Aceptado: Julio, 2010

Resumen

El trabajo analiza los mecanismos de coordinación presupuestaria en España, con especial atención a las Comunidades Autónomas. Se evalúa en particular la última reforma de la normativa de estabilidad presupuestaria de 2006. Los resultados muestran una eficacia general agregada en términos de reducción del déficit público, si bien son muy destacables algunos desbordamientos individuales en ciertas Comunidades Autónomas. La crisis económica ha puesto a prueba la normativa de estabilidad presupuestaria y, por ello, se propone avanzar hacia un nuevo marco, más flexible pero igualmente eficaz.

Palabras clave: déficit, estabilidad presupuestaria, coordinación, Comunidades Autónomas.

Clasificación JEL: H71, H74, H77

1. Introducción

La clásica Teoría del Federalismo Fiscal (Oates, 1972) sirve como marco analítico para estudiar el diseño y el funcionamiento de los mecanismos de coordinación del endeudamiento. Para ello, es preciso partir del respeto al principio básico de autonomía financiera de los diferentes niveles de gobierno, en coherencia con una planificación común de la actividad económica y un control del déficit público y la deuda por parte de todos los niveles de gobierno implicados. En el caso de España, esta es además una exigencia constitucional y una extensión interna de las normas supranacionales de la Unión Europea.

* Autor de contacto. Departamento de Economía, Universidad de Oviedo, Avda. del Cristo, s/n, 33006 Oviedo, ESPAÑA (rfllera@uniovi.es). Este trabajo tiene su origen en el proyecto de investigación auspiciado por el Instituto de Estudios Fiscales, titulado: “Los mecanismos de coordinación en España. Diseño, evaluación y propuestas de reforma”. Roberto Fernández Llera también desea agradecer la financiación procedente del proyecto ECO2009-13864-CO3-03 del Plan Nacional de I+D+i.

El objetivo de este trabajo es analizar los mecanismos de coordinación presupuestaria entre diferentes niveles de gobierno en España, con especial atención al caso de las Comunidades Autónomas (CCAA) en el periodo posterior a la entrada en vigor de la normativa de estabilidad presupuestaria (NEP). Se evalúa su efectividad en los primeros años de aplicación y se expone una propuesta de mejora en varios ámbitos, a tenor de la actual situación de crisis económica.

En la sección 2 se estudia el encaje de la coordinación del endeudamiento y el manejo de la política económica cuando existe un Sector Público ampliamente descentralizado, con especial atención a la NEP de 2006. En la sección 3 se analizan los resultados de la estabilidad presupuestaria en España entre 2003 y 2008, coincidiendo con un periodo de fuerte crecimiento económico, interrumpido al final por una severa recesión económica. En la sección 4 se proponen una serie de reformas que puedan contribuir a resolver los problemas observados y permitan un funcionamiento más eficaz de los instrumentos de coordinación en España. Una última sección cierra el trabajo con las principales conclusiones.

2. Descentralización y Coordinación

2.1. Federalismo fiscal y control del endeudamiento

El encaje entre descentralización y desempeño macroeconómico es un asunto perentorio en los países con varios niveles de gobierno y, cada vez más, un tema recurrente en la literatura sobre Federalismo Fiscal (Drummond y Mansoor, 2003; Shah, 2008; Liu y Waibel, 2008).

Entre las alternativas factibles para el control del endeudamiento en países descentralizados (Ter-Minassian y Craig, 1997), autores como Balassone y Franco (1999) se inclinan por la coordinación mediante un “pacto interno de estabilidad”, siempre y cuando exista un suficiente grado de madurez en la federación y una cierta cultura acumulada de disciplina fiscal. Esta coordinación fiscal y financiera entre gobiernos se podría implementar, bien de forma bilateral (entre cada gobierno subcentral y el gobierno central por separado) o bien de forma multilateral (con representación simultánea de todos los gobiernos, central y subcentrales). La segunda opción resulta más adecuada para un modelo federal típico, ya que así los objetivos son compartidos solidariamente, se pueden internalizar los efectos externos negativos entre jurisdicciones (Leal Marcos y López Laborda, 2009) y se diluyen las diferencias “horizontales” que puedan existir entre gobiernos con diferente influencia política (Rosselló Villalonga, 2000). Podrían existir otros arreglos institucionales como el de una “Agencia Fiscal” independiente (Debrun, Hauner y Kumar, 2007) o incluso un mercado de permisos negociables de déficit (Casella, 1999), aunque cada uno de ellos presenta problemas específicos difíciles de solventar.

Algunos países de larga historia federal cuentan con instituciones que coordinan el endeudamiento, siendo el Consejo Australiano de Préstamos (*Australian Loan Council*) su paradigma¹. En la Unión Europea sobresale el caso de Austria, desde que en 1999 introduce su primer pacto interno de estabilidad (Thöni, Garbislander y Haas, 2002; Hausner, 2006) y el “mecanismo de consulta”, basado en el principio de lealtad institucional entre niveles de gobierno. El

pacto interno de estabilidad en Austria fue renovado sucesivamente para los periodos de 2001-2004 (Diebalek, Köehler-Töegelhofer y Prammer, 2005), 2005-2008 (Schratzenstaller, 2005) y 2008-2013 (Schratzenstaller, 2008; Pitlik, 2008), estando en cuestión en estos momentos².

En España, la coordinación del endeudamiento en la práctica ha seguido un largo camino, apoyado en cada momento sobre diferentes enfoques teóricos³. Con la LOFCA de 1980 se implementó un sistema de reglas fiscales permanentes y un control directo por la Hacienda Central, asumiendo los postulados más ortodoxos de la Hacienda funcional (Musgrave, 1959) y del llamado “federalismo económico” (Inman y Rubinfeld, 1997). En cambio, en el periodo posterior a 1992 se matiza esa posición, introduciendo los Escenarios de Consolidación Presupuestaria, de base esencialmente bilateral, reconociendo así de forma implícita una mayor participación de los gobiernos subcentrales en la política de estabilización, como habían sugerido King (1984) o Castells (1988), entre otros.

A partir de 2001 comienza una tercera etapa, con la aprobación de la NEP, determinada a su vez por la unión monetaria europea y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) en el ámbito supranacional (Eichengreen y Wyplosz, 1998; Beetsma y Uhlig (1999)). Se instauraba en España un procedimiento formal multilateral para fijar el objetivo de estabilidad presupuestaria, aunque en la práctica equivaldría al equilibrio anual, dada la rigidez de las normas. La cuarta etapa comienza con la reforma de la NEP, en 2006, volviendo a un esquema predominantemente bilateral entre las CCAA y el Gobierno de España, pero sobre todo vinculando el equilibrio presupuestario a la situación cíclica de la economía. De esta forma, se recogía el influjo de una larga tradición académica en la formulación de objetivos presupuestarios a medio plazo (Herber, 1967) y se aceptaban algunos argumentos de la Teoría del Federalismo Fiscal de “segunda generación” (Oates, 2005), particularmente en lo que se refiere a la percepción de una restricción presupuestaria blanda en los gobiernos subcentrales (Goospeed, 2002), al papel de las instituciones políticas (Toboso, 2006) y a los procedimientos de elección pública (Rodden, 2003).

2.2. NEP y ciclo económico en España

2.2.1. *Regla general*

La ligazón del objetivo de estabilidad presupuestaria parece una medida plenamente coherente con los objetivos últimos de colaborar en la consecución de un crecimiento sostenido, con pleno empleo y estabilidad de precios. La norma actuaría de forma expansiva en la fase de caída de la actividad económica y compensaría los déficit registrados con los superávits producidos en la fase alcista. Pese a esta indudable ventaja, la fórmula del equilibrio cíclico no está exenta de problemas, por dos motivos básicos:

- a) - Discrecionalidad política. El saldo presupuestario previsto para un ejercicio depende del juicio acerca de cuál va a ser la estimación de la situación cíclica de la economía. Un gobierno deseoso de rentabilidad política será remiso a actuar restrictivamente sobre el gasto durante una expansión, por temor a un coste electoral

excesivo. Buchanan y Wagner (1983: 170) lo expusieron con meridiana claridad: “los superávits presupuestarios pueden surgir en un sistema democrático, pero hay predisposiciones institucionales contra ello”.

- b) Imprevisibilidad o dificultades de estimación. El número de años expansivos y recesivos, así como la intensidad de las recesiones y expansiones deberían ser similares. Si esto no sucede porque los períodos de recesión son más numerosos y/o de mayor intensidad (o porque no se prevén adecuadamente), entonces la actuación anticíclica del presupuesto implicaría una creciente acumulación de deuda ⁴.

El modo concreto en que se plantea el equilibrio a lo largo del ciclo pasa por definir adecuadamente la posición cíclica de la economía y, por otra parte, los objetivos a fijar para el tramo de déficit correspondiente a cada nivel de gobierno. En otras palabras: *cuándo* debe hacerse política anticíclica y *quién* debe implementarla.

En España, la variable clave para determinar la posición cíclica de la economía es la tasa de variación real del PIB nacional, sobre cuyas previsiones el Ministerio de Economía y Hacienda emitirá un informe, incluyendo además el diferencial respecto al potencial. El margen de discrecionalidad política de este informe se reduce por la obligada consulta previa al INE y al Banco de España, debiendo contar también con las previsiones de la Comisión Europea y del Banco Central Europeo. Hasta el momento, la tasa de crecimiento potencial real del PIB español se ha venido fijando entre el 2% y el 3%, de modo que si el crecimiento excede el umbral superior (lo cual ocurrió siempre entre 2003 y 2007), los presupuestos deberían liquidarse con superávit, aunque no se cuantifica en concreto. Así, hay un incentivo claro a cerrar el ejercicio en equilibrio, bien sea mediante una elevación del gasto o con rebajas fiscales ineficientes. En el caso de que el crecimiento real del PIB fuese inferior al 2%, podría registrarse un déficit cíclico máximo del 1% del PIB para todas las Administraciones Públicas. La NEP añade otra confusa cláusula para tener en cuenta “el grado de convergencia de la economía española con la Unión Europea en investigación, desarrollo e innovación y en el desarrollo de la sociedad de la información”.

Además del equilibrio cíclico, la NEP de 2006 introdujo la habilitación de un déficit adicional destinado a la realización de inversiones que fomenten una mejora de la productividad. Finalmente, se debe ensalzar la nítida separación de los saldos presupuestarios de la Administración Central y de la Seguridad Social, impidiendo la compensación de ambos. Esta decisión es muy acertada por la transparencia que introduce y por la perspectiva a largo plazo con la que opera el sistema de pensiones.

2.2.2. *Reparto vertical*

Frente al esquema de centralización del endeudamiento y reglas predeterminadas de la LOFCA e incluso de la NEP de 2001, en la NEP de 2006 se ha tomado la decisión “implícita” de asignar las competencias en materia de estabilización principalmente a las CCAA, puesto que a ellas se atribuyen las tres cuartas partes del déficit cíclico (cuadro 1). Por si fuera poco, la asignación de este tramo de déficit se lleva a cabo de forma asimétrica, dado que cuando se permite

un déficit cíclico, la mayor cuantía se asigna a las CCAA pero, curiosamente, en caso de superávit, nada se establece. Los estabilizadores automáticos de mayor potencia están en manos de la Hacienda Central, destacando el subsidio por desempleo en el lado del gasto y el Impuesto sobre Sociedades (exclusivo de la Hacienda Central) entre los ingresos ⁵. El defecto de asignar a las CCAA la mayor parte del déficit cíclico se magnifica al atribuir a este nivel de gobierno la mitad del déficit para inversiones, sobre todo en detrimento de las Corporaciones Locales ⁶.

Cuadro 1
LÍMITES AL DÉFICIT PÚBLICO
(Necesidad de financiación, en % del PIB nacional)

	Administración Central	CCAA	Corporaciones Locales	Total
<i>Déficit cíclico</i>	0,20 (20%)	0,75 (75%)	0,05 (5%)	1,00 (100%)
<i>Déficit para inversiones</i>	0,20 (40%)	0,25 (50%)	0,05 (10%)	0,50 (100%)
Total	0,40 (26,7%)	1,00 (66,7%)	0,10 (6,7%)	1,50 (100%)

Entre paréntesis, los respectivos porcentajes del déficit total permitido. Fuente: NEP.

De todo lo anterior se desprenden dos consecuencias fundamentales. La primera es la legitimación del déficit autonómico, al permitir en todo momento un déficit por inversiones, incluso cuando la economía crezca por encima de su potencial ⁷. Además, en momentos de crecimiento por debajo del potencial, se asigna a las CCAA la mayor parte del déficit máximo permitido. En segundo lugar, la NEP de 2006 presenta claros peligros de pérdida de reputación para la Administración Central, puesto que es muy difícil que pueda moverse en el estrecho margen que le deja la legislación durante una recesión económica. Al verse por encima de su límite de déficit, su legitimidad política para exigir una cierta moderación a las CCAA se ve muy minada. Para ilustrar este problema de reputación, quizá la forma más clara sea mostrar cómo los Presupuestos Generales del Estado para 2009 (aprobados en diciembre de 2008), la actualización del Programa de Estabilidad 2008-2010 (aprobado en enero de 2009) y el resultado de la liquidación de 2009 (datos de avance de liquidación) han ido divergiendo crecientemente. Y siempre en la dirección de mayor déficit (cuadro 2).

Cuadro 2
DESVIACIONES DE LA POLÍTICA PRESUPUESTARIA EN 2009 Y REPUTACIÓN

Capacidad (+) o necesidad de financiación en % del PIB nacional	Déficit previsto en los PGE aprobados	Déficit actualizado, en el Programa de Estabilidad	Déficit real (avance de liquidación)
<i>Administración Central</i>	-1,5	-4,7	-9,5
<i>CCAA</i>	-	-0,9	-2,2
<i>Corporaciones Locales</i>	-	-0,4	-0,5
<i>Seguridad Social</i>	+0,4	+0,2	+0,8
Total Sector Público	-	-5,8	-11,4

Fuente: Elaboración propia.

2.2.3. *Reparto horizontal y bilateralismo*

El procedimiento de la NEP de 2006 para individualizar los objetivos de cada Comunidad Autónoma es esencialmente bilateral, aunque se ha intentado conjugar con algún elemento de multilateralidad (Ruiz Almendral, 2008: 213-220). Existe el peligro de incurrir en un trato arbitrario, puesto que en el proceso de negociación bilateral, los criterios demográficos, económicos o políticos a la hora de fijar el nivel de déficit pueden acabar siendo distintos entre CCAA ⁸. Parece lógico que así sea, puesto que si los criterios hubiesen sido comunes, entonces el déficit de las CCAA hubiese quedado fijado en un procedimiento puramente multilateral. Lo peor es que, al mismo tiempo, el procedimiento es muy complejo (cuadro 3) y plantea serias dudas sobre su efectividad.

Cuadro 3
PROCEDIMIENTO PARA FIJAR LOS OBJETIVOS INDIVIDUALES
DE DÉFICIT DE LAS CCAA

Fase	Contenido
1	Consulta bilateral entre el Ministerio de Economía y Hacienda y cada Comunidad Autónoma sobre la propuesta de objetivo de estabilidad presupuestaria conjunto para las CCAA.
2	El Ministerio de Economía y Hacienda presenta el objetivo presupuestario conjunto para las CCAA.
3	El CPFF informa sobre el objetivo presupuestario global de las CCAA.
4	El Gobierno de España fija el objetivo de estabilidad del Sector Público español y sus distintos agentes, acompañado del informe sobre la fase del ciclo económico.
5	Los plenos del Congreso y del Senado aprueban o rechazan la propuesta del Gobierno de España (en caso de discrepancia entre ambas Cámaras, prevalece el criterio del Congreso de los Diputados).
6	El Ministerio de Economía y Hacienda acuerda bilateralmente con cada Comunidad Autónoma su objetivo de estabilidad (si hay acuerdo, se pasa a la fase 8; si no hay acuerdo, se pasa a la fase 7).
7	El Ministerio de Economía y Hacienda determina el objetivo de estabilidad de aquellas CCAA con las que no se haya llegado a acuerdos bilaterales.
8	El CPFF informa sobre los objetivos de las distintas CCAA.
9	Las CCAA forales se rigen por el procedimiento previsto en el Concierto Económico (País Vasco) y el Convenio Económico (Navarra).
10	Tras el informe del CPFF, el Gobierno de España establece los objetivos de cada una de las CCAA.

Fuente: Elaboración propia a partir de la NEP.

Por otra parte, en la versión inicial de la NEP se contemplaba la posibilidad de que las CCAA pudieran *aprobar o liquidar* presupuestos con déficit, en cuyo caso debían formular un plan económico-financiero de saneamiento a medio plazo. Ahí debían exponer las causas del déficit, identificando sus determinantes y formulando un programa de ajuste y endeudamiento a tres años para corregir el desequilibrio presupuestario. La aprobación de los planes, con los contenidos mínimos que se detallan en el cuadro 4, corresponde al Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF).

Como mínimo, la obligación de presentar los planes de saneamiento obliga a un cierto ejercicio de justificación y transparencia o, si se prefiere, a una cierta sanción “política”. No obstante hay tres riesgos que pueden debilitar su efectividad:

- -La posibilidad de formular rectificaciones continuas del plan inicial.
- -El abuso de la potestad del Gobierno de España para proponer al CPFF que exima de la obligación de presentar un plan de reequilibrio a algunas CCAA.
- -La ambigüedad legal sobre la macromagnitud de referencia para calcular la desviación: PIB regional vs. PIB nacional ⁹.

Cuadro 4
CONTENIDOS MÍNIMOS DE LOS PLANES DE SANEAMIENTO

Epígrafe	Información detallada a suministrar
Situación actual, origen y justificación del desequilibrio presentado	– Entes integrantes del sector Administraciones Públicas de la Comunidad. – Evolución hasta la fecha actual de los gastos, ingresos, situación de tesorería, acreedores y deudores presupuestarios y no presupuestarios, remanente de tesorería y endeudamiento. – Ajustes por Contabilidad Nacional. – Endeudamiento según el Protocolo sobre Déficit Excesivo (información del Banco de España) y resto del endeudamiento. – Memoria explicativa de los problemas detectados.
Medidas correctoras del desequilibrio	– Objetivo a conseguir con cada medida, cuantificado en cada uno de los años de su aplicación. – Memoria justificativa del impacto de la medida en cada uno de los años. – Indicadores que permiten su seguimiento. – En materia de gastos: medidas de racionalización del gasto corriente, reprogramación de las inversiones previstas y las transferencias de capital, refinanciación de operaciones de endeudamiento y de la deuda comercial, medidas legislativas de control presupuestario, asignación de responsables en el seguimiento de los gastos. – En materia de ingresos: ejercicio de la capacidad normativa en tributos cedidos y tributos propios, medidas de mejora de la gestión recaudatoria, nuevas fuentes de financiación.
Evolución de la situación financiera hasta retomar el equilibrio presupuestario (en un máximo de 3 años)	– Efectos de las medidas correctoras sobre el presupuesto de cada uno de los ejercicios siguientes, incluyendo la totalidad de Entes que integran el sector Administraciones Públicas en términos del SEC-95, así como las empresas públicas que no consolidan su endeudamiento. - – Evolución prevista de las grandes magnitudes presupuestarias: gastos corrientes (excluidos los gastos financieros), gastos de capital, gastos financieros, ingresos tributarios, ingresos corrientes no tributarios, ingresos de capital, gastos e ingresos por activos y pasivos financieros. – Evolución prevista de las grandes variables socioeconómicas: PIB, población, empleo. – Déficit previsto en términos del SEC-95. – Evolución prevista del endeudamiento en términos del Protocolo sobre Déficit Excesivo (las variaciones interanuales de esta variable serán los incrementos máximos en el endeudamiento neto).

Fuente: Memoria de Actuaciones del CPFF 2004.

Cabe anotar que con la reforma de 2006, los anteriores *planes de saneamiento* pasan a denominarse *planes económico-financieros de reequilibrio*. Prueba de esta nueva filosofía es que se distingue el caso del incumplimiento que consista en un déficit mayor al inicialmente fijado (que requerirá la formulación de un *plan* de reequilibrio), del caso del incum-

plimiento que se traduzca en un menor superávit respecto del fijado (aquí la Comunidad Autónoma afectada presentará un simple *informe* al CPFF).

3. Resultados de la estabilidad presupuestaria

3.1. Periodo 2003-2007

En 2003, primer año de plena aplicación de la NEP, el objetivo de estabilidad presupuestaria quedó fijado como déficit cero para todas y cada una de las CCAA. Sólo Cataluña y la Comunitat Valenciana incumplieron dicho objetivo, arrastrando el saldo autonómico total hasta un déficit del 0,24% del PIB nacional (cuadro 5). La discrepancia entre la capacidad o necesidad de financiación en términos de Contabilidad Nacional (CNE-2000) y la cifra de déficit público calculada “a efectos del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria” (sic) se debe al impacto económico de determinadas entidades públicas consideradas excluidas del cómputo a los efectos del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, ya que su incidencia no se tuvo en cuenta en el momento de fijar el objetivo inicial¹⁰.

De cara a 2004, el CPFF autorizó tres planes de saneamiento (Comunitat Valenciana, Cataluña y Galicia), sumando un déficit adicional equivalente al 0,24% del PIB nacional. Debe anotarse que el cambio de base desde la *Contabilidad Nacional de España, base 1995* (CNE-1995) hacia la *Contabilidad Nacional de España, base 2000* (CNE-2000) no fue neutro, ya que sirvió para cumplir “prácticamente” el objetivo agregado de las CCAA (déficit cero, sin incluir los planes de saneamiento), tras haberse computado una necesidad de financiación equivalente al 0,02% del PIB nacional¹¹. El cambio de base también sirvió para justificar un cumplimiento generalizado de los objetivos individuales por parte de todas las CCAA, aún cuando en puridad cinco de ellas (Comunitat Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias e Illes Balears) deberían haber sido catalogadas como incumplidoras.

A lo largo de 2004, el CPFF dio conformidad a un total de 7 planes de saneamiento o actualizaciones, correspondientes a Cataluña, Galicia, Comunitat Valenciana, Castilla-La Mancha, Canarias, Illes Balears y Castilla y León. El importe total de déficit autorizado en dichos planes para 2005 ascendió al 0,29% del PIB nacional y la liquidación final dejó el déficit sólo en el 0,12% del PIB nacional. A título individual, en 2005 Galicia incumplió su objetivo, aunque otras dos CCAA (Andalucía y Madrid) deberían haber sido también calificadas como incumplidoras. La discrepancia entre la cifra de déficit público total según CNE-2000 (0,30% del PIB) y la cifra de déficit calculada expresamente a los efectos de la verificación del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria (0,12% del PIB) se debe al impacto económico de determinadas entidades públicas excluidas del cómputo, cuya incidencia no se tuvo en cuenta en el momento de fijar el objetivo inicial.

En 2006 las CCAA presentaron por primera vez un saldo agregado positivo equivalente al 0,12% del PIB nacional, aunque sería del 0,02% en términos de Contabilidad Nacional¹². En ese ejercicio sólo Cantabria y La Rioja incumplieron su objetivo individual.

Cuadro 5
OBJETIVOS Y RESULTADOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA (% PIB nacional)

	2003		2004		2005		2006		2007	
	Objetivo (1)	Saldo (1)	Objetivo (1)	Saldo (2)	Objetivo (3)	Saldo (3)	Objetivo (3)	Saldo (3)	Objetivo (3)	Saldo (3)
<i>País Vasco</i>	0,00	-0,01	0,00	0,00	0,00	0,05	0,00	0,07	0,00	0,07
<i>Cataluña</i>	0,00	-0,10	-0,11	-0,10	-0,08	-0,08	-0,05	-0,05	-0,02	-0,09
<i>Galicia</i>	0,00	0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,02	-0,01	0,01	0,00	0,02
<i>Andalucía</i>	0,00	0,01	0,00	0,31	0,00	-0,03	0,00	0,06	0,00	0,05
<i>Principado de Asturias</i>	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Cantabria</i>	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,01	0,00	-0,01	0,00	0,00
<i>La Rioja</i>	0,00	-0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,01	0,00	-0,01
<i>Región de Murcia</i>	0,00	-0,01	0,00	0,00	0,00	0,03	0,00	0,02	0,00	0,00
<i>Comunitat Valenciana</i>	0,00	-0,13	-0,12	-0,14	-0,08	-0,03	-0,05	0,01	-0,03	-0,04
<i>Aragón</i>	0,00	0,00	0,00	-0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Castilla-La Mancha</i>	0,00	0,00	0,00	-0,04	-0,03	-0,03	-0,02	-0,02	-0,01	-0,01
<i>Canarias</i>	0,00	0,00	0,00	-0,02	-0,01	0,00	-0,01	0,00	-0,01	0,01
<i>Navarra</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,04	0,00	0,02
<i>Extremadura</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,04	0,00	0,01	0,00	0,01
<i>Illes Balears</i>	0,00	-0,01	0,00	-0,04	-0,04	-0,03	-0,03	-0,03	-0,01	-0,05
<i>Madrid</i>	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	-0,02	0,00	0,01	0,00	0,00
<i>Castilla y León</i>	0,00	0,00	0,00	0,01	-0,04	-0,04	0,00	0,01	0,00	-0,01
Total CCAA	0,00	-0,24	-0,24	-0,02	-0,29	-0,12	-0,17	0,12	-0,08	-0,03
Capacidad o necesidad de financiación (CNE-2000, según Banco de España)		-0,48		-0,07		-0,30		0,02		-0,17
Crecimiento real del PIB		3,1%		3,3%		3,6%		4,0%		3,6%

Los sombreados señalan los incumplimientos. En cursiva se destacan los casos que deberían haber sido incumplimientos y no fueron así considerados por el Ministerio de Economía y Hacienda ni por el CPFF. (1) Expresado en CNE-1995. (2) Expresado en CNE-2000. (3) Capacidad o necesidad de financiación a efectos del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. Fuente: Elaboración propia a partir de las Memorias de Actuaciones del CPFF (varios años), datos del Ministerio de Economía y Hacienda, INE y Banco de España.

Los resultados para 2007 indican que el saldo agregado de las CCAA fue deficitario en una cuantía equivalente al 0,03% del PIB nacional (0,17% en términos de Contabilidad Nacional), lo que significa un cumplimiento agregado, dado que el objetivo se había establecido en una necesidad de financiación equivalente al 0,08% del PIB nacional. Cinco CCAA incumplieron su objetivo individual de estabilidad presupuestaria en 2007: Cataluña, La Rioja, Comunitat Valenciana, Illes Balears y Castilla y León. Con todo, destacan por su desempeño especialmente negativo Cataluña e Illes Balears, dado que ambas suman un déficit equivalente al 0,14% del PIB nacional y casi quintuplican el déficit máximo de sus respectivos objetivos individuales.

3.2. Estabilidad presupuestaria, crisis económica y financiación autonómica

El despliegue efectivo de la NEP reformada en 2006 va a sufrir un severo contratiempo a partir de 2008. El comienzo de una severa crisis interrumpe bruscamente el proceso de con-

solidación fiscal en España, afectando a todos los niveles de gobierno, aunque en mayor medida a la Administración Central, por la mayor sensibilidad de su presupuesto al ciclo económico, así como a un paquete de medidas discrecionales ¹³. Las CCAA también sufren con intensidad el impacto de los estabilizadores automáticos, aunque no son tan activas a la hora de desplegar medidas discrecionales contracíclicas.

Las Cortes Generales habían aprobado en junio de 2008 un objetivo de déficit cero en las CCAA para los ejercicios 2009 y 2010 y un superávit del 0,10% del PIB nacional para 2011 (todo ello en términos de Contabilidad Nacional y sin incluir el déficit adicional para inversiones productivas). La rapidez y la virulencia de la crisis económica dejarían pronto obsoleta esa planificación presupuestaria. El Consejo de Ministros modificó el cuadro macroeconómico, situando el crecimiento real de la economía española en el ejercicio 2009 por debajo de la tasa del 2%, lo que implicaba en la práctica la activación de los mecanismos de flexibilidad contemplados en la NEP para épocas de bajo crecimiento o de recesión. El CPFF del 8 de octubre de 2008 aprobó eximir de la obligación de presentar un plan económico-financiero de reequilibrio, tanto a las CCAA que *aprueben* sus presupuestos para 2009 con déficit como a las que *liquiden* sus presupuestos de 2008 con déficit, siempre que éste se sitúe dentro del límite fijado por la NEP (máximo del 0,75% de su PIB regional). Los datos (cuadro 6) indican que sólo 7 CCAA cumplieron ese objetivo. Curiosamente el incumplimiento más destacado es el de la Comunidad Foral de Navarra, a pesar de su privilegiado sistema de financiación. Cataluña es la Comunidad Autónoma que más deteriora el saldo total de las CCAA, por su abultado déficit y su tamaño económico.

El CPFF aprobó a finales de 2008 otras dos medidas para ampliar el déficit permitido. Por un lado, el límite de endeudamiento para 2008 podrá superarse, con carácter excepcional, para financiar los programas de inversiones en actuaciones productivas que hubieran sido autorizados por el Ministerio de Economía y Hacienda. En segundo lugar, el endeudamiento podrá elevarse, de forma provisional, con el tope del déficit en el que efectivamente incurra la Comunidad Autónoma y siempre dentro del límite del 0,75% de su PIB regional. En definitiva, autoriza a las CCAA un déficit máximo hasta del 0,75% de su PIB regional, más otro 0,25% de su PIB regional para financiar inversiones productivas. Un total del 1% de su PIB regional para cada una de las CCAA y, por extensión, un objetivo agregado de déficit para todas ellas del 1% del PIB nacional.

Sobre unas previsiones económicas muy negativas, el Congreso de los Diputados ratificó en julio de 2009 el objetivo de estabilidad presupuestaria para 2010-2012, con déficit en los tres años (8,4% en 2010, 5,2% en 2011 y 3% del PIB en 2012). Los Presupuestos Generales del Estado para 2010 asumen estos objetivos (cuadro 7), aunque modifican 3 décimas a la baja el de la Administración Central en 2010. No ocurre así para las CCAA, a pesar de que el 15 de julio de 2009 fue acordado en el CPFF el nuevo modelo de financiación de régimen común, con importantes recursos adicionales para estas CCAA ¹⁴. Una de las metas del acuerdo es justamente “reducir los déficits (sic) presupuestarios en que [las CCAA] puedan incurrir, contribuyendo a asegurar la estabilidad de las cuentas públicas del conjunto del Estado” (CPFF, 2009: 4). Pero la realidad parece ir por otro lado, ya

que no se refuerzan demasiado los mecanismos de corresponsabilidad fiscal efectiva, plasmando una restricción presupuestaria blanda para las CCAA, al menos, por tres motivos adicionales:

- Inyección adicional de recursos para las CCAA (más del 1% del PIB nacional), sin justificación alguna basada en nuevos traspasos y sin contrapartida por parte de las CCAA en cuanto a ajuste de déficit.
- Ingresos adicionales por la subida del IVA, por la doble vía del incremento en el porcentaje de cesión a las CCAA (hasta el 50%) y por no haber participado en el coste político de subir el tipo de gravamen.
- Aplazamiento y relajación de las condiciones de devolución de las liquidaciones del modelo de financiación autonómica de 2008 y 2009 (en lugar de hacerse a finales del ejercicio, como correspondería).

Cuadro 6
NECESIDAD (–) O CAPACIDAD (+) DE FINANCIACIÓN DE LAS CCAA (EJERCICIO 2008)

CCAA (de mayor a menor déficit según PIB regional)	% PIB regional	Cumplimiento	% PIB nacional
<i>Comunidad Foral de Navarra</i>	–4,70		–0,08
<i>Illes Balears</i>	–3,28		–0,08
<i>Región de Murcia</i>	–2,86		–0,07
<i>Castilla-La Mancha</i>	–2,79		–0,09
<i>Cataluña</i>	–2,58	Incumplen objetivo de estabilidad presupuestaria (déficit > 0,75)	–0,48
<i>Comunitat Valenciana</i>	–2,11		–0,00
<i>Extremadura</i>	–1,18		–0,02
<i>País Vasco</i>	–1,18		–0,07
<i>Cantabria</i>	–1,08		–0,01
<i>La Rioja</i>	–1,08		–0,01
<i>Andalucía</i>	–0,75		–0,10
<i>Aragón</i>	–0,75		–0,02
<i>Madrid</i>	–0,74	Cumplen objetivo de estabilidad presupuestaria (déficit ≤ 0,75)	–0,13
<i>Castilla y León</i>	–0,71		–0,04
<i>Canarias</i>	–0,70		–0,03
<i>Principado de Asturias</i>	–0,60		–0,01
<i>Galicia</i>	–0,17		–0,01

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, INE y elaboración propia.

Recapitulando, parece claro que la coordinación presupuestaria en España aún está lejos de parecerse a lo que sería deseable en un país ampliamente descentralizado. Los elementos de bilateralidad y multilateralidad se entremezclan de forma deliberada, pero no muy ordenada, complicando todo el procedimiento presupuestario y comprometiendo tanto la definición como el seguimiento de los objetivos generales. Por otra parte, la vinculación del objetivo de déficit al ciclo económico, aún siendo una opción teórica superior a la del equilibrio anual, exige un mayor grado de concreción y una automatización de los umbrales máximos, algo que en este momento no queda garantizado por la NEP.

Cuadro 7
RESULTADOS Y OBJETIVOS DE SUPERÁVIT (+) O DÉFICIT (-)
POR NIVELES DE GOBIERNO

	2009 ^(a)		2005 ^(a)		2006 ^(b)		2007 ^(b)	
	% PIB	% Total	% PIB	% Total	% PIB	% Total	% PIB	% Total
<i>Administración Central</i>	-8,1	70,1	-5,4	65,1	-3,5	63,6	-2,0	57,1
<i>CCAA</i>	-1,5	25,8	-2,5	30,1	-1,7	30,9	-1,3	37,1
<i>Corporaciones Locales</i>	-0,3	4,1	-0,4	4,8	-0,3	5,5	-0,2	5,7
Objetivo de déficit público sin								
Seguridad Social	-9,9	100,0	-8,3	100,0	-5,5	100,0	-3,5	100,0
<i>Seguridad Social ^(c)</i>	0,4	—	0,2	—	0,3	—	0,5	—
Déficit público total previsto								
en PGE-2010	-9,5	—	-8,1	—	-5,2	—	-3,0	—
Estimación ΔPIB real (%)	-3,6	—	-0,3	—	1,8	—	2,7	—

(a) Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010. (b) Objetivo de Estabilidad Presupuestaria 2010-2012 para las Administraciones Públicas, aprobado por el Congreso de los Diputados el 10 de julio de 2009. (c) El objetivo de la Seguridad Social se separa expresamente, en coherencia con la NEP de 2006. *Fuente:* Elaboración propia.

Aunque España logre volver a un déficit público por debajo del 3% del PIB nacional a partir de 2013 (tal y como autorizó la Comisión Europea en noviembre de 2009), existe el riesgo añadido de que los deslizamientos individuales en cada una de las CCAA, provocados por un grave deterioro de la economía, queden ocultos bajo un cumplimiento agregado de este nivel de gobierno. Los ajustes planteados en la actualización del Programa de Estabilidad 2009-2013 (febrero de 2010), así como otras medidas anunciadas posteriormente (mayo y junio de 2010) caminan en esa línea de reducción del déficit público agregado, exigiendo un esfuerzo adicional a las CCAA. Por ello, resulta fundamental que el CPFF ejerza con eficacia su labor coordinadora y sancionadora, acompañado de una total transparencia por parte de las propias CCAA y de la IGAE.

Las siguientes propuestas pretenden mejorar el sistema de coordinación del endeudamiento en España, con particular atención en el papel de las CCAA y sin perder de vista su viabilidad política. También se anotan algunas cuestiones de carácter más general, dado que la estabilidad presupuestaria no puede evaluarse si no es con una visión integral y coherente de todo el Sector Público español.

4. Propuestas de mejora

4.1. Conciliando la relación bilateral y la coordinación multilateral

Los Estatutos de Autonomía “de segunda generación” han apostado por crear Comisiones Bilaterales de Cooperación para asuntos de ámbito general¹⁵ y algunos, además, establecen un segundo órgano análogo con competencias específicas en materias económicas y fiscales¹⁶. En la práctica, no parece un asunto fácil la conciliación de estas políticas de naturaleza bilateral con la multilateralidad. La Sentencia 13/2007 del Tribunal Constitucional ha establecido que

las Comisiones Mixtas (bilaterales) se ocuparán de “concretar la aplicación a cada Comunidad Autónoma de los criterios acordados en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera”, pero no excluye los contactos bilaterales con “carácter previo” a las deliberaciones y los acuerdos en el CPFF (FJ 8º). Sigue afirmando que, “debiéndose producir la negociación en el ámbito de un órgano multilateral como el Consejo de Política Fiscal y Financiera, [...] es claro que dicha negociación no debe implicar necesariamente que haya de producirse en ella la aceptación de las pretensiones de cada una de las Comunidades Autónomas” (FJ 9º).

Siguiendo esa doctrina, lo que aquí se propone es que el CPFF acuerde un conjunto de variables objetivas, a efectos de repartir el tramo autonómico de déficit y endeudamiento. Las Comisiones Bilaterales de Cooperación cumplirían así su papel *ex ante* (durante una fase de audiencia previa) y *ex post* (desplegando la aplicación concreta del déficit asignado a cada Comunidad Autónoma). Podrían decidir incluso la postergación del tramo de déficit para ejercicios posteriores, en función de sus prioridades políticas y de sus necesidades financieras. En definitiva, se trataría de “automatizar” la coordinación multilateral sobre la base de una regla fiscal permanente, mientras que la autonomía financiera de las CCAA se manifestaría en su plenitud durante la aplicación del déficit asignado a la Comunidad Autónoma. Todo el proceso debería contar con el apoyo técnico de la IGAE, en tanto se trata del organismo encargado de la Contabilidad Nacional. Es preciso recordar aquí que son las Cortes Generales las que deben aprobar el objetivo final de estabilidad presupuestaria para el conjunto del Sector Público español, así como su reparto vertical entre niveles de gobierno. La secuencia formal es la siguiente: el CPFF *informa* sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria (para el caso de las CCAA); el Ministerio de Economía y Hacienda *propone*; el Consejo de Ministros *acuerda* y las Cortes Generales *aprueban o rechazan* dicho objetivo. Sin embargo, a ningún observador se le escapa que, en la práctica, el criterio supuestamente informativo del CPFF tiene una influencia más que notoria en las Cortes Generales, estrechando el margen de maniobra efectivo del Parlamento.

4.2. Reparto vertical del déficit

Algunas CCAA habían propuesto ante el CPFF diversas opciones para modificar el reparto vertical del déficit, pero ninguna fue adoptada ¹⁷. Cataluña propuso en 2003 –también sin éxito– que las CCAA, como conjunto y cada una de ellas por separado, pudiesen endeudarse “por un importe equivalente al 2% de los recursos provenientes del sistema de financiación”, debiendo amortizarse ese endeudamiento “con cargo a las correspondientes liquidaciones”.

La propuesta de este trabajo consiste en escalonar el déficit autonómico en dos niveles, de acuerdo con sendos escenarios macroeconómicos (cuadro 8):

- a) - Cuando el PIB nacional tenga crecimiento positivo, pero por debajo del potencial. Se asignaría el mayor tramo del déficit cíclico a la Administración central, en tanto es quien debe hacer la política anticíclica. También se efectuaría un ligero retoque de las cuotas del déficit para inversiones, de forma más acorde con la inversión de las distintas Administraciones Públicas.

- b) - Cuando la economía española entre en una etapa de recesión, aprovechando al máximo los umbrales del PEC. Se ampliaría el tramo del déficit cíclico hasta el 2,5% del PIB, ensanchando aún más la porción de déficit correspondiente a la Administración Central. El déficit para inversiones seguiría como en el otro escenario macroeconómico.

Cuadro 8
PROPUESTA DE LÍMITES AL DÉFICIT PÚBLICO
(Necesidad de financiación, en % del PIB nacional)

	Administración Central	CCAA	Corporaciones Locales	Total
Crecimiento positivo por debajo del potencial				
– Déficit cíclico	0,60 (60%)	0,30 (30%)	0,10 (10%)	1,00 (100%)
– Déficit para inversiones	0,20 (40%)	0,20 (40%)	0,10 (20%)	0,50 (100%)
– Total	0,80 (53,3%)	0,50 (33,3%)	0,20 (13,3%)	1,50 (100%)
Recesión				
– Déficit cíclico	1,80 (72%)	0,50 (20%)	0,20 (8%)	2,50 (100%)
– Déficit para inversiones	0,20 (40%)	0,20 (40%)	0,10 (20%)	0,50 (100%)
– Total	2,00 (66,7%)	0,70 (23,3%)	0,30 (10%)	3,00 (100%)

Entre paréntesis, los respectivos porcentajes del déficit total permitido.

Fuente: NEP.

Podría incluso repensarse el actual tramo de déficit adicional para inversiones, convirtiéndolo también en una magnitud variable, en lugar de un parámetro fijo. Por ejemplo, ante un contexto de crisis económica, quizás fuese conveniente elevar dicho umbral, de forma transitoria, para permitir un mayor impulso fiscal por parte de *todas* las Administraciones Públicas en España (no sólo por parte de la Administración central). Esta posibilidad desaparecería en el momento en que el PIB alcanzase de nuevo tasas de crecimiento positivas y se crease empleo neto. En todo caso, operaría el límite superior del 3% del PIB, considerando la suma de déficit cíclico y déficit para inversiones¹⁸.

4.3. Articulación del reparto horizontal a partir de variables

Con la NEP, el CPFF debatió sobre posibles variables para regir el reparto del tramo autonómico de déficit, pero ninguna fue aprobada por falta de acuerdo¹⁹. Si bien las opciones son múltiples, por transparencia y para evitar la manipulación de una compleja fórmula polinómica, lo más sencillo es acudir sólo a una o dos variables.

La primera podría ser la población, como indicador principal de necesidades de financiación, en coherencia con el sistema de financiación autonómica. Como modulaciones a esta variable podrían admitirse la población ponderada por tramos de edad, así como la dispersión, ya que ambos parámetros influyen decisivamente en los gastos de sanidad, educación o atención a la dependencia.

Una segunda posibilidad sería vincular la asignación del tramo autonómico de déficit al PIB per cápita regional, favoreciendo así a las CCAA con mayor capacidad para generar ingresos propios y, por tanto, con mayor solvencia. Bien es cierto que podría argumentarse *a contrario sensu*, permitiendo entonces una mayor participación en el déficit a las CCAA cuyo nivel de desarrollo relativo sea menor. Aquí nos parece más razonable esta segunda opción, toda vez que se vincula el déficit a dos objetivos complementarios de política económica: la financiación de inversiones productivas (regla de oro) y la reducción de las desigualdades entre territorios²⁰.

Análiticamente, el reparto horizontal respondería a lo dispuesto en las ecuaciones 1 y 2. El déficit máximo en el que podría incurrir una Comunidad Autónoma, formulado en términos del PIB nacional, sería una parte del déficit máximo permitido para todas las CCAA, determinando la participación en función de la cuota de población de la Comunidad Autónoma y de la inversa del PIB *per capita* (con idénticos pesos). Las CCAA con menor renta y las más pobladas podrían tener acceso a una mayor participación en el tramo autonómico de déficit. Alternativamente, se podría formular según el PIB regional, anclando así un doble umbral del déficit de las CCAA.

$$d_i = D \times \left(\frac{1}{2} \times \frac{N_i}{N} \right) + \left(\frac{1}{2} \times \frac{IPIB_i^{pc}}{\sum_i IPIB_i^{pc}} \right) \quad [1]$$

$$\delta_i = D \times \left[\left(\frac{1}{2} \times \frac{N_i}{N} \right) + \left(\frac{1}{2} \times \frac{IPIB_i^{pc}}{\sum_i IPIB_i^{pc}} \right) \right] \times \frac{PIB_i}{PIB} = d_i \alpha_i \quad [2] -$$

donde:

- d_i = déficit máximo de la Comunidad Autónoma i-ésima (en porcentaje del PIB nacional). -
- δ_i = déficit máximo de la Comunidad Autónoma i-ésima (en porcentaje del PIB regional). -
- D = déficit autonómico total (0,30% ó 0,50% del PIB nacional, según escenario de crecimiento). -
- N = población total de las CCAA. -
- N_i = población de la Comunidad Autónoma i-ésima. -
- $IPIB_i^{pc}$ = inversa del PIB per cápita de la Comunidad Autónoma i-ésima. -
- PIB = PIB nacional. -
- PIB_i = PIB de la Comunidad Autónoma i-ésima. -
- α_i = participación del PIB de la Comunidad Autónoma i-ésima en el PIB nacional. -

Otra posibilidad que atendería mejor al objetivo de igualar las oportunidades de desarrollo relativo de las CCAA –aunque complicando la fórmula de reparto– sería modular los repartos por población y renta con algún indicador del *stock* de capital público, para beneficiar así a las CCAA con menores dotaciones relativas. Siguiendo la metodología propuesta por Monasterio Escudero y Fernández Llera (2004), habría que distinguir los activos relacionados con la población (básicamente, los vinculados a los servicios públicos fundamentales de educación y salud) y los activos relacionados con la superficie (por ejemplo, carreteras o infraestructuras hidráulicas). Denotaremos por K al *stock* de capital neto nominal, compuesto por activos relacionados con la población (P) y activos relacionados con la superficie (L). El indicador q computa la proporción que suponen los primeros respecto al total. Siendo N el tamaño de la población y E la superficie de las CCAA (en km²), el reparto horizontal del déficit autonómico seguiría las expresiones 3 y 4.

$$d_i = d_i + \left[q_i \left(\frac{N_i}{N} - \frac{P_i}{P} \right) + (1 + q_i) \left(\frac{E_i}{E} - \frac{L_i}{L} \right) \right] \quad [3]$$

$$\tilde{\delta}_i = \delta_i + \left[q_i \left(\frac{N_i}{N} - \frac{P_i}{P} \right) + (1 + q_i) \left(\frac{E_i}{E} - \frac{L_i}{L} \right) \right] \quad [4]$$

En el cuadro 9 se simulan los topes máximos según todas las formulaciones propuestas y bajos los diferentes escenarios de crecimiento de la economía²¹. Como se podrá observar, sólo tres CCAA tendrían que generar superávit (según el PIB nacional) en el escenario de bajo crecimiento económico y sólo dos CCAA durante una recesión, debido a su elevado *stock* de capital público relativo. De no considerarse esta última variable, los umbrales individuales de déficit oscilarían entre el 0,1% y el 0,6% del PIB nacional, dependiendo del escenario de crecimiento económico y del desarrollo relativo y el peso demográfico de cada Comunidad Autónoma.

Para mantener la transparencia, sería muy eficaz eliminar las modulaciones que ahora recoge la NEP y que sólo sirven para introducir incertidumbre. Cuando el objetivo de estabilidad presupuestaria es *acordado* bilateralmente se enuncian “la situación económica, el nivel de competencias asumido, el nivel de endeudamiento, así como las necesidades o el déficit de infraestructuras o equipamientos necesarios”. En el otro supuesto, cuando el objetivo de estabilidad presupuestaria es *determinado* por el Ministerio de Economía y Hacienda (ante la ausencia de acuerdo bilateral), se considera el “esfuerzo fiscal diferencial derivado del ejercicio por la Comunidad Autónoma de su capacidad normativa”. En el primer caso, la lista parece innecesaria por obvia, mientras que el problema con el esfuerzo fiscal radica en su correcta cuantificación²².

Si hubiese que incorporar alguna variable para establecer el objetivo individual de estabilidad presupuestaria, corrigiendo parcialmente la fórmula, aunque sin alterarla en lo esencial, esa variable podría ser el endeudamiento pasado, contando desde la entrada en vigor de la NEP. De esta forma, se estaría introduciendo un incentivo adicional al cumplimiento con-

tinuado de los objetivos de estabilidad presupuestaria²³. Finalmente, se podría valorar la posibilidad de extender la fijación de objetivos individuales de déficit más allá de las CCAA, abarcando también a los grandes municipios, por su elevado peso económico y su importancia financiera²⁴.

Cuadro 9
SIMULACIONES DE UMBRALES MÁXIMOS DE DÉFICIT (REPARTO HORIZONTAL)

	δ_i (% PIB nacional)		δ_i (% PIB regional)		$\bar{\delta}_i$ (% PIB nacional)		$\bar{\delta}_i$ (% PIB regional)	
	Bajo crecimiento	Recesión económica	Bajo crecimiento	Recesión económica	Bajo crecimiento	Recesión económica	Bajo crecimiento	Recesión económica
<i>Andalucía</i>	0,04	0,06	0,52	0,87	0,06	0,08	0,79	1,14
<i>Aragón</i>	0,01	0,02	0,04	0,06	0,05	0,06	0,16	0,18
<i>Principado de Asturias</i>	0,01	0,02	0,03	0,05	0,00	0,01	0,00	0,02
<i>Illes Balears</i>	0,01	0,02	0,03	0,05	0,01	0,01	0,02	0,03
<i>Canarias</i>	0,02	0,03	0,07	0,11	0,00	0,01	-0,01	0,03
<i>Cantabria</i>	0,01	0,02	0,01	0,02	0,00	0,01	0,01	0,01
<i>Castilla y León</i>	0,02	0,03	0,09	0,15	0,09	0,11	0,50	0,56
<i>Castilla-La Mancha</i>	0,02	0,03	0,06	0,10	0,10	0,11	0,34	0,38
<i>Cataluña</i>	0,03	0,05	0,58	0,97	-0,02	0,00	-0,31	0,07
<i>Comunitat Valenciana</i>	0,03	0,04	0,25	0,42	0,00	0,01	-0,03	0,14
<i>Extremadura</i>	0,02	0,03	0,03	0,04	0,05	0,06	0,09	0,10
<i>Galicia</i>	0,02	0,03	0,10	0,16	0,01	0,02	0,05	0,12
<i>Madrid</i>	0,03	0,04	0,48	0,80	-0,06	-0,04	-0,98	-0,66
<i>Murcia</i>	0,01	0,02	0,04	0,06	0,02	0,03	0,04	0,07
<i>Navarra</i>	0,01	0,01	0,01	0,02	0,01	0,02	0,02	0,03
<i>País Vasco</i>	0,01	0,02	0,08	0,14	-0,02	-0,02	-0,15	-0,10
<i>La Rioja</i>	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,01	0,01
Total CCAA	0,30	0,50	0,30	0,50	0,30	0,50	0,30	0,50

Nota: Puede haber una mínima desviación en los totales por efecto del redondeo. Los signos negativos indican exigencia de superávit. Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE y previsiones regionales de FUNCAS (15 de diciembre de 2009).

Por lo que se refiere al régimen de alerta temprana, sería preciso automatizar esta tarea, haciéndola depender también de criterios objetivos y no de interpretaciones políticas. Si una Comunidad Autónoma está a punto de rebasar cualquiera de los dos umbrales de déficit (según PIB regional o según PIB nacional), sería emitida una alerta temprana, señalando los riesgos existentes que, de no ser mitigados, derivarían en un déficit excesivo²⁵. La Comunidad Autónoma estaría obligada entonces a explicitar por anticipado el mecanismo de ajuste a utilizar, bien con uno similar al que ya existe para los Presupuestos Generales del Estado (tope de gastos y fondo de contingencia) o con otro semejante, en el marco de su autonomía financiera y organizativa.

Si la desviación del objetivo de estabilidad presupuestaria es persistente y duradera, debe ir seguida de una sanción efectiva, como estadio último del sistema de corrección de desequilibrios. Dicha sanción debe ser creíble, por lo que tiene que producirse aún en el caso de que el Sector Público español no incumpla el límite máximo de déficit que establece el

PEC. De otro modo, las CCAA de menor peso demográfico y económico gozarían de una ventaja añadida, dado su reducido impacto en el conjunto²⁶. En todo caso, convendría detallar los criterios de individualización de responsabilidades, así como la graduación de las sanciones, en proporción a la desviación del objetivo individual (según el umbral que se hubiese rebasado o incluso en función de los dos, si se da el caso). La cuantía de la sanción sería entregada como depósito no remunerado o, alternativamente, quedaría retenida de los recursos del sistema de financiación autonómica, conectando así los recursos ordinarios (por tributos y transferencias) con los extraordinarios derivados del endeudamiento. Si el desequilibrio persiste sin que se adopten eficaces políticas de ajuste, el depósito no remunerado o la retención de ingresos se convertirían en multa efectiva, cuyo importe podría ser distribuido entre las CCAA que sí hayan cumplido sus objetivos.

4.4. Inversiones productivas y política contracíclica

El concepto de “inversión productiva” se define de forma muy laxa en el Acuerdo 3/2007 del CPPF, ya que abarca la formación bruta de capital fijo y las ayudas a la inversión, lo cual en la práctica incluye casi cualquier proyecto. Paradójicamente, como señalan Caamaño Alegre y Lago Peñas (2008: 3135), la NEP incentiva la “vuelta” de las inversiones en infraestructuras al capítulo VI del presupuesto de gastos y, en consecuencia, fomenta la exclusión de otras inversiones en intangibles o en capital humano e incluso otros gastos corrientes que, *de facto*, suponen una inversión²⁷. Un análisis coste-beneficio recomendaría mayor concreción de los proyectos susceptibles de ser financiados, posterior a la definición consensuada de unos criterios claros sobre la contribución de tales proyectos a la productividad de la economía (una suerte de “banco de buenas prácticas”). Por su parte, el Ministerio de Economía y Hacienda debería perfeccionar y clarificar su metodología de selección²⁸.

En este punto, también se podría recuperar la propuesta teórica de Casella (1999), estudiando la posibilidad de crear un mercado autonómico de permisos negociables de déficit para inversiones. El problema de la dotación inicial sería solventado con la aplicación de una fórmula objetiva como la que se ha propuesto para el déficit cíclico. A partir de ese momento, las CCAA podrían intercambiar sus permisos de déficit, en función de sus necesidades particulares de inversión en cada ejercicio económico, aunque no sería un problema menor el de la diferencia de poder de mercado entre CCAA. El Ministerio de Economía y Hacienda operaría como el “árbitro” de los intercambios y sería el encargado de autorizar tales operaciones, como garante de que el saldo global de déficit para inversiones no es superado. Con todo, se debe reconocer la extrema dificultad económica y política para llevar a cabo este sistema en España, al margen de su prácticamente nula presencia en otros sistemas federales.

4.5. Propuestas técnicas complementarias

La formulación de todos los objetivos de estabilidad presupuestaria debería presentarse unificada, siempre en términos de Contabilidad Nacional, con los criterios del SEC-95 y uti-

lizando la base contable más actualizada. Se trata de evitar confusiones interesadas, como las producidas en los primeros años de aplicación de la NEP. Asimismo, el Ministerio de Economía y Hacienda, tras recibir la oportuna información por parte de las CCAA, debería publicar en un informe anual cuáles son y cómo se financian las entidades que forman parte del “perímetro de consolidación”, siguiendo la normativa general de Eurostat (2002) y la particular para fórmulas de colaboración público-privada (Eurostat, 2004).

En segundo lugar, tanto los objetivos de estabilidad presupuestaria como los déficit resultantes, deberían unificar su presentación, para evitar posibles tentaciones de manipulabilidad. Bastaría con que unos y otros fuesen formulados como porcentajes con dos decimales, referenciados al PIB nacional o el PIB regional, según el caso. El problema del redondeo a un solo decimal es que puede encubrir incumplimientos, como ya sucedió en los primeros años de aplicación de la NEP.

La tercera sugerencia, casi como corolario, tiene que ver con el necesario proceso de modernización presupuestaria general, incluyendo dos aspectos fundamentales. Por un lado, el impulso de la transparencia a todos los niveles (FMI, 2001), mejorando la elaboración, la disponibilidad y el intercambio de información presupuestaria y financiera relevante. Por otra parte, se precisa de una mayor y mejor presupuestación por objetivos (OCDE, 2007), como el instrumento adecuado para optimizar la eficacia, la eficiencia y la economía en el uso de los recursos públicos. Al ser España un Estado descentralizado complejo, la implicación activa de todos los organismos estatales, autonómicos y locales (en particular, los de estadística, hacienda y contabilidad) deviene crucial en ese sentido.

5. Conclusiones

La coordinación se ha mostrado como un medio eficaz de limitación al endeudamiento subcentral, compatible con un marco de respeto al principio de autonomía financiera, inherente a la estructura de un país descentralizado. Sin embargo, requiere una adecuada definición de los organismos e instrumentos a utilizar, así como un grado suficiente de madurez y experiencia. Todo ello, como parece lógico, completado con la máxima transparencia y una adecuada disciplina de mercado.

En España, la NEP de 2001 ha cumplido sus objetivos de reducir el déficit y la deuda pública en todos los niveles de gobierno. No tanto porque su diseño haya sido el óptimo, sino porque su aplicación coincidió con una excepcional expansión económica, lo que ha permitido postergar verdaderos procesos de ajuste presupuestario (especialmente en las CCAA) y desdeñar la coordinación multilateral bajo la “fórmula” de un equilibrio anual para todos los gobiernos. La reforma de 2006 introdujo el objetivo de equilibrio a lo largo del ciclo económico como criterio de estabilidad presupuestaria, al tiempo que volvía la vista a la regla de oro de financiación de inversiones. Sin embargo, este sistema también supone una mayor complejidad técnica y una vuelta a mecanismos de negociación bilateral (como en su momento fueron los Escenarios de Consolidación Presupuestaria), debilitando la función de coordinación del CPFF y

de otras instancias multilaterales como la Conferencia de Presidentes o el Senado. Este sistema puede debilitar la transparencia, abriendo una peligrosa puerta hacia la capacidad de presión y el clientelismo político a la hora de definir objetivos de déficit de las CCAA.

Lo que resulta alarmante es que en 2008 y 2009, primeros años en que se registran fuertes caídas de la tasa de crecimiento económico desde la aprobación de la NEP, el déficit autonómico se haya disparado, con flagrantes desviaciones en algunas CCAA²⁹. Otro dato importante es que España como Estado ha superado con creces el 3% de déficit máximo que establece el PEC y las perspectivas para el periodo 2010-2012 son bastante poco halagüeñas. Por ello, las propuestas presentadas pretenden devolver credibilidad a la NEP, estableciendo objetivos flexibles, pero asumibles, tratando de automatizar en la medida de lo posible los procedimientos, sin renunciar del todo a ciertos elementos de bilateralidad.

La reforma de la financiación autonómica de 2009 no supone una gran ayuda, ya que deteriora la posición financiera de la Hacienda Central (inyecta casi 12.000 millones de euros adicionales), sin que se refuerce de forma análoga la corresponsabilidad fiscal efectiva de las CCAA, como ocurre en el caso de la cesión del IVA (Lago Peñas, 2010: 67). La autorización estatal para posponer el pago de las liquidaciones negativas de 2008 y 2009 es otra medida concreta que también contribuye a “reblandecer” la restricción presupuestaria percibida por las CCAA.

Notas

1. - Para un análisis histórico, desde su creación en 1927, puede combinarse la lectura de Craig (1997), James (2000), Grewal (2000) y Webb (2002).
2. - Fuentes, Wurzel y Wörgötter (2006) han propuesto una reforma del mecanismo de consulta, mientras que Lundback (2008: 20) sugiere un objetivo presupuestario a lo largo del ciclo económico.
3. - Sobre este proceso se puede ver Monasterio Escudero y Fernández Llera (2008).
4. - Esto no sería siempre exacto si la reacción pública (bien a través de políticas discrecionales o a través del diseño y funcionamiento de los estabilizadores automáticos) también es asimétrica a lo largo del ciclo. Pero no es menos cierto que parece muy poco probable que se vayan a generar grandes superávits durante una fase de expansión, por las razones políticas ya comentadas.
5. - Sebastián Gascón, González Calbet y Pérez Quirós (2004) calculan elasticidades para España y también estiman que el impacto del ciclo económico en los presupuestos de las CCAA no suele llegar a la tercera parte del que se refleja en los saldos de la Administración Central. Obviamente, esta conclusión tendrá que ser revisada cuando se analicen los efectos de la mayor cesión tributaria a las CCAA a partir de 2009.
6. - Con un tercio de la formación bruta de capital fijo del Sector Público, disponen del 10% del déficit total para inversiones.
7. - No obstante, esta posición debe ser matizada para considerar el creciente gasto autonómico –corriente y de capital– derivado de fuertes tensiones en los servicios públicos de salud, educación o bienestar social.
8. - En el caso concreto de una Comunidad Autónoma de régimen foral –bilateral, por definición– se puede consultar la propuesta de Fernández Llera (2009) para el País Vasco.
9. - Aunque es cierto que toda la arquitectura de la nueva NEP está construida sobre las tasas de evolución del PIB nacional, por lo que cabe inferir que será este último.

10. - Es el caso, por ejemplo, de *Infraestructures Ferroviàries de Catalunya* (IFERCAT), pendiente de su clasificación definitiva como Administración Pública por parte de EUROSTAT. También puede haber discrepancias por el saneamiento de deudas sanitarias en algunas CCAA, así como por la provisionalidad de algunas cifras aportadas por las CCAA.
11. - Las diferencias conceptuales y estadísticas entre la CNE-2000 y la CNE-1995 se sintetizan en la Nota de Prensa del INE de 19 de mayo de 2005 (www.ine.es).
12. - La diferencia estriba en el saneamiento de deudas sanitarias de Cataluña, Andalucía y Aragón, excluidas del primer saldo. Los importes respectivos fueron 1.090, 104 y 35 millones de euros.
13. - Incluidas en el *Plan Español para el Estimulo de la Economía y el Empleo* (www.plane.gob.es).
14. - Para una primera valoración del modelo se recomienda la lectura de Sevilla Segura (2009).
15. - Así se contempla para Cataluña, Andalucía, Aragón y Castilla y León.
16. - Es el caso de Cataluña, Illes Balears, Andalucía y Aragón.
17. - Por ejemplo, equiparación del objetivo de la Administración Central y las CCAA, separación del objetivo de la Seguridad Social, utilización al máximo de las posibilidades que ofrece la normativa europea, reparto vertical según el peso de cada nivel de gobierno en el total del gasto no financiero realizado por las Administraciones Públicas.
18. - En el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (Congreso de los Diputados) del 19 de diciembre de 2008 se publica una proposición de reforma de la NEP que, no obstante, se aleja en exceso del PEC.
19. - Por ejemplo, el grado de cumplimiento efectivo de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria, la igualación de la deuda viva per cápita, el nivel inicial de endeudamiento, las necesidades de inversión ligadas a nuevas competencias y el bajo nivel de desarrollo relativo.
20. - Asimismo, en coherencia con las transferencias estatales por Fondos de Compensación Interterritorial, lo cual induce a pensar si sería adecuado también considerar ciertos territorios con bajo nivel de desarrollo incluidos dentro de CCAA con elevado PIB per cápita regional.
21. - En el Apéndice se exponen con detalle las variables utilizadas y las fuentes de datos.
22. - Cordero Ferrera *et al.* (2008) ofrecen varias alternativas teóricas y las aplican a municipios españoles.
23. - En la NEP de 2006 ya se contempla la ratio de deuda –con respecto al PIB regional- como indicador favorable a la autorización del Ministerio de Economía y Hacienda para el tramo de déficit adicional para inversiones. Sin embargo, no se contempla un ajuste similar para el déficit cíclico.
24. - Incluso no sería descartable su propio pacto interno de estabilidad en cada Comunidad Autónoma.
25. - Un eficaz instrumento en este sentido pasaría por observar la evolución reciente del endeudamiento, así como la relación entre la ratio de deuda para una Comunidad Autónoma y el promedio de todas ellas.
26. - Caamaño Alegre y Lago Peñas (2008: 3134-3135) no parecen compartir del todo esta sugerencia.
27. - Por ejemplo, el pago del canon anual por un peaje en sombra.
28. - Al estilo de lo que se hace para calificar los proyectos competitivos de I+D+i en el ámbito científico.
29. - También en el ámbito local.

Referencias

- Balassone, F. y Franco, D. (1999), “Fiscal Federalism and the Stability and Growth Pact: A difficult union”, *Journal of Public Finance and Public Choice*, XVII: 137-166.
- Beetsma, R. y Uhlig, H. (1999), “An analysis of the Stability and Growth Pact”, *Economic Journal*, 109 (458): 546-571.

- Buchanan, J. M. y Wagner, R. E. (1983), *Déficit del Sector Público y democracia*, Madrid: Rialp (edición original en inglés de 1977, Nueva York: Academic Press).
- Caamaño Alegre, J. y Lago Peñas, S. (2008), “Evolución y problemas del marco de estabilidad presupuestaria en España: especial referencia a las Haciendas autonómicas”, en M. Villar Ezcurra, M. (dir.), *Estudios jurídicos en memoria de don Cesar Albiñana García-Quintana*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 3.117-3.139.
- Casella, A. (1999), “Tradable deficit permits: efficient implementation of the Stability Pact in the European Monetary Union”, *Economic Policy*, 14 (29): 323-361.
- Castells, A. (1988), *Hacienda autonómica. Una perspectiva de Federalismo Fiscal*, Barcelona: Ariel.
- Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) (varios años), *Memoria de Actuaciones*, Madrid: CPFF (disponibles en www.meh.es).
- Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) (2009), *Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, para la reforma del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía*, Madrid: CPFF (disponible en www.meh.es).
- Cordero Ferrera, J. M.; Fernández Llera, R.; Navarro Ruiz, C.; Pedraja Chaparro, F.; Suárez Pandiello, J. y Utrilla de la Hoz, A. (2008), *El esfuerzo fiscal de los municipios españoles*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Craig, J. (1997), “Australia”, en T. Ter-Minassian (ed.): 175-201.
- Debrun, X.; Hauner, D. y Kumar, M. S. (2007), “The role of Fiscal Agencies” en M. S. Kumar y T. Ter-Minassian, T. (eds.), *Promoting fiscal discipline*, Washington DC.: FMI, 106-130.
- Diebalek, L.; Köhler-Töglhofer, W. y Prammer, D. (2005), “The Austrian Internal Stability Pact 2001-2004. Design, objectives and effectiveness”, *Wirtschaftspolitische Blätter*, 2/2005: 291-305.
- Drummond, P. y Mansoor, A. (2003), “Macroeconomic management and the devolution of fiscal powers”, *Emerging Markets Finance and Trade*, 39 (1): 63-85.
- Eichengreen, B. y Wyplosz, C. (1998), “The Stability Pact: more than a minor nuisance?”, *Economic Policy*, 13 (26): 65-113.
- Eurostat (2002), *Manual del SEC95 sobre el déficit público y la deuda pública*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas.
- Eurostat (2004), “Treatment of public-private partnerships”, *News Release*, 18/2004.
- Fernández Llera, R. (2009), “Estabilidad presupuestaria, transparencia y Concierto Económico Vasco”, *Ekonomiaz / Revista Vasca de Economía*, 70: 354-385.
- FMI (2001), *Manual de transparencia fiscal*, Washington D.C.: FMI.
- Fuentes, A.; Wurzel, E. y Wörgötter, A. (2006), “Reforming Federal Fiscal Relations in Austria”, *OECD Economic Department Working Papers*, París: OCDE, 474.
- Goodspeed, T. J. (2002), “Bailouts in a federation”, *International Tax and Public Finance*, 9: 409-421.

- Grewal, B. S. (2000), "Australian Loan Council: Arrangements and experience with bailouts", *Working Papers*, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, R-397.
- Herber, B. P. (1967), *Modern Public Finance*, Homewood: Richard D. Irwin (edición española de 1975, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales).
- Hausner, K. H. (2006), "Fiscal Federalism in Austria and Germany and the European Stability and Growth Pact", *Public Finance / Finances Publiques*, 54 (3-4): 211-230.
- Inman, R. P. y Rubinfeld, D. L. (1997), "Rethinking Federalism", *Journal of Economic Perspectives*, 11: 43-64.
- James, D. (2000), "Federal-state financial relations: the Deakin prophecy", *Research Paper*, Canberra: Parlamento de Australia, 17 1999-2000.
- King, D. N. (1984), *Fiscal tiers. The Economics of multi-level governments*, Londres: George Allen and Unwin (edición española de 1988, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales).
- Lago Peñas, S. (2010), "El nuevo modelo de financiación autonómica: luces y sombras", en N. Bosch y Solé-Ollé, A. (eds.): *Informe sobre Federalismo Fiscal en España '09*, Barcelona: Institut d'Economia de Barcelona (IEB), 62-73.
- Leal Marcos, A. y López Laborda, J. (2009), "Efectos externos del endeudamiento sobre la calificación crediticia de las Comunidades Autónomas", *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 189: 81-106.
- Liu, L. y Waibel, M. (2008), "Subnational borrowing, insolvency and regulation", en A. Shah (ed.): 215-241.
- Lundback, E. J. (2008), "Medium-term budgetary frameworks. Lessons for Austria from international experience", *Working Paper*, Washington, D.C.: FMI, WP/08/163.
- Monasterio Escudero, C. y Fernández Llera, R. (2004), "El principio de transparencia en la normativa de estabilidad presupuestaria", *Hacienda Pública Española*, monográfico: 127-150.
- Monasterio Escudero, C. y Fernández Llera, R. (2008), "Hacienda autonómica, reglas fiscales y modernización presupuestaria", *Presupuesto y Gasto Público*, 51: 83-106.
- Musgrave, R. A. (1959), *The Theory of Public Finance*, Nueva York: McGraw Hill (edición española de 1967, Madrid: Aguilar).
- OCDE (2007), *Performance budgeting in OECD countries*, París: OCDE.
- Oates, W. E. (1972), *Fiscal Federalism*, Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich (edición española de 1977, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local).
- Oates, W. E. (2005), "Toward a second-generation Theory of Fiscal Federalism", *International Tax and Public Finance*, 12: 349-373.
- Pitlik, H. (2008), "Theoretical key elements for a fundamental reform of federal fiscal relations", *Austrian Economic Quarterly*, 13 (1): 22-35.
- Rodden, J. (2003), "Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the growth of government", *International Organization*, 57: 695-729.

- Rosselló Villalonga, J. (2000), "Non-Institutional Federalism in Spain", *Journal of Public Choice and Public Finance*, XVIII (2-3): 131-153.
- Ruiz Almendral, V. (2008), *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España*, Madrid: La Ley.
- Schatzenstaller, M. (2005), "A new Revenue Sharing Act and a new stability pact for Austria. No fundamental changes", *Austrian Economic Quarterly*, 10 (1): 12-22.
- Schatzenstaller, M. (2008), "The new Revenue Sharing Act 2008 to 2013: Fundamental reform again postponed", Margit Schratzenstaller: *WIFO Austrian Economic Quarterly*, 13 (1): 13-21.
- Sebastián Gascón, M.; González Calbet, L. y Pérez Quirós, G. (2004), "Estabilidad presupuestaria, equidad intergeneracional y solidaridad internacional", *Hacienda Pública Española*, monográfico: 151-172.
- Sevilla Segura, J. V. (2009), "El nuevo sistema de financiación autonómica", *Revista de Libros*, 155: 23-28.
- Shah, A. (2008), "Federalism and macroeconomic performance", en A. Shah (ed.): 107-141.
- Shah, A. (ed.) (2008), *Macro Federalism and Local Finance*, Washington D. C.: The World Bank.
- Ter-Minassian, T. (ed.) (1997), *Fiscal Federalism in theory and practice*, Washington D.C.: FMI.
- Ter-Minassian, T., y Craig, J. (1997), "Control of subnational government borrowing", en T. Ter-Minassian, T. (ed.): 156-172.
- Thöni, E.; Garbislander, S. y Haas, D. (2002), "Local budgeting and local borrowing in Austria", en B. Dafflon (ed.): *Local Public Finance in Europe. Balancing the budget and controlling debt*, Northampton: Edward Elgar, 45-73.
- Toboso, F. (2006), "Old organizational issues from a new institutional economics perspective: Some introductory remarks", *Revista de Análisis Económico*, 21 (2): 3-12.
- Webb, R. (2002), "The Australian Loan Council", *Research Note*, Canberra: Parlamento de Australia, 43 2001-02.

Abstract

This paper analyzes the budgetary coordination mechanisms in Spain, with special attention to regional governments (Autonomous Communities). We evaluate in particular the recent reform of budgetary stability legislation enacted in 2006. The results show an aggregate overall effectiveness in terms of reducing the public deficit, although there are quite remarkable excessive deficits in certain Autonomous Communities. The economic crisis has tested the budgetary stability law and, therefore, we intend to move toward a new framework, more flexible but equally effective.

Keywords: deficit, budgetary stability, coordination, Autonomous Communities.

JEL classification: H71, H74, H77

Apéndice. Indicadores básicos para simulaciones de umbrales máximos de déficit

	PIB <i>per cápita</i> (España=100)	PIB/PIB	N_i/N	E_i/E	P_i/P	L_i/L	q_i	$(1-q_i)$
	Media 2007-2009 (1)	Media 2007-2009 (1)	Media 2007-2009 (2)	... (3)	2005 (4)	2005 (4)	2005 (4)	2005 (4)
<i>Andalucía</i>	77,1	13,8	17,8	17,3	14,5	15,7	22,1	77,9
<i>Aragón</i>	108,5	3,1	2,9	9,4	3,2	4,8	17,3	82,7
<i>P. de Asturias</i>	92,7	2,2	2,4	2,1	2,9	3,5	20,3	79,7
<i>Illes Balears</i>	108,5	2,5	2,3	1,0	2,2	1,7	27,9	72,1
<i>Canarias</i>	88,9	4,0	4,5	1,5	5,0	4,0	27,3	72,7
<i>Cantabria</i>	101,5	1,3	1,3	1,1	1,7	1,7	23,9	76,1
<i>Castilla y León</i>	96,4	5,4	5,6	18,6	7,7	8,1	22,7	77,3
<i>C.-La Mancha</i>	75,9	3,4	4,4	15,7	4,2	5,4	19,5	80,5
<i>Cataluña</i>	116,5	18,7	16,0	6,3	11,9	13,6	21,2	78,8
<i>C. Valenciana</i>	89,2	9,7	10,9	4,6	9,3	8,9	24,2	75,8
<i>Extremadura</i>	69,8	1,7	2,4	8,2	3,4	3,0	25,4	74,6
<i>Galicia</i>	85,3	5,2	6,1	5,8	7,8	6,4	27,1	72,9
<i>Madrid</i>	131,3	17,9	13,6	1,6	14,3	12,4	26,1	73,9
<i>Murcia</i>	83,1	2,6	3,1	2,2	2,6	2,3	25,4	74,6
<i>Navarra</i>	125,8	1,7	1,3	2,1	2,0	1,7	26,8	73,2
<i>País Vasco</i>	132,9	6,3	4,7	1,4	6,4	5,9	24,9	75,1
<i>La Rioja</i>	107,2	0,7	0,7	1,0	0,9	0,9	23,9	76,1
Total CCAA	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	23,5	76,5

(1) Contabilidad Regional de España (INE, 30 de diciembre de 2009) y previsiones de FUNCAS (15 de diciembre de 2009). (2) Cifras oficiales de población (INE). (3) INE. (4) FBBVA e IVIE. Los activos públicos vinculados a la población son los de salud y educación, mientras que en la otra categoría vinculada a la superficie se incluyen infraestructuras viarias, hidráulicas, ferroviarias, aeroportuarias, portuarias y urbanas de Corporaciones Locales. Los activos de la categoría de “resto de las Administraciones Públicas” se atribuyen por mitades, dada la imposibilidad de afinar más en el detalle.