

Estabilidad presupuestaria en las comunidades autónomas: más allá de la reforma de la Constitución

Violeta Ruiz Almendral* y Alain Cuenca**

El marco de estabilidad presupuestaria de las comunidades autónomas en 2012 y 2013 se ha reforzado de manera sustancial, lo que ha dado lugar a resultados positivos en términos de déficit. Con ello ha mejorado la percepción internacional sobre la sostenibilidad de las cuentas públicas de España. Sin embargo, se ha producido cierto exceso regulatorio y se han creado instrumentos de rescate que han facilitado el endeudamiento autonómico, lo que puede crear preocupación de cara al futuro.

Se han sucedido numerosas medidas en los difíciles años 2012 y 2013 en relación con la consolidación fiscal en el ámbito de las haciendas autonómicas. En este trabajo las describimos y analizamos sus consecuencias cuantitativas. Como veremos, han contribuido a controlar el déficit autonómico, pero todavía no se ha tenido el mismo éxito en cuanto a la deuda de las comunidades autónomas.

La reforma del artículo 135 de la Constitución (CE) el 27 de septiembre de 2011 supuso, como es notorio, la incorporación del principio de estabilidad presupuestaria a la Constitución. Se culminaba así un proceso que ya había comenzado a principios de los años noventa, con los escenarios de consolidación presupuestaria, y que avanzó con la aprobación de las primeras leyes de estabilidad presupuestaria en 2001 y su reforma en 2006. La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) desarrolla el art. 135 CE, consagrando así el “pacto interno de estabilidad” que se había iniciado con las anteriores leyes de estabilidad, cuya compatibilidad con la Constitución,

antes incluso de la reforma, ha constatado el Tribunal Constitucional en la STC 134/2011, de 20 de julio (véase Ruiz Almendral, 2013).

La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

Las medidas incluidas en la LOEPSF implican elevar a rango de ley orgánica buena parte de los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) que se habían adoptado en 2010 y cuyo cumplimiento había sido asimétrico por parte de las comunidades autónomas. Dichos Acuerdos

* Universidad Carlos III.

** Universidad de Zaragoza y Funcas.

sentaron las bases del nuevo modelo de coordinación de la estabilidad presupuestaria autonómica que, examinado *a posteriori*, no produjo los resultados deseados (véase Cuenca, 2012). Las principales características y novedades de la LOEPSF con respecto del marco jurídico anterior pueden resumirse como sigue:

- Refuerzo de los títulos competenciales del Estado en relación con la estabilidad presupuestaria. La LOEPSF se ampara directamente en el art. 135 CE, sin mencionar por tanto los títulos competenciales del art. 149.1 CE que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 134/2011, de 20 de julio y STC 120/2012, de 5 de junio, por citar solo dos recientes) podrían amparar dicha competencia. Sin embargo, de acuerdo con esta misma doctrina, el art. 135 CE no es un título competencial, sino que se trata de un precepto que corrobora la competencia del Estado en esta materia (STC 157/2011, de 18 de octubre, FJ 1).
- Clarificación del ámbito subjetivo de aplicación de las normas, con referencia al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales aprobado por el Reglamento (CE) 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996.
- Entre los principios, la novedad es la mayor elaboración de los mismos que contiene la LOEPSF. Se define el principio de estabilidad presupuestaria en los mismos términos, si bien la anterior legislación de estabilidad presupuestaria (LEP) remitía expresamente a la norma europea, mientras la nueva prefiere mencionar el principio de “déficit estructural” (art. 3). La nueva LOEPSF añade un nuevo principio que denomina “Principio de sostenibilidad financiera” (art. 4): *“Se entenderá por sostenibilidad financiera la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública, conforme a lo establecido en esta Ley y en la normativa europea”*. Así, se fija un límite máximo a la deuda pública española de manera que en términos del

Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) no podrá superar el 60% del PIB, y su distribución por niveles de gobierno será del 44% para la Administración central; el 13% para el conjunto de las CC.AA. y para cada una de ellas; y las corporaciones locales deberán mantenerse en el 3%. No obstante, aunque no lo señale el artículo 135 de la Constitución, la disposición final séptima de la LOEPSF aplaza la entrada en vigor de los límites de deuda hasta el 1 de enero de 2020.

- Introducción del límite referido al déficit estructural. Si bien no entrará en vigor hasta 2020, se expresa como sigue (art. 11.2): *“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 por ciento del Producto Interior Bruto nacional expresado en términos nominales, o el establecido en la normativa europea cuando este fuera inferior”*.
- Limitación del gasto público. Se introducen reglas que afectan al crecimiento del gasto (art. 12) y al límite de gasto no financiero de los presupuestos (art. 30) y son vinculantes para todos los entes públicos.
- Mecanismos coercitivos. Sin duda lo más relevante es que se arbitra, en el Capítulo IV de la LOEPSF, un sistema de prevención, corrección y coerción que formalmente guarda parecido con el europeo. Hay así una fase de “prevención” que implica tanto la limitación del endeudamiento (art. 18), como medida “automática” de prevención, como la “advertencia” del riesgo (art. 19), que se hará pública, exigiendo que la Administración (autonómica o local) adopte “las medidas necesarias para evitar el riesgo” en el plazo de un mes. Si estas no se adoptan, o se consideran insuficientes,

podrán entrar en funcionamiento las “medidas correctivas” [arts. 20 y 21, y 25, apartado 1 a)]. La fase de “corrección”, al igual que la anterior, comienza también con la adopción de medidas “automáticas” de corrección (art. 20), entre las que se encuentran la presentación de planes “económico-financieros” y de “reequilibrio”. Finalmente, las medidas “coercitivas” y de “cumplimiento forzoso” (arts. 25 y 26) implican la imposición de sanciones. Se establece así un auténtico marco de control, y eventualmente sancionador, que no ha sido aplicado aún, por lo que no es posible de momento examinar sus efectos.

Además de la LOEPSF, el art. 135 se ha desarrollado por una segunda norma, la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (LOAIRF), que según su disposición final tercera “se aprueba en desarrollo del artículo 135 de la Constitución Española”.

Se han destacado las conexiones entre la LOEPSF y el marco jurídico europeo, formado por un lado, por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), y por otro, por siete Reglamentos, y una Directiva (los denominados *Six Pack* y *Two Pack*). Sin embargo, más allá de las menciones en el preámbulo de la Ley Orgánica de estabilidad, la articulación técnica de los procedimientos de control de estabilidad guarda

escasa conexión con el marco jurídico europeo, entre otras razones porque este pivota sobre un sistema de pesos y contrapesos, aplicado por la Comisión y el Consejo, de manera que se trata de una disciplina presupuestaria que en buena medida (aunque no en todas las fases) los Estados se aplican a sí mismos (véase Fabbrini, 2013). En contraste, el marco jurídico previsto en la LOEPSF depende sustancialmente y es aplicado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, con un papel menor del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), y sin apenas intervención de las Cortes Generales.

Las citadas reformas confirman algo que no es ninguna novedad desde 1992, y es que la Constitución económica de los Estados miembros es ahora la Constitución económica europea, de

Si se compara la situación en 2012 y 2013 con la del ejercicio 2011, año de la reforma constitucional, en todas las comunidades se ha reducido el déficit, lo que debe entenderse como un éxito que en gran medida puede atribuirse al marco normativo.

forma que el art. 135 CE solamente ha sido la culminación formal del proceso de mutación constitucional del título VII de nuestra Constitución.

Cuadro 1

Déficit y deuda por comunidades autónomas

(% PIB regional)

		2011	2012	2013	2014 (1T)*
Andalucía	Déficit/Superávit	-3,49	-2,07	-1,55	-0,40
	Deuda	10,0	14,8	17,3	18,5
Aragón	Déficit/Superávit	-2,67	-1,46	-2,06	-0,45
	Deuda	10,0	14,2	16,6	18,8
Asturias, Principado de	Déficit/Superávit	-3,66	-1,01	-1,06	0,01
	Deuda	9,5	12,2	14,2	15,9
Balears, Illes	Déficit/Superávit	-4,26	-1,84	-1,28	0,08
	Deuda	16,6	22,3	25,3	27

Cuadro 1 (continuación)

Déficit y deuda por comunidades autónomas

(% PIB regional)

		2011	2012	2013	2014 (1T)*
Canarias	Déficit/Superávit	-1,53	-1,11	-1,00	0,10
	Deuda	8,9	11,7	13,1	13,9
Cantabria	Déficit/Superávit	-3,66	-1,52	-1,00	-0,12
	Deuda	9,9	16,2	17,6	18,5
Castilla y León	Déficit/Superávit	-2,60	-1,39	-1,10	-0,19
	Deuda	9,8	14,0	15,3	17,5
Castilla - La Mancha	Déficit/Superávit	-8,11	-1,54	-2,13	-0,44
	Deuda	18,5	28,2	31,5	33,5
Cataluña	Déficit/Superávit	-4,12	-2,23	-1,96	-0,37
	Deuda	21,7	26,7	29,7	31
Comunitat Valenciana	Déficit/Superávit	-5,12	-3,94	-2,33	0,13
	Deuda	21,0	30,2	32,8	34,8
Extremadura	Déficit/Superávit	-4,81	-1,03	-0,99	-0,69
	Deuda	11,8	14,9	16,2	18
Galicia	Déficit/Superávit	-2,22	-1,28	-1,10	-0,26
	Deuda	12,4	14,9	16,5	18,2
Madrid, Comunidad de	Déficit/Superávit	-1,94	-1,06	-1,01	-0,37
	Deuda	8,1	10,9	12,1	13,1
Murcia, Región de	Déficit/Superávit	-4,68	-3,18	-3,17	-0,36
	Deuda	10,1	17,4	21,0	23,1
Navarra, Comunidad Foral de	Déficit/Superávit	-2,58	-1,73	-1,55	-0,24
	Deuda	13,1	15,8	17,7	20,2
País Vasco	Déficit/Superávit	-2,72	-1,46	-1,08	0,13
	Deuda	8,4	11,3	13,1	14,5
Rioja, La	Déficit/Superávit	-1,46	-1,16	-1,04	-0,24
	Deuda	11,2	13,3	14,7	16
Total CC.AA.	Déficit/Superávit	-3,41	-1,86	-1,54	-0,25
	Deuda	13,6	18	20,2	21

Nota: *Los datos de déficit del primer trimestre de 2014, se refieren a los tres meses transcurridos, por lo que no son comparables con los datos anuales de 2011, 2012 y 2013.

Fuentes: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Banco de España.

El marco jurídico que acabamos de describir ha tenido consecuencias sobre el déficit y la deuda de las comunidades autónomas. Si se compara la situación en 2012 y 2013 con la del ejercicio 2011, año de la reforma constitucional, en todas

las comunidades se ha reducido el déficit, lo que debe entenderse como un éxito que en gran medida puede atribuirse al marco normativo. Sin embargo, en todas ellas ha aumentado la deuda. Tal como muestra el cuadro 1, tras dos años de

aplicación de la nueva LOEPSF, solamente las comunidades de Madrid y País Vasco cumplen al final de 2013 con el límite establecido por la LOEPSF.

El marco anterior ha variado en 2012 y en 2013, dado que la propia LOEPSF ha sido modificada ya en tres ocasiones, mediante las siguientes leyes:

- 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 (LO 4/2012, en adelante).
- Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (LO 6/2013 en adelante).
- Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público (LO 9/2013 en adelante).

Tales modificaciones han alterado de forma sustancial algunos aspectos de la LOEPSF, por lo que tiene interés describirlas someramente.

La Ley Orgánica 4/2012 se aprobó con la finalidad de tener en cuenta las medidas de apoyo a la financiación de las comunidades autónomas y corporaciones locales que se habían venido aprobando y que describimos en el siguiente epígrafe de este trabajo. Se introdujeron modificaciones que intensificaron la disciplina fiscal en vinculación con estos mecanismos, por un lado, y que incrementaban las obligaciones de información de aquellas comunidades autónomas que participaran en lo que la Ley 4/2012 denomina en su exposición de motivos “mecanismos extraordinarios de liquidez”. Estas deberán remitir información sobre sus cuentas con carácter mensual (en lugar de trimestral, como establecía inicialmente la LOEPSF). Este carácter extraordinario es sin embargo solo relativo, pues precisamente se modifica la disposición transitoria cuarta de la LOEPSF con la finalidad de posibilitar la prórroga de los mecanismos extraordinarios de liquidez a ejercicios posteriores a 2012.

A consecuencia de la Ley Orgánica 4/2012 se endurece igualmente el régimen sancionador, de manera que se considerará que una situación de riesgo de incumplimiento de los pagos de deudas financieras atenta gravemente al interés general a los efectos del art. 26 de la LOEPSF, que a su vez remite al mecanismo del art. 155 CE.

Los citados mecanismos adicionales de financiación tienen las siguientes consecuencias. En primer lugar, incrementan el endeudamiento neto pues se computarán a efectos de los límites de deuda. En segundo lugar, se sujetan a una intensa condicionalidad, regulada en la nueva disposición adicional primera de la LOEPSF, de manera que cuando las comunidades autónomas soliciten al Estado el acceso a medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez (o lo hayan solicitado durante 2012), vendrán obligadas a acordar con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas un plan de ajuste que garantice el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública.

Es decir, se pone en marcha un auténtico mecanismo global de rescate a comunidades autónomas a cambio del citado control. Este plan de rescate deberá ser público en todos sus extremos, así como el calendario de aplicación (apartado 3), sin perjuicio de las obligaciones de información que deberá la comunidad autónoma remitir al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (apartado 4).

Las medidas de carácter sancionador han sido cuestionadas por la doctrina y por el propio Consejo de Estado, que en el Dictamen 164/2012 cuestionó incluso su compatibilidad con la Constitución.

La falta de remisión de la información, su valoración desfavorable (se supone que por el Ministerio de Hacienda) o el incumplimiento del plan de ajuste “dará lugar a la aplicación de las medidas coercitivas de los artículos 25 y 26 previstas para el incumplimiento del *Plan Económico Financiero*”.

Estas medidas, de carácter sancionador, han sido cuestionadas por la doctrina y por el propio Consejo de Estado, que en el Dictamen 164/2012, de 1 de marzo, sobre el anteproyecto de la LOEPSF, cuestionó incluso su compatibilidad con la Constitución.

La Ley Orgánica 6/2013, ha modificado levemente el proceso de control de la disciplina presupuestaria para introducir la participación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal en las distintas fases. Esto ha supuesto la modificación de tres artículos de la ley (16, 17 y 23). Así, la Autoridad participa en la fijación de los objetivos individuales (art. 16), una vez aprobados por las Cortes Generales de acuerdo con el procedimiento del art. 15. También participará en la elaboración de los informes sobre cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto a que se refiere el art. 17 de la LOEPSF, así como la tramitación y el seguimiento de los planes económico-financieros y de los planes de reequilibrio a que se refiere el art. 23, que serán presentados ahora *“previo informe de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal”*.

La Ley Orgánica 9/2013 ensancha sustancialmente la aplicación del marco de control y disciplina. Esta norma amplía el concepto de sostenibilidad, pues como se afirma en el preámbulo *“la sostenibilidad financiera no es sólo el control de la deuda pública financiera, sino también es el control de la deuda comercial”*, centrándose en la protección a los acreedores del sector público, de manera que, se afirma, *“esta reforma amplía el concepto de deuda pública para mejorar la protección de todos los acreedores”*.

La principal consecuencia es que buena parte del marco de control y sancionador de la LOEPSF se aplicará ahora, además, cuando el periodo medio de pago a los proveedores de la comunidad autónoma supere en más de 30 días el plazo máximo de la normativa de morosidad, lo que da

lugar incluso a la aplicación del marco sancionador de los arts. 25 y 26 de la LOEPSF.

Los nuevos mecanismos de financiación de las comunidades autónomas

Como hemos señalado, la propia LOEPSF prevé la creación de mecanismos de financiación extraordinarios para las administraciones autonómicas y locales en su disposición adicional primera. Cuando una comunidad autónoma se acoja a un mecanismo de financiación extraordinaria, se someterá a un plan de ajuste que garantice el cumplimiento de los objetivos de estabilidad y de deuda pública. Y en caso de incumplimiento de dicho plan, se aplicarán los mecanismos coercitivos que prevé el art. 25 de la LOEPSF. En concreto, se crean dos mecanismos extraordinarios de financiación:

- En primer lugar, el Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores (FFPP), establecido en el Real Decreto Ley 7/2012, que se constituye como entidad de Derecho público, con personalidad jurídica propia y capacidad para la concertación en los mercados de capitales de operaciones de endeudamiento con la garantía del Estado.

En dicho Real Decreto Ley se extiende el mecanismo a las comunidades autónomas dado que ya se había previsto, mediante el Real Decreto Ley 4/2012 el establecimiento de un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales.

El RDL 7/2012 fija un plazo de diez años con dos de carencia para los préstamos con administraciones territoriales. Además, se establece el pago directo a los proveedores por parte de la Administración General del Estado de todas las obligaciones pendientes que fueran vencidas, líquidas y exigibles y se hubieran presentado antes del 1 de enero de 2012¹. Finalmente, en el caso de las entidades

¹ Al repetirse el plan de pago a proveedores, se ha ampliado este límite temporal con posterioridad.

locales, los préstamos quedan garantizados por la posibilidad de retener la participación en tributos del Estado (PTE).

- El segundo mecanismo extraordinario de financiación es el Fondo de Liquidez Autonómica (FLA), que se crea por el Real Decreto Ley 21/2012 de medidas de liquidez de las Administraciones Públicas y en el ámbito financiero. En este caso se trata de un fondo sin personalidad jurídica, financiado con deuda del Estado e instrumentado a través del Instituto de Crédito Oficial (ICO).

Es destacable que en su propia creación se califica como “de carácter temporal y voluntario” (art. 1). Por otra parte, se limitan los instrumentos financieros que las CC.AA. podrán emplear para su financiación al margen del FLA, y se exige la remisión de un plan de ajuste que, como novedad, incluye un plan de tesorería que permite el seguimiento de la situación de liquidez de las comunidades autónomas en cada momento.

En suma, la promulgación y aplicación de la LOEPSF coincide con la puesta en marcha del Fondo de pago a proveedores que ha tenido tres fases y del FLA, que se ha prolongado al menos hasta el ejercicio 2014.

Además, el Instituto de Crédito Oficial abrió algunas líneas de financiación para comunidades autónomas y entidades locales que también pueden entenderse como mecanismo extraordinario de financiación de las administraciones territoriales². Es necesario señalar no obstante que tanto el Fondo de Proveedores como el FLA han requerido que se excluya legalmente la aplicación del art. 8.2 de la LOEPSF que establece: “*El Estado no asumirá ni responderá de los compromisos de las Comunidades Autónomas, de las Corporaciones Locales y de los entes previstos en el artículo 2.2 de esta Ley vinculados o dependientes de aquellas, sin perjuicio de las garantías financieras*

mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos”, lo que confirma que se trata de una excepción a la cláusula de no rescate.

La deuda pública total de España había finalizado el año 2011 en el 70,5% del PIB, por lo que los ocho años de margen para cumplir el límite del 60% en 2020 requerían un esfuerzo de disciplina considerable. Sin embargo, al concluir 2013, la deuda pública alcanzó el 93,9% del PIB. Una parte de dicho incremento se debe a la deuda autonómica, tal como detallamos a continuación. En el cuadro 2 aparece la evolución de la deuda de las comunidades autónomas desde el segundo trimestre de 2011.

La deuda autonómica se ha incrementado 8,7 puntos porcentuales del PIB. Al final del primer trimestre de 2014, el fondo de pago a provee-

Cuadro 2

Deuda comunidades autónomas

(% PIB y millones de euros)

	% PIB	Deuda-total	FFPP	FLA
II-2011	13,0	136.587	-	-
III-2011	13,2	138.488	-	-
IV-2011	13,6	142.342	-	-
I-2012	14,1	147.358	-	-
II-2012	16,3	169.218	17.692	-
III-2012	16,3	168.407	17.692	-
IV-2012	18,0	185.456	17.689	16.641
I-2013	18,6	190.525	17.689	19.884
II-2013	19,0	194.088	17.689	27.535
III-2013	19,2	196.687	18.627	30.739
IV-2013	20,2	206.768	22.428	39.063
I-2014	21,7	221.997	30.410	43.947

Fuente: Banco de España.

dores (FFPP), acumula 30.410 millones, el 13,7% de la deuda autonómica. Por su parte el Fondo de Liquidez Autonómica (FLA) asciende a 43.947 millones, el 19,8% de la deuda. Así, el incremento total

² En el año 2012 el ICO concedió préstamos por importe de 5.397 millones a seis CC.AA.: Andalucía (597); Baleares (71); Castilla-La Mancha (469); Cataluña (1.304); Murcia (175) y Comunidad Valenciana (2.781).

de la deuda autonómica de 74.639 millones desde la aprobación de la LOEPSF (II trimestre de 2012) ha sido posible casi exclusivamente merced a los nuevos mecanismos de financiación con el Estado por un total de 73.357 millones. Debe tenerse en

El incremento total de la deuda autonómica de 74.639 millones desde la aprobación de la LOEPSF ha sido posible casi exclusivamente merced a los nuevos mecanismos de financiación con el Estado por un total de 73.357 millones.

cuenta que dicho incremento de la deuda autonómica en 2012 se debe en parte a gastos realizados con anterioridad. Aunque es difícil precisarlo, al menos los 17.692 millones del Fondo de proveedores de 2012 reflejan, por definición, facturas presentadas antes de 1 de enero de 2012. Es decir que se convirtió deuda comercial anterior a 31-12-2011 –no reflejada como tal en el PDE– en Deuda Pública.

No obstante, el comportamiento de las comunidades autónomas no debe analizarse de forma agregada porque las diferencias entre ellas son

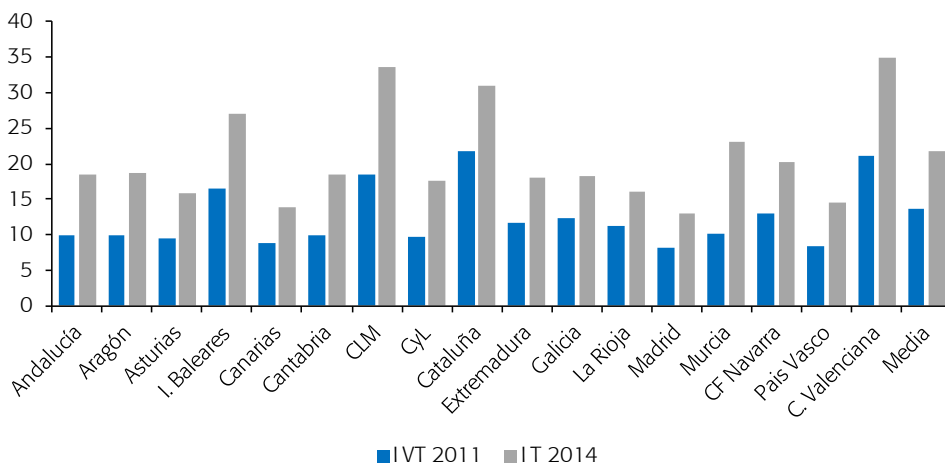
notables. En el gráfico 1 aparece el detalle de la evolución del endeudamiento en 2012 y 2013.

Las comunidades autónomas de I. Baleares, Castilla-La Mancha, Cataluña y C. Valenciana tenían al finalizar 2011 un porcentaje de deuda sobre PIB superior a la media. Al concluir el primer trimestre de 2014, las mismas comunidades autónomas seguían por encima de la media, uniéndose ahora la Región de Murcia al grupo de las comunidades autónomas más endeudadas. Tiene interés destacar que si bien la media de la deuda autonómica ha crecido en 8,7 puntos de PIB, en las cinco comunidades más endeudadas el crecimiento ha sido mayor que la media: I. Baleares (10,4 pp), Castilla-La Mancha (15 pp), Cataluña (9,3 pp), C. Valenciana (13,8 pp) y R. de Murcia (13 pp). Esta evolución sugiere que la deuda de esas comunidades autónomas podría estar siguiendo un crecimiento exponencial difícil de sostener, lo que requeriría un estudio en mayor profundidad.

Sin embargo, no todas las comunidades autónomas han recurrido por igual al Fondo de proveedores y al FLA, en particular las CC.AA. de Galicia, La Rioja, Navarra, y País Vasco no tienen deuda alguna con el Estado.

Gráfico 1

Deuda comunidades autónomas (% s/ PIB regional)

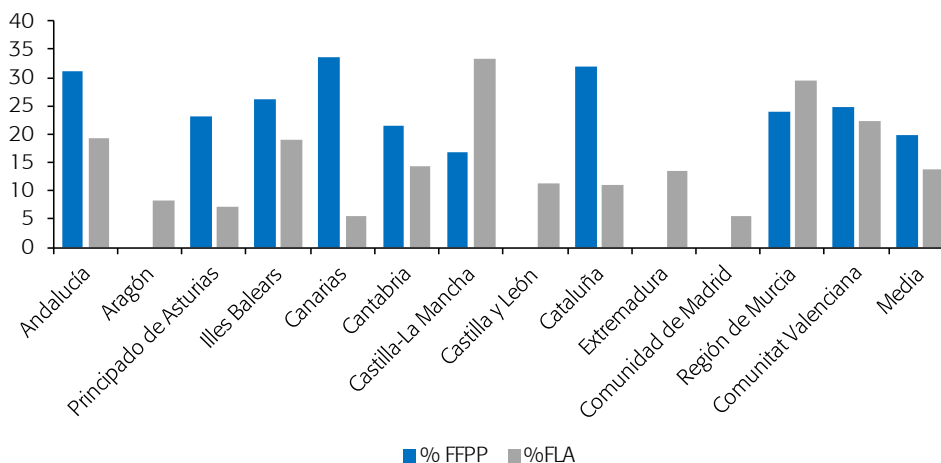


Fuente: Banco de España.

Gráfico 2

Deuda comunidades autónomas

% sobre total (IT 2014)



Fuente: Banco de España.

El gráfico 2 revela amplias diferencias en el grado de dependencia de la financiación estatal. Las comunidades autónomas más endeudadas también tienen mayor grado de dependencia, con la excepción de Andalucía, que tiene el 50,5% de su deuda en manos del Estado sin pertenecer al grupo de las más endeudadas. Por otra parte, Aragón (8,4%), Castilla y León (11,2%), Extremadura (13,5%) y Madrid (5,6%) tienen un grado de dependencia bajo.

Debería reflexionarse sobre el impacto que a medio y largo plazo puede tener la asunción por parte del Estado de deuda autonómica, no pudiéndose descartar problemas de riesgo moral, al fomentar precisamente un mayor endeudamiento.

Esta situación sugiere dos reflexiones: por un lado, hay que preguntarse por el carácter transitorio o permanente de estos mecanismos de finan-

ciación. Oficialmente el Fondo de proveedores finalizará este año 2014, por lo que de ser así será efectivamente transitorio, en coherencia con su origen y finalidad³. Desde esta perspectiva, la credibilidad del sistema pasa por reinstaurar la vigencia del art. 8.2 de la LOEPSF, lo que requiere crear una reputación de no *bail-out*. Para ello es preciso que no se repita este tipo de rescates.

En segundo lugar, en la hipótesis plausible de que el FLA se convierta en un mecanismo permanente, cabe reflexionar sobre el efecto que esta nueva situación puede tener sobre la autonomía financiera de las CC.AA. Aquí aparecen dos efectos contrapuestos. Por un lado, al constituirse en la fuente de recursos financieros de algunas CC.AA., el gobierno central obtiene un control efectivo sobre el nivel de gasto e incluso sobre prioridades políticas de gasto de las CC.AA. acogidas. Por otro lado, y en sentido opuesto, el saldo de deuda viva que una comunidad autónoma tenga en el FLA le otorga un cierto poder de negociación si no pudiera hacer frente a dicha deuda. Esta hipotética circunstancia tendría consecuencias de índole

³ El 24 de abril de 2014 se han modificado las condiciones de los préstamos del fondo de proveedores para las entidades locales, ampliando el plazo de devolución o de carencia (véase Resolución de la Sec. Gral de Coordinación Autonómica y Local, BOE de 14 de mayo de 2014). Es previsible que algo similar se aplique para las CC.AA.

política entre ambas administraciones, a diferencia de lo que sucedería con un impago de deuda emitida en mercados internacionales de bonos. Lo que sugerimos es que debería reflexionarse sobre el impacto que a medio y largo plazo puede tener la asunción por parte del Estado de deuda autonómica, no pudiéndose descartar problemas de riesgo moral, al fomentar precisamente un mayor endeudamiento.

Conclusiones

El marco de estabilidad presupuestaria de las CC.AA. en 2012 y 2013 se ha reforzado de manera sustancial, lo que ha dado lugar a resultados positivos en términos de déficit. Sin duda, con ello ha mejorado la percepción internacional sobre la sostenibilidad de las cuentas públicas de España. Sin embargo hemos visto que se ha producido cierto exceso regulatorio y que, a pesar de los severos mecanismos correctivos, se han creado instrumentos de rescate que han facilitado el endeudamiento autonómico. Es posible que ahí resida un riesgo futuro para la sostenibilidad financiera, al menos mientras no se consiga eliminar los déficits anuales.

Por otra parte, en un trabajo reciente Wyplosz (2013) critica el sistema de supervisión de la disciplina presupuestaria adoptado en la Unión Europea por la incoherencia que supone un exceso de centralización de dicha disciplina presupuestaria. Con todo, en el marco estrictamente español, los datos indican que la supervisión de la disciplina presupuestaria de las CC.AA. no era creíble hasta 2011, por lo que era precisa su reforma. Esto no impide que fuera deseable que, sin perjuicio del marco descrito, las comunidades autónomas atendieran

el mandato del art. 135.6 CE para diseñar sus marcos de disciplina presupuestaria, en coordinación con los del Estado.

En todo caso, se olvida con frecuencia que no hay autonomía financiera, ni autonómica ni del Estado, con tasas de endeudamiento elevadas. Un Estado endeudado no es, en suma, libre. Lo ha expresado muy bien el TC alemán en su constante jurisprudencia, y recientemente, en su Sentencia de 18 de marzo de 2014 [BVerfG, 2 BvR 1390/12]⁴, en la que da el visto bueno a los mecanismos de rescate de la UE y al *Six Pack*. Por ello, los nuevos mecanismos de financiación de las CC.AA. a través del Fondo de Liquidez Autonómica quizá requieran una reconsideración global en el marco de una reforma institucional que consolide los avances logrados por el "Estado de las Autonomías".

Referencias:

- CUENCA, A. (2012), "Estabilidad presupuestaria y endeudamiento autonómico en la crisis", *Cuadernos de Derecho Público*, 38, septiembre-diciembre 2009.
- FABBRINI, F. (2013), "The Fiscal Compact, the 'Golden Rule' and the Paradox of European Federalism," *Boston College International & Comparative Law Review*, 1.
- RUIZ ALMENDRAL, V. (2013), "The Spanish legal framework to curb the public debt and the deficit", *European Constitutional Law Review*, Vol. 9, Cambridge.
- WYPLOSZ, C. (2013), "Europe's Quest for Fiscal Discipline". *European Economy, Economic Papers*, 498/April 2013.

⁴ Versión accesible en inglés: http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20140318_2bvr139012en.html (página visitada el 19.3.2014).