

Resumen

En este trabajo analizamos el reciente ajuste del gasto público y las perspectivas de futuro, las cuales se ven condicionadas por las debilidades existentes en la elaboración de los presupuestos y el control financiero. Comenzamos con una visión sintética de la crisis de las finanzas públicas y la estabilidad financiera en España, para luego detenernos en las trayectorias seguidas por los distintos niveles de administración. A continuación tratamos de explicar cómo ha sido posible un ajuste tan intenso en un país tan descentralizado, y de apuntar lo que cabe esperar de cara al futuro. Finalmente, planteamos la necesidad de sustanciales reformas en los procesos de elaboración de los presupuestos y control financiero como un reto clave para la sostenibilidad del ajuste, examinando el estado actual de tales procesos y poniendo el foco en aspectos fundamentales que deben ser reformados.

Palabras clave: ajustes fiscales, estabilidad presupuestaria, gasto público, elaboración de presupuestos, control financiero.

Abstract

This paper analyzes the recent adjustment of Spanish public spending and its future prospects, which are conditioned by the existing weaknesses in budgeting and financial control. After a brief overview of the crisis in public finances and financial stability, we examine the particular paths followed by the various levels of government. We aim at explaining how such an intense adjustment has been possible in such a decentralized country while pointing out what can be expected for the future. Finally, we study the current state of the processes of budgeting and financial control, focusing on specific issues requiring change, in order to state the need for substantial reforms on these areas.

Key words: fiscal adjustment, budget stability, public expenditure, budgeting, financial control.

JEL classification: H60, H70.

EL AJUSTE DEL GASTO EN ESPAÑA: ESTABILIDAD, ELABORACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS Y CONTROL FINANCIERO

José CAAMAÑO ALEGRE

Universidade de Santiago de Compostela y GEN

Xoaquín FERNÁNDEZ LEICEAGA

IDEGA (Universidade de Santiago de Compostela) y GEN

I. INTRODUCCIÓN (1)

VIVIMOS tiempos de estrés fiscal. El inicial impacto de la crisis en España dejó al descubierto una economía muy apalancada y no suficientemente productiva, con un superávit de las cuentas públicas que se tornó en abultado déficit y una deuda soberana que se vio de repente en el punto de mira de quienes especulaban contra el euro. El mensaje de nuestros socios europeos fue entonces contundente: «Si no ajustas, no te ayudaremos». Comienza así, en 2010, el largo ciclo de ajuste del gasto en el que seguimos inmersos. Antes incluso de entrar en vigor el Tratado sobre Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la UEM, la Carta Magna se había reformado por la vía rápida, sentándose con ello las bases para la posterior aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LEPSF). Paralelamente a estos hitos simbólicos, la praxis de la austeridad se extendía a todas las administraciones públicas (AA.PP.), afectando a gastos clave para el crecimiento y la cohesión social, con la consiguiente erosión del apoyo popular a los responsables políticos y puesta en tela de juicio de la sostenibilidad del ajuste.

Llegados a este punto, tiene sentido plantearse qué balance puede hacerse del camino recorrido, hasta dónde se ha llegado en la consolidación fiscal y qué perspectivas se abren ante nosotros. A ello se dirige el presente trabajo, que también se plantea qué deficiencias de la elaboración de los presupuestos y el control de las AA.PP. en España habría que solventar para asegurar la propia sostenibilidad del ajuste. En relación con este último aspecto y fieles a la idea de que establecer los elementos básicos de la gobernanza financiera es una precondition para aplicar reformas presupuestarias orientadas a los resultados, abordaremos primero algunas debilidades básicas de nuestro sistema de gobernanza financiera pública, para luego hacer otro tanto con el escaso desarrollo del presupuesto por resultados (PR) en nuestras AA.PP. Finalmente, apuntaremos la necesidad de ir más allá del ámbito convencional del PR para responder a los actuales retos, habida cuenta de que es precisamente en épocas de estrés fiscal cuando el PR convencionalmente entendido encuentra mayor dificultad y sus vías habituales de mejora de los resultados más tienden a cegarse (Schick, 2013: 13 y 22) (2).

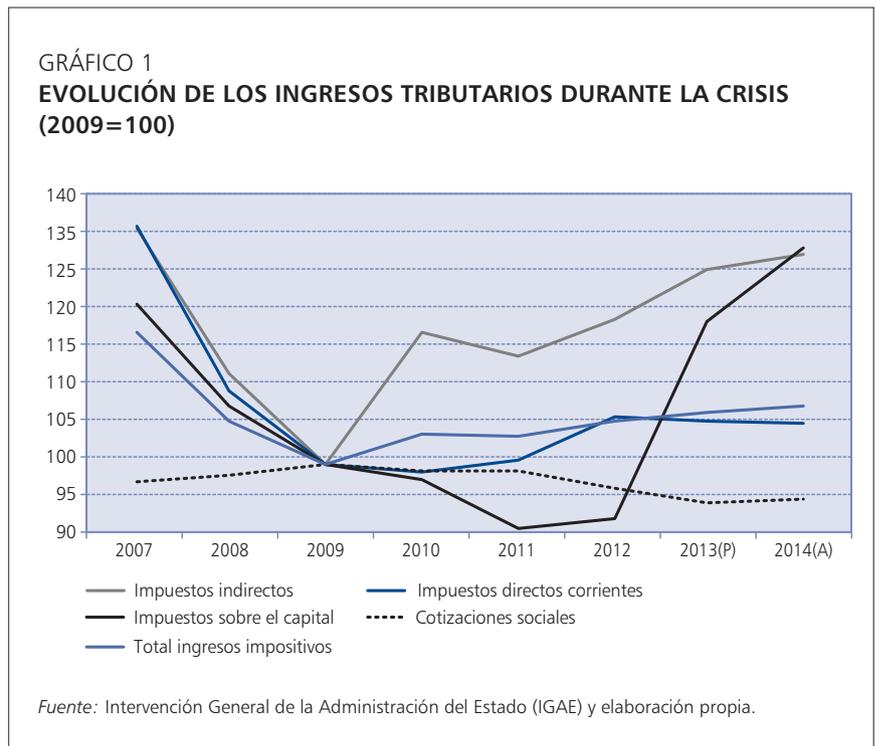
El trabajo se desarrolla en cuatro secciones, amén de esta introducción. En la sección II ofrecemos una visión sintética de la crisis de las finanzas públicas y la estabilidad financiera en España, para luego detenernos en las trayectorias de los distintos niveles de administración. En la sección III tratamos de explicar cómo ha sido posible un ajuste tan intenso en un país tan descentralizado, y de apuntar lo que cabe esperar de cara al futuro. En la sección IV planteamos la necesidad de substanciales reformas en los procesos de elaboración de los presupuestos y control financiero, en los distintos niveles de administración, como un reto clave para la sostenibilidad del ajuste; en él examinamos, además, el estado actual de tales procesos poniendo el foco en algunos aspectos necesitados de mejora. En la sección V enumeramos las principales conclusiones del artículo.

II. CRISIS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y ESTABILIDAD FINANCIERA EN ESPAÑA

1. Una aproximación global

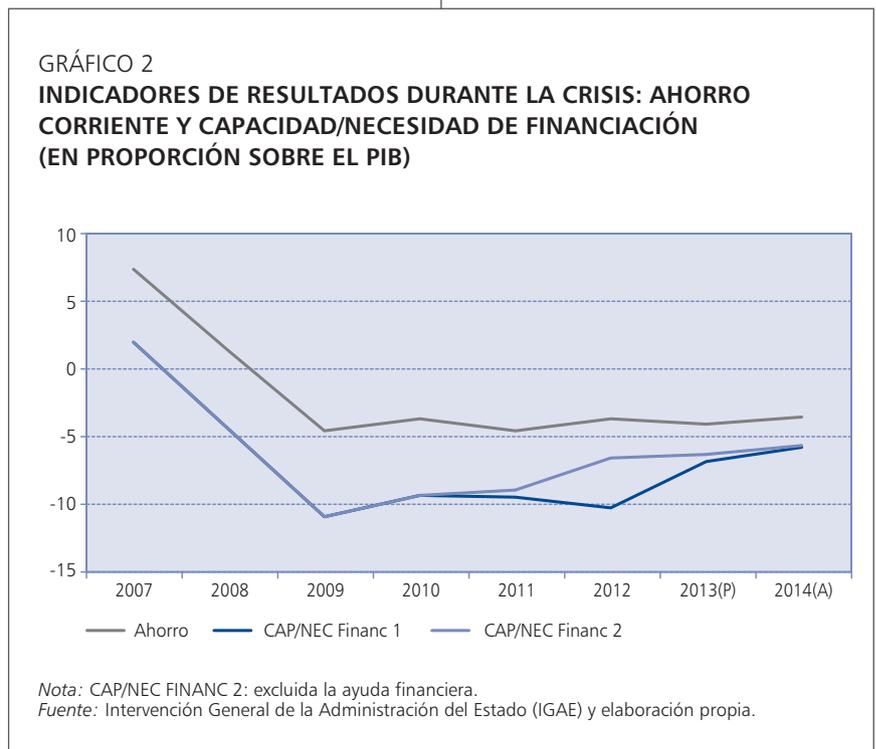
Las finanzas públicas españolas experimentan entre 2007 y la actualidad una sacudida de inusitada violencia. El excelente ejercicio fiscal de 2007 da paso a una crisis de las finanzas públicas de extrema gravedad y de una duración insólita. La abrupta caída inicial de los ingresos tributarios (gráfico 1) elimina el superávit y el ahorro público corrientes (3). En todos los niveles de la administración tienen lugar subidas de tipos, eliminación de bonificaciones y restablecimiento de algunos impuestos.

Pero la recuperación de los ingresos ha tenido un éxito limita-



do por la persistente contracción de las bases imponibles. El ajuste del gasto ha sido tardío e insuficiente, generando deudas cre-

cientes. Como consecuencia las finanzas públicas entraron en un período de enormes turbulencias (gráfico 2).



CUADRO N.º 1

EVOLUCIÓN DE LOS EMPLEOS NO FINANCIEROS DURANTE LA CRISIS (Porcentaje sobre el PIB, 2009=100)

Conceptos	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (P)	2014 (A)
Recursos no financieros	117,56	105,49	100,00	104,09	103,49	106,28	107,73	108,48
Empleos no financieros	85,04	89,90	100,00	99,67	99,30	103,39	96,78	95,26
Empleos corrientes	83,95	89,34	100,00	101,30	103,19	102,96	104,61	103,60
Remuneración de asalariados	85,43	90,95	100,00	99,29	97,99	92,78	93,81	92,98
Consumos intermedios	88,70	93,80	100,00	99,86	100,79	98,19	94,24	92,05
Intereses	91,91	90,92	100,00	110,16	143,94	172,34	191,69	191,87
Transferencias sociales	80,07	85,92	100,00	103,83	104,64	107,89	109,38	108,42
Empleos de capital	91,73	93,34	100,00	89,67	75,37	105,98	48,65	43,92
Formación bruta de capital fijo	89,56	90,28	100,00	91,77	72,14	46,54	41,17	39,03
Ayudas a la inversión	106,13	108,10	100,00	72,48	61,81	50,96	37,77	36,57

Nota: Empleos no financieros y empleos de capital están afectados entre 2010 y 2013 (y singularmente en 2012) por las ayudas a instituciones financieras.

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y elaboración propia.

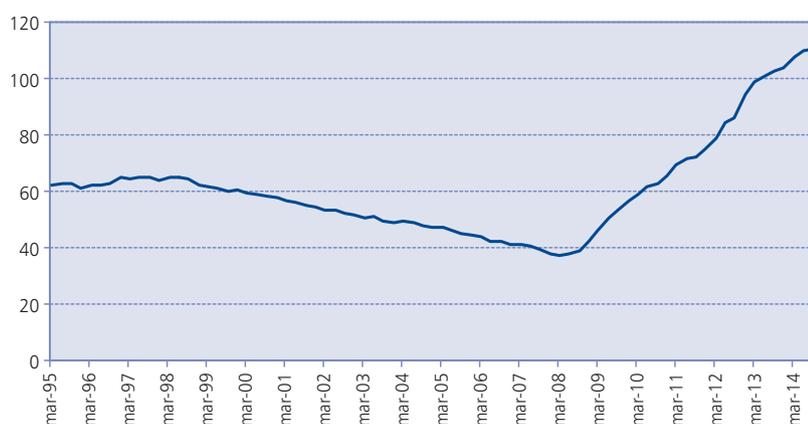
La evolución del gasto podemos seguirla en el cuadro n.º 1. El primer bienio de la crisis se caracteriza por un esfuerzo de estimulación de la demanda agregada de corte keynesiano, en donde las administraciones públicas aumentaron el nivel de gasto a un ritmo elevado en prácticamente todos los capítulos, con un perfil similar al de otros países desarrollados (Ruiz-Huerta *et al.*,

2014; Bagaria *et al.*, 2012; Giannitsis y Zografakis, 2015; Uryszek, 2014). Pero este comportamiento, adoptado en un momento de urgencia máxima, no podía continuar mucho tiempo al no encontrar un eco suficiente en el sector privado.

El ajuste del gasto solo ha sido significativo en términos globales a partir de 2013. El grueso del

ajuste ha descansado sobre los gastos de capital (cuadro n.º 1). La caída en remuneración de asalariados y consumos intermedios no llega a compensar los ascensos de las transferencias corrientes al sector privado y de los intereses de la deuda. Esta última se dispara (gráfico 3), siendo dos tercios del *stock* de deuda en 2013 acumulados durante la crisis, fundamentalmente por la acción de la AGE.

GRÁFICO 3
DEUDA PÚBLICA ESPAÑOLA SOBRE EL PIB, 1995-2014



Fuente: Banco de España (BDE) y elaboración propia.

2. Las diferentes trayectorias de las administraciones

2.1. El ajuste por niveles de la administración: las diversas fases

El comportamiento de las finanzas públicas en estos ocho últimos años ha pasado por diversas orientaciones. En los primeros años, 2007-2010, el Gobierno central optó por establecer potentes estímulos fiscales, en dirección a las familias y otros niveles de la administración. Solo en el ejercicio de 2010 inicia una política de austeridad, aunque con fases bien distintas. Entre 2010 y

2012 puso en marcha medidas de reducción del consumo público del conjunto de las administraciones, de largo recorrido, recortó el gasto de capital y aprobó retroques al alza en los ingresos tributarios. Actuó también sobre los factores de equilibrio del sistema de pensiones en el corto plazo y promovió una reforma, que pivotaba sobre el retraso en la edad de jubilación, para garantizar su sostenibilidad a medio y largo plazo. Sin embargo, algunas medidas aún estuvieron orientadas a favorecer la mayor actividad económica privada. Y el ajuste de regiones y ayuntamientos se basó en la voluntariedad, si bien algunas decisiones, como las relativas a la contención salarial, afectaron al conjunto de las administraciones.

En la segunda fase de la austeridad (2012-2014) (4) la prioridad absoluta es el saneamiento de las cuentas públicas (Reino de España, 2012), que se impone a todas las administraciones. El foco principal se sitúa sobre las comunidades autónomas (CC.AA.) y entidades locales (EE.LL.). Continúa el ajuste en el gasto de los empleados públicos, pero lo más reseñable en esta vertiente del gasto es el intento del Gobierno central de acometer una intensa racionalización administrativa propia, bajo el pilotaje de la Comisión para la Reforma de la Administración. Los cambios en la normativa básica, competencia del Estado, en ámbitos de gestión autonómica como la sanidad, la educación o la atención a la dependencia, promueven una reducción del nivel de gasto en estas áreas. Para las EE.LL. se tramita la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), con el objetivo de favorecer la eliminación del gasto ineficiente.

Con todo, la principal novedad es el énfasis puesto en los ingresos (5). Además de operar sobre los impuestos directos de todos los niveles administrativos (IRPF, IS, Patrimonio, IBI), la hacienda central procede a una subida de los tipos de IVA, desde septiembre de 2012, que lleva consigo el fin de la aplicación del tipo súperreducido en la compra de vivienda nueva. También se promueve la extensión de los ingresos públicos ligados al principio del beneficio, en la sanidad, la educación o la justicia. La posibilidad excepcional de regularización fiscal para contribuyentes morosos completa el panorama.

En el cuadro n.º 2 se ofrece una panorámica del ajuste entre

2007 y 2014 por niveles de gobierno. Para la Administración Pública española consolidada el ajuste había comenzado en el bienio 2009-2011 pero se intensifica en la fase final, tanto en la vertiente de los ingresos como del gasto. A finales de 2014 ha absorbido algo menos de la mitad del déficit de 2009. Los mayores ingresos (en proporción al PIB) son responsables de un 58 por 100 de esa disminución.

2.2. La Administración Local

La crisis fiscal local ha llegado rápido, ha tenido un perfil muy condicionado por las transferencias de capital externas, y se ha

CUADRO N.º 2

SÍNTESIS DEL AJUSTE, 2007-2014, POR NIVELES DE LA ADMINISTRACIÓN

	2007-2009	2009-2011	2011-2014	2009-2014	2007-2014
Conjunto AA.PP.					
RNF	-6,1	1,2	1,7	2,95	-3,13
ENF	6,9	-0,3	-1,8	-2,17	4,70
NEC finan	-13,0	1,5	3,6	5,12	-7,83
RNF sobre NEC finan, %.....	47,0	79,0	48,5	57,60	40,00
Adm. Central					
RNF	-3,8	-1,0	3,2	2,16	-1,63
ENF	4,5	-2,4	1,1	-1,31	3,20
NEC finan	-8,3	1,4	2,0	3,47	-4,83
RNF sobre NEC finan, %.....	45,7	-69,8	155,0	62,30	33,70
Seguridad social					
RNF	2,2	0,0	-0,6	-0,58	1,61
ENF	2,8	0,8	0,4	1,20	3,97
NEC finan	-0,6	-0,8	-1,0	-1,78	-2,36
RNF sobre NEC finan, %.....	-378,7	1,6	59,1	32,60	-68,40
CC.AA.					
RNF	-0,9	-0,8	0,9	0,10	-0,84
ENF	2,6	-1,2	-0,8	-2,01	0,57
NEC finan	-3,5	0,4	1,7	2,11	-1,42
RNF sobre NEC finan, %.....	26,7	-177,2	52,4	4,70	59,60
CC.LL.					
RNF	0,1	-0,1	0,3	0,14	0,19
ENF	0,7	-0,6	-0,7	-1,32	-0,64
NEC finan	-0,6	0,5	1,0	1,45	0,83
RNF sobre NEC finan, %.....	-8,7	-29,3	29,6	9,50	22,90

Cambio entre 2007 y 2014 en proporción sobre el PIB de recursos (RNF) y empleos no financieros (ENF) y necesidad de financiación. Los datos de 2009 están ajustados por las liquidaciones negativas (CC.AA. y CC.LL.) del sistema de financiación (ajuste positivo en la AC); lo contrario sucede en 2011. Los datos de 2014, ajustados por las ayudas a instituciones financieras. Fuente: Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y elaboración propia.

CUADRO N.º 3

LAS CUENTAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES (Porcentaje sobre el PIB, 2009=100)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (P)	2014 (A)
RNF	97,6	91,3	100,0	96,9	87,7	87,5	88,6	88,5
Recursos corrientes	104,6	98,0	100,0	96,7	95,8	98,6	100,4	99,9
Recursos de capital	62,3	57,9	100,0	98,0	46,9	32,2	29,6	31,8
Impuestos	116,0	103,7	100,0	104,4	101,8	103,9	108,1	109,5
Transferencias corrientes	95,4	92,5	100,0	86,6	86,9	89,3	91,3	90,0
Transferencias de capital	59,6	56,6	100,0	98,5	46,5	31,8	29,3	31,4
ENF	94,5	91,1	100,0	98,5	91,5	76,6	75,0	74,7
Empleos corrientes	98,8	97,9	100,0	102,3	103,7	92,0	90,5	89,1
Empleos de capital	81,8	70,5	100,0	86,8	55,0	30,5	28,4	31,4
Remuneración de asalariados	90,4	91,3	100,0	99,5	96,2	88,4	88,1	87,7
Consumos intermedios	95,8	97,7	100,0	102,6	98,8	93,0	90,1	87,5
Salto presupuestario	-0,34	-0,52	-0,59	-0,69	-0,81	0,31	0,51	0,53
Intereses	-0,12	-0,13	-0,09	-0,07	-0,09	-0,13	-0,13	-0,1

Nota: Saldo presupuestario e intereses: en porcentaje sobre el PIB.

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y elaboración propia.

desvanecido con rapidez. En conjunto, el equilibrio se ha reestablecido gracias al control diligente del gasto, aunque en la segunda fase ha ayudado la evolución positiva de los ingresos impositivos. La estructura tributaria local ha mostrado una notable capacidad para resistir la crisis, seguramente porque pivota sobre bases de valoración relativamente rígidas al ciclo económico (inmuebles, vehículos). La Administración Local también se ha beneficiado significativamente de las decisiones a nivel central de ajustar el gasto de los empleados públicos.

En el período 2009-2011 los recursos no financieros de las entidades locales han mantenido la estabilidad. El desplome de la recaudación impositiva ha sido más que compensado por las transferencias corrientes (por el efecto de las liquidaciones de ejercicios anteriores) y, sobre todo, por las transferencias de capital (Plan E). Los ingresos tributarios han sufrido el impacto del brutal parón de la actividad inmobiliaria. Pero la brecha entre ingresos y gastos no financieros se ha abierto con ti-

midez, por el control del gasto corriente. El endeudamiento ha crecido, aunque a un ritmo bajo (Fernández Llera, 2014). Las transferencias de capital extraordinarias (2009 y 2010) alimentaron un notable impulso inversor.

A partir de entonces los recursos corrientes han mantenido una destacable estabilidad mientras los de capital caían a plomo, una vez agotados los efectos del Plan E. Los ingresos tributarios se han beneficiado de la decisión central de elevar el tipo del IBI (impuesto sobre bienes inmuebles). Pero también los gastos se han ajustado, tanto por la evolución del consumo corriente como, sobre todo, por el desplome de los gastos de capital. Ya en 2012 las entidades locales muestran capacidad de financiación y superávit primario, y retornan a un ahorro bruto positivo. Los niveles de endeudamiento se reducen en términos corrientes desde junio de 2012. Sin embargo, la deuda de los ayuntamientos en proporción a sus ingresos no financieros muestra una dispersión muy notable, que tenderá además

a crecer en el futuro (Goicoechea y López, 2014) por la creciente heterogeneidad de la situación financiera municipal.

2.3. La Administración Autonómica

La Administración Autonómica prolonga la ilusión del crecimiento fácil en la primera etapa de la crisis (Lago Peñas y Fernández Leiceaga, 2013), para adentrarse a continuación en un duro ajuste, centrado en el control del gasto. Ya se ha absorbido más de la mitad del déficit registrado en 2009, singularmente a partir del ejercicio 2011.

Entre 2007 y 2009 los ingresos corrientes resisten por las liquidaciones de los últimos años del *boom* y por los recursos adicionales aportados por el nuevo modelo de financiación (cuadro n.º 4). El gasto sigue expandiéndose a un ritmo intenso, como si las dificultades fuesen transitorias.

Los ingresos no financieros autonómicos se desploman a

CUADRO N.º 4

LAS CUENTAS DE LAS REGIONES (Porcentaje sobre el PIB, 2009=100)

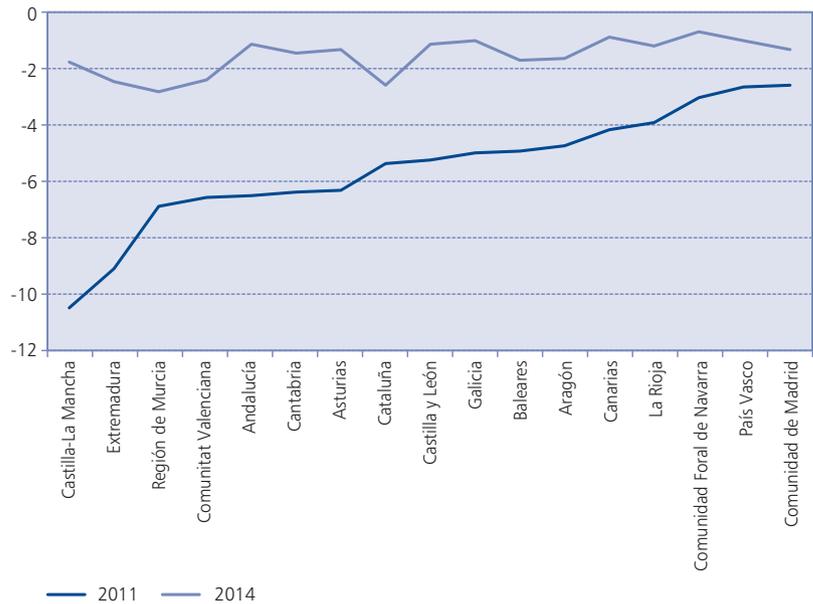
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (P)	2014 (A)
RNF	98,3	92,5	100,0	87,1	79,5	97,7	82,8	81,9
Recursos corrientes	99,3	93,3	100,0	87,5	80,6	100,4	84,8	83,8
Recursos de capital	83,7	81,7	100,0	81,3	64,6	59,8	55,3	56,2
Impuestos	111,7	96,3	100,0	86,1	91,2	111,9	88,0	88,6
Transferencias corrientes	94,1	91,7	100,0	86,6	73,0	94,0	81,5	79,7
Impuestos + TCOR	100,3	93,3	100,0	86,4	79,3	100,3	83,8	82,8
ENF	88,4	91,6	100,0	98,0	98,2	96,2	81,2	81,2
Empleos corrientes	86,6	89,7	100,0	100,1	104,2	106,4	89,9	90,1
Empleos de capital	96,8	100,8	100,0	88,1	69,3	47,5	39,9	38,6
Remuneración de asalariados	87,3	90,3	100,0	96,9	92,5	85,1	83,9	83,7
Consumos intermedios	88,3	89,7	100,0	97,4	96,2	91,8	85,5	83,9
TCOR no AA.PP.	83,3	86,3	100,0	97,6	92,5	85,7	82,5	82,1
FBC	96,8	100,8	100,0	88,1	69,3	47,5	39,9	38,6
Salto presupuestario	-0,27	-1,84	-2,16	-3,93	-5,23	-1,84	-1,50	-1,64
Intereses	-0,27	-0,27	-0,28	-0,33	-0,49	-0,56	-0,68	-0,69

Nota: Saldo presupuestario e intereses: en porcentaje sobre el PIB.
Fuente: Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y elaboración propia.

partir de 2009. En solo dos años caen en términos reales más de un 20 por 100. Los gastos se mantienen estables hasta 2011, generando un déficit creciente. El ajuste tiende a ser intenso en las principales partidas de gasto corriente solo a partir de ese momento, mientras que en la formación de capital ya había comenzado con anterioridad y tiene lugar con mayor intensidad (6). Apenas se destinan recursos propios para la formación de capital.

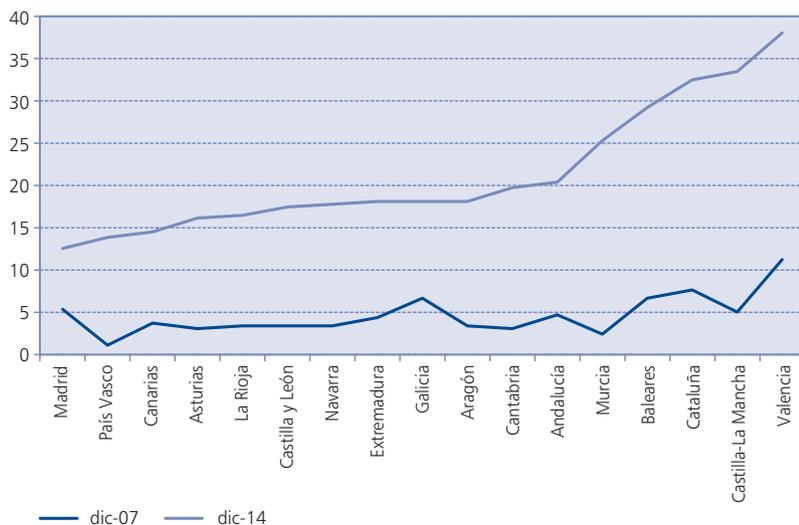
En 2011 más de uno de cada cuatro euros del gasto autonómico era cubierto con deuda, y los gastos corrientes superaban ampliamente a los ingresos corrientes. Tres años después la situación parece encauzada, aunque con algunas regiones más remisas al control de sus finanzas (AIReF, 2014a; Lago Peñas, 2015) y con un empeoramiento en el último ejercicio (2014). Pero dos tercios del ajuste necesario ya han tenido lugar, aunque las diferencias entre regiones son considerables (ver gráfico 4).

GRÁFICO 4
CAP./NEC. DE FINANCIACIÓN DE LAS CC.AA. 2011 VERSUS 2014 (EN PORCENTAJE DEL PIB)



Nota: Los datos de 2011 incluyen la devolución de los anticipos.
Fuente: Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y elaboración propia.

GRÁFICO 5
DEUDA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN RELACIÓN
CON EL PIB



Nota: Diciembre de 2007 y 2014.

Fuente: Banco de España (BDE) y elaboración propia.

El peso de la deuda autonómica a partir de niveles moderados se ha disparado durante la crisis (gráfico 5). En siete años multiplica por 2,5 su peso sobre el gasto no financiero. El perfil de ascenso ha sido más abruptamente verti-

cal que el de la Administración Central y por supuesto que el de las administraciones locales. Sin embargo, el endeudamiento aún es, en términos cuantitativos, un problema mayor para la Administración Central. Las auto-

nomías cuentan a finales de 2013 con el 20 por 100 de los pasivos públicos cuando manejan cerca del 40 por 100 de los recursos públicos totales. De nuevo, la situación es muy diferenciada por CC.AA.

2.4. La administración de la seguridad social: el papel del fondo de reserva

La crisis ha producido un desequilibrio creciente en las cuentas de la seguridad social (Zubiri, 2015). El deterioro del nivel de empleo ha provocado la contracción de sus ingresos por cotizaciones sociales, en parte compensada por mayores transferencias del Estado (pensiones no contributivas, ciertos componentes de la prestación por desempleo). Los gastos se han disparado, pues a la inercia demográfica se ha sumado el súbito incremento en los beneficiarios de prestaciones de desempleo a partir de 2008 (ver cuadro n.º 5).

El deterioro de las cuentas ha sido hasta el momento absorbido por el Fondo de Reserva, que acumulaba a finales de 2014 algo más de 41.000 millones de

CUADRO N.º 5

LAS CUENTAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL (Porcentaje sobre el PIB, 2009=100)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (P)	2014 (A)
RNF	88,2	85,7	100,0	96,0	95,1	90,1	89,2	88,1
Recursos corrientes	88,2	85,7	100,0	96,1	95,6	90,6	89,3	88,1
Recursos de capital	76,8	86,1	100,0	111,8	178,8	184,7	116,9	82,5
Cotizaciones sociales	101,9	98,6	100,0	97,1	94,1	89,4	86,5	87,2
Transferencias corrientes	26,7	26,7	100,0	91,2	101,1	94,0	100,8	92,7
ENF	83,4	85,4	100,0	102,5	100,7	101,1	101,0	99,6
Empleos corrientes	83,4	85,4	100,0	102,7	101,0	101,4	101,4	100,0
Empleos de capital	75,5	74,2	100,0	58,8	39,7	43,8	14,5	24,1
Remuneración de asalariados	90,0	91,7	100,0	95,8	90,8	85,9	86,8	85,0
Consumos intermedios	107,6	104,5	100,0	93,9	87,0	90,5	91,7	84,7
Salto presupuestario	1,41	0,71	0,78	-0,24	-0,10	-0,96	-1,09	-1,05

Nota: Saldo presupuestario: en porcentaje sobre el PIB.

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y elaboración propia.

euros. Únicamente había sido utilizado en los tres últimos ejercicios. La necesidad de financiación se mantiene estable en el 1 por 100 del PIB, lo que indicaría un horizonte de agotamiento de los recursos del Fondo de entre 4 y 5 años.

2.5. La Administración Central

Las finanzas de la Administración central gozaban también de buena salud antes de la crisis (7). La reversión fue completa. El ejercicio 2009 es especialmente difícil: los ingresos se reducen de forma drástica (8), mientras que los gastos continúan en aumento. La hacienda central asume además nuevos compromisos hacia el futuro, permanentes, al cerrarse la negociación de un nuevo sistema de financiación de las CC.AA. El ahorro bruto y la capacidad de financiación muestran un deterioro de singular gra-

vedad: tres de cada cuatro euros de gasto no financiero después de transferencias son cubiertos con el recurso a la deuda.

A partir de 2009 los ingresos corrientes se recuperan notablemente, aunque muy por debajo de los niveles del *boom*. Pese a subidas impositivas de cierto calado, la necesidad de financiación sigue siendo muy elevada y el desahorro bruto corriente aún está en 2014 por encima del 2 por 100 del PIB. Los gastos muestran una notable resistencia a la baja, sobre todo las transferencias corrientes al sector privado y a la seguridad social. Tampoco el ajuste en el capítulo de gastos de personal es intenso debido al gasto creciente en derechos pasivos de los funcionarios y se incrementa sensiblemente el pago de intereses de la deuda, que en el ejercicio 2013 absorbe un 25 por 100 del gasto corriente. La acentuada reducción de los gastos de capital

compensa la presión ejercida por el pago de intereses.

Por lo tanto, el desplome de los ingresos ordinarios se ve acompañado por un ajuste mucho menor en los gastos. La diferencia ha sido cubierta con deuda. En el gráfico 6 hemos representado su evolución en términos de una variable que refleja mejor la capacidad de pago de cada nivel de la administración, los empleos no financieros netos de transferencias corrientes pagadas a otras administraciones. La sostenibilidad de la deuda española es en lo fundamental un problema de la Administración Central. Entre 2007 y 2013 la Administración General del Estado incurrió en 3 de cada 4 euros de deuda pública, cuando supone una proporción del gasto público sensiblemente inferior. Bien es cierto que una parte ha sido para aliviar a otras administraciones. Pero aun descontando ese efec-

CUADRO N.º 6

LAS CUENTAS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL (Porcentaje sobre el PIB, 2009=100)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (P)	2014 (A)
RNF	263,4	169,3	100,0	186,4	217,1	180,2	190,4	201,3
RCOR	237,1	156,0	100,0	174,6	202,0	166,7	173,5	181,1
Imp. indirectos	138,6	116,5	100,0	125,6	119,2	122,8	131,2	132,2
Imp. directos	176,3	123,7	100,0	106,1	95,7	82,8	99,3	100,8
ENF	75,3	76,1	100,0	95,1	94,4	112,2	93,4	89,9
E COR	73,1	74,3	100,0	96,7	101,3	100,1	107,2	105,4
E CAP	82,4	82,3	100,0	90,0	70,9	152,9	46,8	37,7
Remuneración asalariados	91,3	91,2	100,0	97,8	93,3	87,8	90,5	88,5
Gastos corrientes bs	93,4	95,1	100,0	91,4	90,4	85,9	80,4	80,1
Tcor Seguridad Social	22,6	24,5	100,0	91,3	101,1	94,7	102,1	93,9
Tcor Agentes mercado	86,9	91,1	100,0	103,1	95,8	96,7	96,4	98,3
FBC	95,2	97,8	100,0	92,3	75,2	55,1	46,0	39,9
Tcap aapp	41,9	43,9	100,0	92,2	38,4	21,0	14,9	15,8
Tcap Agentes mercado	135,0	119,3	100,0	77,1	166,8	803,1	130,0	83,1
CAP/NEC FINANCIACIÓN	1,4	-3,1	-9,8	-5,1	-3,5	-7,8	-4,6	-3,6
Intereses	1,5	1,4	1,6	1,8	2,2	2,6	2,9	2,9
CAP/NEC FINANC SAIF	1,4	-3,1	-9,8	-5,0	-3,0	-4,1	-4,2	-3,5

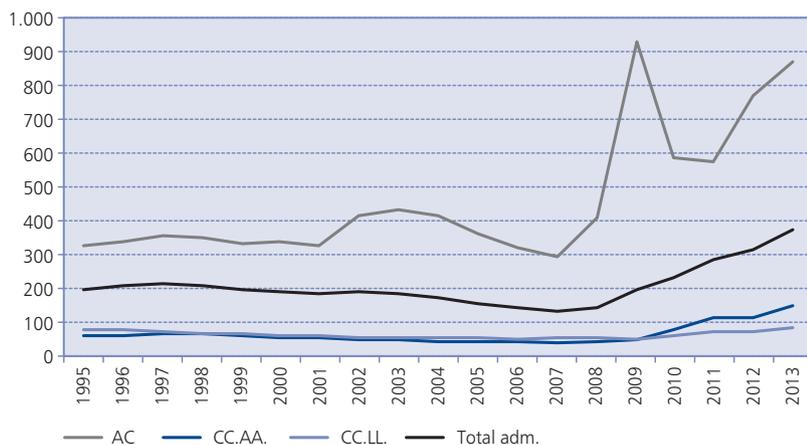
Notas: Capacidad o necesidad de Financiación e intereses, en porcentaje sobre el PIB.

Los recursos y empleos no financieros y los recursos y empleos corrientes han sido calculados sin las transferencias a las administraciones subcentrales (Transferencias corrientes a otras administraciones – Transferencias corrientes públicas Seguridad Social en recursos).

La necesidad de Financiación también se presenta sin las ayudas a instituciones financieras.

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y elaboración propia.

GRÁFICO 6
LA DEUDA DE LAS ADMINISTRACIONES EN PROPORCIÓN AL G.N.F.
AJUSTADO DE CADA UNA



Ajuste del GNF: descontadas para cada Administración las transferencias corrientes hacia otras administraciones. Para la Administración Central, solo hacia la Administración Autónoma y Local.
Fuentes: Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), Banco de España (BDE) y elaboración propia.

to, la deuda acumulada por la Administración Central durante la crisis ha supuesto dos tercios del total.

III. LAS POSIBILIDADES DEL AJUSTE EN UN PAÍS TAN DESCENTRALIZADO

El caso español es singular al coincidir un ajuste de especial intensidad con un nivel de descentralización muy elevado. Tres fenómenos han hecho posible la intensa aunque parcial consolidación:

— *Las dramáticas tensiones financieras que afectaron a la economía española.* El ascenso de la prima de riesgo española expresa la intensidad de las dificultades de financiación bancaria de regiones y ayuntamientos, agravada por la crisis de las cajas de ahorros. Las administraciones subcentrales no han tenido otra opción que adoptar políticas de consolidación de sus finanzas, alineándose con el Gobierno central.

La Administración Central establece sistemas de «rescate blando», con mecanismos extraordinarios (9) para dotar de liquidez a las regiones, con carácter temporal y voluntario, bajo condiciones de condicionalidad fiscal y financiera reforzadas. La financiación del FLA representó un 94 por 100 de la nueva deuda acumulada por las diez comunidades que se han acogido al programa entre septiembre de 2011 y septiembre de 2014.

— *El fuerte compromiso del Gobierno central con la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera en una coyuntura de gran fortaleza política del partido del Gobierno a partir de 2011.* El nivel central de gobierno establece un compromiso bipartidista con la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, mediante una reforma constitucional (Hernández de Cos, 2011) en línea con otros países europeos (Fernández-Wulff,

2012), seguida por una nueva normativa básica (LEPSF), que introduce una regla estricta de evolución del gasto, la prohibición del déficit estructural y un límite para la deuda. La norma establece medidas preventivas, correctivas y coercitivas que obligan a todos los niveles de gobierno, otorgando amplios poderes al central para garantizar el cumplimiento de los objetivos marcados.

Sin embargo, los límites de déficit y deuda no se aplican efectivamente en estos años, por la situación de dilatada y profunda recesión, estableciéndose un largo período transitorio (hasta 2020). De hecho, como hemos visto, la Administración Central y las regiones han incurrido en fuertes déficit y han incrementado considerablemente el nivel de sus pasivos en estos años. Y más allá de la obligatoriedad de formular un plan económico-financiero por aquellas administraciones que incumplen los objetivos, tampoco las previsiones de sanción han sido activadas.

Sí ha funcionado el establecimiento de objetivos anuales de déficit, cada vez menores, por niveles de la Administración para reducir los desequilibrios presupuestarios de forma progresiva, aproximándose a un horizonte de déficit cero —por más que los incumplimientos hayan sido generalizados—.

— *El carácter jerárquico del federalismo español, en el que la descentralización ha sido sobre todo de poderes de ejecución y solo parcialmente de poderes en el diseño de las políticas.* Por el lado de los ingresos, la Administración Central se ha seguido reservando amplias prerrogativas tributarias. Por el lado del gasto, ha mantenido la capacidad de establecer la normativa

básica en las políticas fundamentales de las comunidades y de las entidades locales. En la crisis, esas competencias le han permitido impulsar políticas de recuperación de ingresos y de recorte del gasto para todas las administraciones. No siempre las administraciones subcentrales han colaborado; en ocasiones han actuado a contracorriente, con alivios fiscales parciales (en Cataluña o Madrid) (Fernández Leiceaga y Lago Peñas, 2014) o mostrándose renuentes a aplicar ciertas políticas de ajuste. Pero este perfil propio de actuación no ha tenido peso para variar el rumbo central de la política económica, dirigida a cumplir los objetivos de déficit. En todo caso, el Gobierno central ha tenido un éxito indudable en la disciplina de las administraciones subcentrales (singularmente la local) y un resultado más matizado para sí misma.

En el cuadro n.º 7 reflejamos la situación a finales de 2014 por niveles de la administración. Para corregir el déficit sería necesario incrementar los recursos aproximadamente en un 15 por 100. Pero los gobiernos locales ya han llegado al equilibrio y los autonómicos están próximos. El déficit de la seguridad social no es muy grande pero tendrá graves dificultades de ajuste en los próximos años. Solo se aparta ostensiblemente del equilibrio la Administración Central, aunque

la recuperación económica mejorará sensiblemente sus cuentas.

La *Actualización del Programa de Estabilidad 2015-2018* (Reino de España, 2015) establece el marco general del ajuste necesario. El equilibrio presupuestario se retrasa hasta 2019 y será justamente la Administración Central la que más tardará en alcanzarlo. La estrategia cambia sustancialmente en relación con el período 2012-2014. El ajuste será protagonizado por los menores gastos públicos, fundamentalmente a través de la reducción del consumo y de las transferencias sociales, que habrán de compensar además el aumento del volumen pagado en intereses (a pesar de la bajada de los tipos de interés). En cambio, los ingresos tributarios elevarán solo marginalmente su peso sobre el PIB, pues al efecto positivo derivado del crecimiento de las bases imponibles se opone el efecto negativo de la reforma fiscal –un efecto muy marcado en los impuestos directos por la previsión de reducción de tipos impositivos–.

La intensidad del ajuste derivado de los cambios normativos, por niveles de la Administración, es inversamente proporcional a la necesidad del mismo. En la Administración Central los efectos sobre el saldo presupuestario derivados de los cambios normativos agudizarán el déficit, de

acuerdo con estas previsiones. Todo el ajuste (y un poco más) de la Administración Central se pone así en manos de la recuperación de la producción y el empleo. La dinámica reformista se ralentiza considerablemente.

En la Administración Autónoma los datos son más halagüeños, por más que las reducciones en gastos y los avances en ingresos están indeterminadas o se fían a acciones futuras no comprometidas. En todo caso, no parece muy congruente con las evaluaciones conocidas que el impacto de la recuperación de las bases imponibles sobre la recaudación sea muy diferente entre la hacienda central y las autonómicas (Sanz *et al.* 2015).

La dificultad más ardua en los próximos años deriva de la necesidad de mantener el pulso reformista cuando ya aparecen signos de una notable fatiga social y política con los efectos de la austeridad. El ciclo político-electoral del año 2015 pondrá a prueba las bases sociales de la política económica del gobierno. El notable cambio en el poder territorial después de las elecciones autonómicas así lo indica. Existe algún margen derivado de la inevitable ampliación del período transitorio de la deuda para algunas CC.AA. (Lago Peñas, 2015; Marín, 2014); el horizonte de cumplimiento del objetivo puede ser de duración diferente en función de la situación de partida de las comunidades; los superávits primarios exigibles a cada comunidad, referenciados a sus recursos no financieros, serían similares pero la obligación de mantenerlos tendría horizontes diferentes. Aquellas que consigan situarse en los niveles previstos en la LEPSF podrían acogerse a continuación al amparo de la más favorable norma de la ley en cuanto a la evolución del gasto.

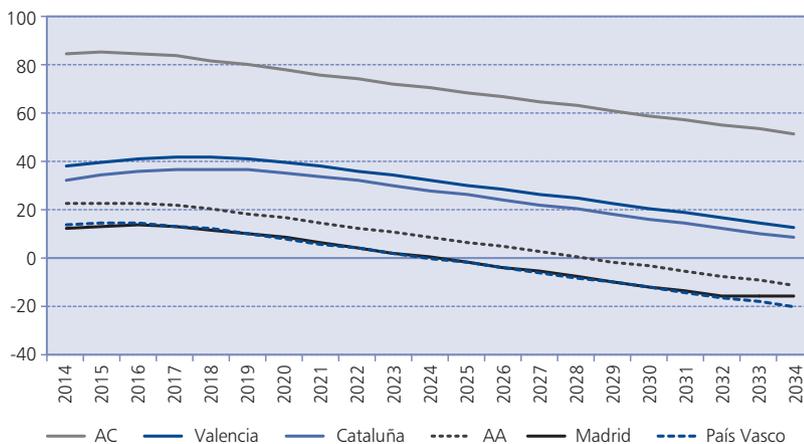
CUADRO N.º 7

INDICADORES DE SITUACIÓN 2014

	AC	SS	AA	AL	AAPP
Ahorro	-24,04	-6,81	-7,88	12,91	-9,54
Déficit o superávit	-38,25	-7,50	-12,02	8,50	-15,45

Notas: Ahorro: ahorro sobre recursos corrientes propios de cada administración.
 Déficit o superávit: capacidad o necesidad de financiación sobre recursos no financieros propios de cada administración.
 Fuente: Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y elaboración propia.

GRÁFICO 7
EVOLUCIÓN DE LA DEUDA EN % DEL P.I.B. EN LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL (A.C.), ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA (A.A.) Y DIVERSAS CC.AA., 2014-2034



Nota: Tipo de interés: 4 por 100. Crecimiento del PIB nominal: según las previsiones (Cuerpo, 2014) y 3,3 por 100 a partir de 2024.

Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico 7 observamos el resultado de aplicar una norma homogénea de reducción del déficit sobre distintas administraciones. Suponemos un tipo de interés del 4 por 100 y una tasa nominal de crecimiento del PIB que evoluciona de acuerdo con las previsiones oficiales (Cuerpo, 2014) para estabilizarse en el 3,3 por 100 a partir de 2024. Representamos en el gráfico el resultado de reducir cada año en un 0,6 por 100 del PIB el saldo presupuestario negativo (o aumentar el positivo) hasta alcanzar un superávit del 2 por 100 del PIB, que se mantendrá estable hasta el final del período. Con estas condiciones la deuda seguirá siendo un problema relevante para la Administración Central durante los próximos 20 años. Al final del período aún estaría por encima del objetivo de la ley de estabilidad vigente. La Administración Autónoma en su conjunto estaría por debajo del umbral normativo

a partir de 2022. Pero algunas comunidades (singularmente Valencia y Cataluña) deberían esperar hasta bien entrada la década siguiente para, manteniendo el esfuerzo de ajuste, conseguir reducir la deuda a niveles inferiores al 13 por 100 del PIB.

IV. LA NECESARIA MEJORA DE LA ELABORACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS Y EL CONTROL FINANCIERO EN LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO: UN RETO CLAVE PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL AJUSTE

En la actual situación de fatiga de la austeridad, el esfuerzo de consolidación ha de conciliarse con el impulso a aquellos programas públicos que más contribuyan al crecimiento económico y a atajar un posible círculo vicioso

de pobreza, desempleo y ajustes fiscales que comprometa la propia sostenibilidad del ajuste (Darvas y Wolff, 2014: 7; FMI, 2015a: 3 y 17). Hace falta, en suma, que el limitado gasto que puedan permitirse nuestras AA.PP. se reparta y realice con la mayor eficiencia posible. Para ello será necesario modernizar los procesos de elaboración de los presupuestos y control financiero. El esfuerzo a realizar ha de ir más allá de la Administración Central, superando el limitado alcance de algunas pasadas iniciativas, que se centraban en ella cuando la modernización era tan o más necesaria en las CC.AA. y EE.LL., cuya tendencia dominante en las primeras décadas de autogobierno fue la de replicar, en cierto modo empeorándolo, el modelo de la Administración Central (Onrubia, 2003: 114-115). Estaríamos ante una suerte de «mimetismo a la baja» que, en mayor o menor medida, ha pervivido en el tiempo. Eso es, al menos, lo que se trasluce del reciente informe de la OCDE sobre gobernanza pública en España, que constata que nuestras administraciones territoriales «comparten un similar sesgo hacia la elaboración incrementalista de los presupuestos» y afrontan «brechas de capacidad» y «problemas específicos propios en la gestión financiera», para concluir afirmando que «el hecho de que diversas administraciones regionales hubiesen revisado sus estimaciones de déficit debido a facturas impagadas, transacciones incorrectamente datadas y substanciales desviaciones en los ingresos en el curso de la crisis, sugiere que hay mucho margen para la mejora.» (OCDE, 2014a: 173).

Ciertamente, en los últimos tiempos las exigencias europeas de disciplina fiscal agregada se han traducido en el establecimiento de marcos normativos

aplicables a los distintos niveles de gobierno, y con cada vez mayor incidencia en sus respectivos procesos presupuestarios. Baste notar que mientras las innovaciones más estrictamente presupuestarias de la legislación de estabilidad de 2001 (el límite de gasto no financiero y el fondo de contingencia) solo eran de aplicación obligatoria para la Administración del Estado, la LEPF de 2012 extiende su obligatoriedad a las comunidades autónomas y corporaciones locales. Más allá de esto, es evidente que los nuevos marcos europeo y nacional de estabilidad presupuestaria condicionan decisivamente tanto las decisiones presupuestarias como los calendarios en que se adoptan. Como exponen Hernández de Cos y Pérez (2013, 2014), la elaboración del presupuesto se ve ahora jalonada por los siguientes hitos:

- la fijación por el Gobierno, en el primer semestre de cada año, de los *objetivos trienales de estabilidad presupuestaria y deuda pública*, que han de someterse a aprobación por las Cortes Generales;

- la publicación, antes del 15 de octubre de cada año, del *Plan Presupuestario del Reino de España* para el año siguiente, que resulta del proyecto de presupuestos de la Administración Central y los principales elementos de los proyectos de presupuestos de las demás AA.PP.; y

- la aprobación, en el último trimestre de cada año, de los *presupuestos iniciales* de las distintas administraciones para el año siguiente.

El primero de esos hitos, muy condicionado por los compromisos fraguados en el «semestre europeo», introduce una fuerte

componente de arriba a abajo en la elaboración de los presupuestos y tiende a demorar hasta mediados de año el inicio formal del proceso de elaboración del presupuesto en el seno de cada Administración. El riesgo aquí es que la concentración de este proceso en apenas un trimestre, con el consiguiente estrechamiento del debate y las opciones a considerar, vaya en menoscabo de la calidad de las decisiones a nivel micropresupuestario. Para que esto no ocurra, ha de afrontarse el reto de articular eficazmente la elaboración de los presupuestos a nivel micro con la realizada a nivel macropresupuestario, así como el de abrir cauces que permitan ensanchar el debate y el abanico de alternativas, dotando de mayor contenido al principio de *plurianualidad*.

Algo parecido puede decirse a propósito del seguimiento y control de la actividad económico-financiera de nuestras AA.PP. Desde una perspectiva de disciplina fiscal agregada, es innegable el refuerzo que han supuesto los mecanismos previstos en la LEPF, de evaluación en tiempo real del acomodo de la ejecución de los presupuestos a los planes iniciales, al objeto de identificar a tiempo cualquier riesgo de desviación. Los excepcionales niveles de atención y voluntad políticas puestos en este ámbito han tenido, en efecto, su traducción operativa tanto en los roles asignados a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y a la nueva Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), como en los substanciales avances en la disponibilidad de datos sobre los planes presupuestarios y su ejecución (Hernández de Cos y Pérez, 2014). Sin embargo, el seguimiento y control a nivel micro siguen siendo problemáticos, y

los Órganos de Control Externo (OCEX) que se encargan de su realización *a posteriori*, particularmente los autonómicos, han sido los grandes olvidados en las recientes reformas legislativas (Fernández Llera, Salinas y Salinas, 2013: 6-7). La fiscalización posterior de cuestiones tan sensibles como la adecuación de las imputaciones presupuestarias, o del cálculo de las desviaciones de financiación en gastos con financiación afectada, o de la estimación de los derechos de dudoso cobro, o del tratamiento contable de los acuerdos de colaboración público-privada, entre otras muchas que podrían citarse, requieren una ingente labor de detalle y un minucioso examen y cotejo de documentos, que habrán de seguir asumiendo los OCEX. El descontrol a este nivel micro puede acabar provocando, con un mayor o menor desfase temporal, sorpresas desagradables con trascendencia macropresupuestaria, que a su vez pueden desencadenar una reacción agresiva de los mecanismos de seguimiento previstos en la LEPF, potencialmente lesiva para los legítimos intereses de los afectados por los recortes.

1. Debilidades en la gobernanza financiera pública

1.1. Falta de credibilidad del presupuesto público

Hasta hace poco, un porcentaje sustancial de las EE.LL. ha venido incumpliendo la exigencia elemental de aprobar definitivamente el presupuesto antes del 31 de diciembre del año anterior a aquel en que deba aplicarse, según lo dispuesto en el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL). Ello ha conllevado el continuo re-

CUADRO N.º 8

PORCENTAJE DE ENTIDADES QUE APRUEBAN DEFINITIVAMENTE SU PRESUPUESTO EN EL PLAZO LEGAL

	31-12-2010	31-12-2011	31-12-2012	31-12-2013
Ayuntamiento	11,8	12,10	25,62	46,84
Diputación provincial	51,4	26,32	42,11	100,00
Cabildos y consejos Insulares .	0,0	0,0	10,00	0,00
Comarca	36,8	24,29	22,73	40,00
Mancomunidad	15,2	14,73	26,44	55,36
Área metropolitana	33,3	33,33	100,00	0,00

Nota: Los datos de la primera columna se toman a través de Fernández, Salinas y Salinas (2013: 12) porque, cuando iniciamos la elaboración de este artículo, no figuraban ya en la tabla estadística ofrecida en dicha web, al eliminarse en cada actualización anual de esa tabla el primer ejercicio de la tabla preexistente a la actualización.

Fuente: www.rendiciondecuentas.es.

(40.000) y Portugal (46.000) (OECD, 2014b). Sin embargo, la manipulación de las imputaciones presupuestarias y las amplias facultades de modificación de los créditos por el Ejecutivo vuelven, en cierto modo, del revés esa aparente rigidez (10).

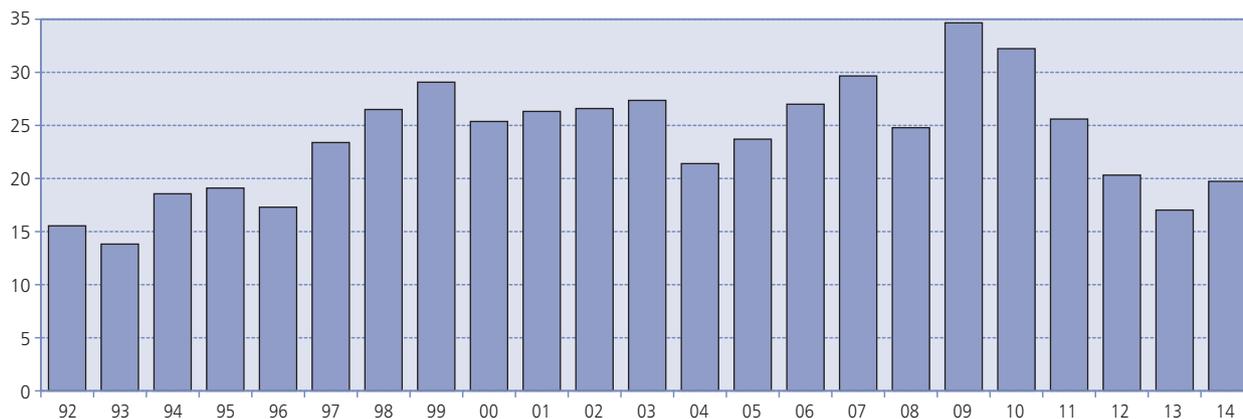
A nivel local, la gestión presupuestaria se ha venido caracterizando por altas tasas de modificación de los créditos, por más que la consiguiente expansión de capacidad de gasto no suela traducirse en una cifra global de obligaciones reconocidas superior a la de los créditos iniciales. Estaríamos ante un cierto acarreo de capacidad de gasto entre ejercicios, que resultaría principalmente de la sistemática incapacidad de ejecutar en el ejercicio las inversiones contempladas en el presupuesto definitivo (Valiño y De Pablos, 2000), sin olvidar la incidencia de otros factores como la financiación a través de convenios y subvenciones o la oculta-

curso a la prórroga presupuestaria y sugiere que la elaboración de los presupuestos ha estado muy dominada por la inercia político-administrativa.

Con carácter general, los presupuestos públicos en España se vienen caracterizando por la pervivencia del binomio *normas estrictas - cumplimiento relajado*.

Según los datos de la encuesta sobre prácticas y procedimientos presupuestarios de la OCDE de 2012, nuestros presupuestos del Estado estarían entre los de mayor grado de especificación del mundo desarrollado. Hablaríamos de un presupuesto compartimentado en 15.749 créditos presupuestarios, cifra solo superada por Japón (23.000), Turquía

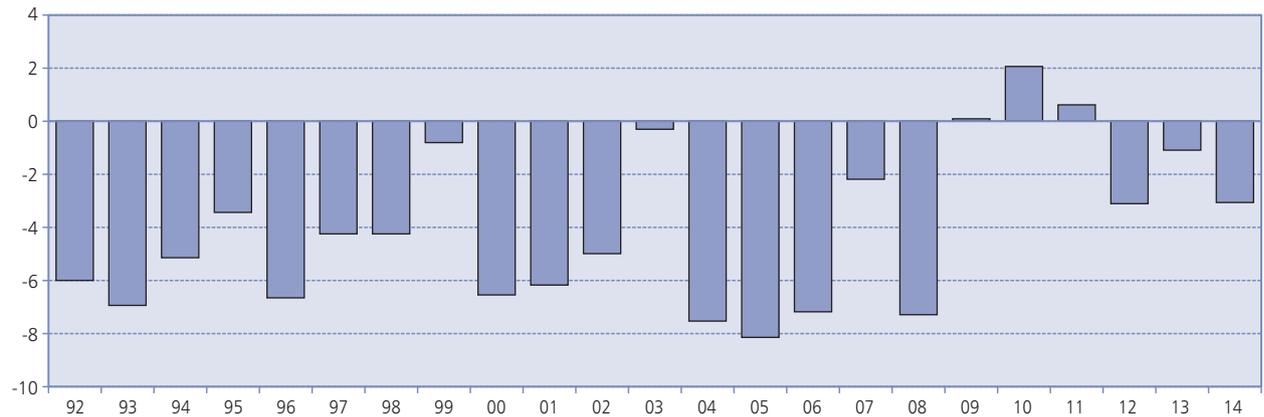
GRÁFICO 8
ÍNDICE DE MODIFICACIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS CAPÍTULO 1-4 Y 7 DE LOS PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS EE.LL.



Nota: Los datos empleados para el cálculo de los índices del período 1992-2013 proceden directa o indirectamente de los presupuestos y liquidaciones, mientras que los utilizados para calcular los índices de 2014 se toman del Resumen de Ejecución de los Presupuestos de las Entidades locales 2014, 4º Trimestre.

Fuente: Elaboración propia con datos de BADESPE y DGCHT (1992-2001) y MHAP (2002-2014).

GRÁFICO 9
DESVIACIÓN EN OBLIGACIONES SOBRE CRÉDITOS INICIALES DE LOS CAPÍTULO 1-4 Y 7
DE LOS PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS EE.LL.



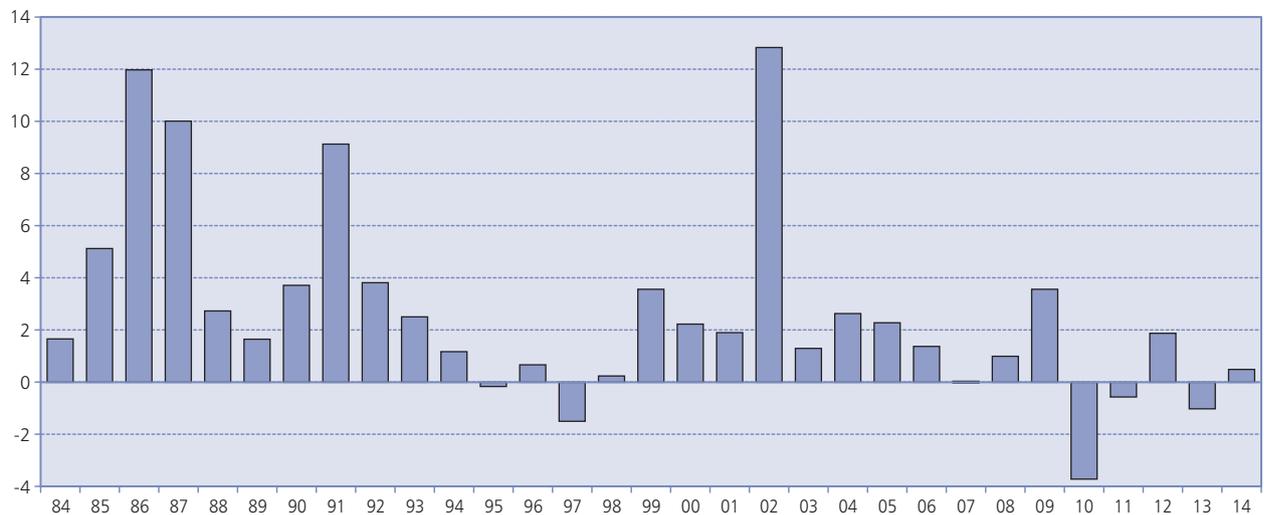
Nota: Los datos empleados para el cálculo de los índices del período 1992-2013 proceden directa o indirectamente de los presupuestos y liquidaciones, mientras que los utilizados para calcular los índices de 2014 se toman del Resumen de Ejecución de los Presupuestos de las Entidades locales 2014, 4º Trimestre.
Fuente: Elaboración propia con datos de BADESPE y DGCHT (1992-2001) y MHAP (2002-2014).

ción de gastos efectivamente re-
 alizados (Bellod, 2014: 84).

En el caso de las CC.AA., los
 créditos iniciales fueron objeto

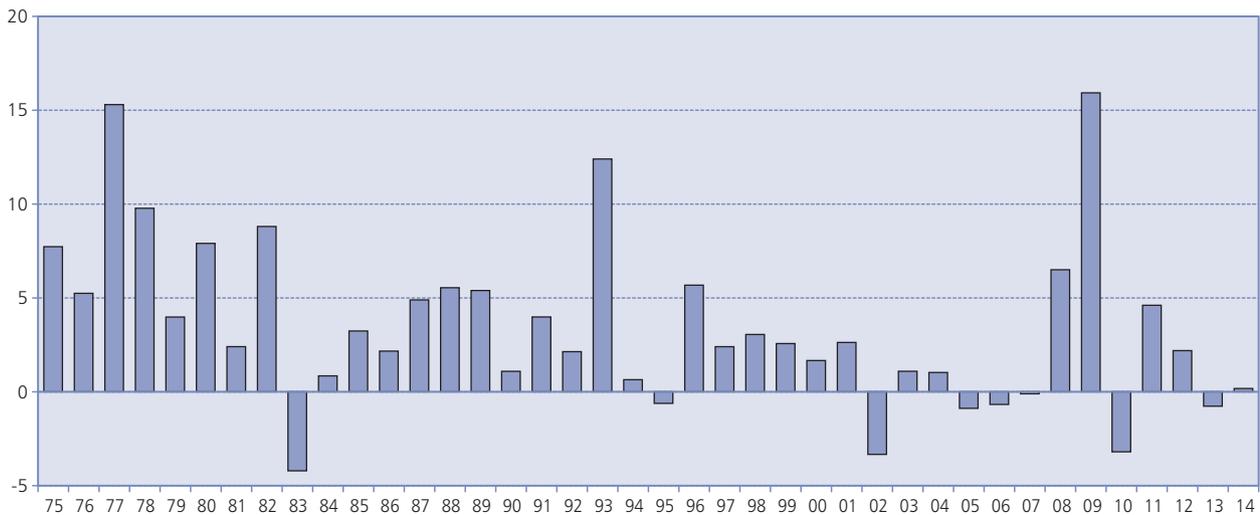
hasta 1992 de cuantiosas modi-
 ficaciones durante el ejercicio (De

GRÁFICO 10
DESVIACIÓN EN OBLIGACIONES SOBRE CRÉDITOS INICIALES DE LOS CAPÍTULO 1-4 Y 7
DE LOS PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS CC.AA.



Nota: Los datos empleados para el cálculo de los índices del período 1984-2012 proceden directa o indirectamente de los presupuestos y liquidaciones, mientras que los utilizados para calcular el índice de 2013 se toman de los presupuestos y avances de liquidación, y los empleados para el cálculo de 2014 se toman de la publicación del MHAP, *Presupuestos Generales de las CC.AA. Año 2015*.
Fuente: Elaboración propia con datos de BADESPE (1984-2001) y MHAP (2002-2014).

GRÁFICO 11

DESVIACIÓN EN OBLIGACIONES SOBRE CRÉDITOS INICIALES DE LOS CAPÍTULO 1-4 Y 7 DEL PRESUPUESTO DE GASTOS DEL ESTADO

Fuente: Tomamos la serie 1975-2002 de Caamaño (2007: 316) y la completamos con datos de liquidación presupuestaria (2003-2013) y avance de liquidación (2014) del MHAP.

Pablos y Valiño, 2000), representando luego las de los capítulos 1-4 y 6-7 un 9,7 por 100 del presupuesto inicial, en promedio, en el período 1993-2012. De menor magnitud son las tasas de desviación en obligaciones sobre los créditos iniciales de dichos capítulos, que, aunque claramente sesgadas al alza, hasta 2006 apenas se tradujeron en déficit superiores a los inicialmente presupuestados, debido a la preponderancia de una previsión presupuestaria prudente de los ingresos (Argimón y Martí, 2006). Distinto es el caso de las desviaciones al alza de algunos años recientes, 2009 y 2012 concretamente, ya que desde 2008 los incumplimientos de los objetivos de estabilidad han sido generalizados. Así lo destacan Leal y López (2015), quienes interpretan además ciertos resultados de su análisis econométrico como indicativos de que, «por el lado del gasto público, el incumplimiento del déficit está motiva-

do más por un aumento discrecional del gasto autonómico que por un incremento de las necesidades de gasto regionales» (p. 53).

En cuanto a la Administración Central, las desviaciones del gasto realizado respecto al inicialmente presupuestado registradas en el año 2009 y también, aunque en mucha menor medida, en 2008 y 2011, nos remiten a una tendencia que muchos creían ya superada; a saber, la de ser el presupuesto inicial ampliamente desbordado en las fases recesivas del ciclo económico, con la consiguiente pérdida de credibilidad del documento presupuestario (Onrubia, 2003: 119 y ss.).

1.2. *Cuestiones pendientes en la transparencia y rendición de cuentas*

Las EE.LL. han venido arrasando endémicos problemas de

falta de rendición de cuentas y de transparencia presupuestaria, que solo en los últimos años se han afrontado de manera resuelta. Lograr algo tan elemental como que los ayuntamientos aprueben sus liquidaciones presupuestarias y cuentas generales, y rindan estas últimas en los plazos legalmente establecidos, ha supuesto una pelea constante. De hecho, este año es el primero en el que la casi totalidad de ayuntamientos aprueba en plazo la liquidación presupuestaria y el 100 por 100 hace lo propio con la cuenta general, pero habrá que comprobar si ello se extiende a la posterior rendición de esa cuenta, que es donde la situación viene siendo más insatisfactoria. Otros frentes en que se está avanzando substancialmente son el del cumplimiento de los criterios de transparencia económico-financiera que Transparencia Internacional (TI) viene aplicando al centenar largo de mayores

CUADRO N.º 9

PORCENTAJE DE ENTIDADES QUE APRUEBAN SUS LIQUIDACIONES PRESUPUESTARIAS Y CUENTAS GENERALES, Y RINDEN ESTAS ÚLTIMAS EN LOS PLAZOS LEGALMENTE ESTABLECIDOS

<i>Liquidación aprobada</i>	31-3-2012	31-03-2013	31-03-2014	31-03-2015
Ayuntamiento	65,6	72,15	79,31	96,69
Diputación Provincial	93,6	100,00	96,77	100,00
Cabildos y consejos insulares...	50,0	50,00	70,00	0,00
Comarca.....	71,9	80,88	80,00	100,00
Mancomunidad.....	70,9	73,65	80,33	98,21
Área metropolitana	100,0	100,00	100,00	0,00
<i>Cuenta grl. aprobada</i>	1-10-2012	1-10-2013	1-10-2014	1-10-2015
Ayuntamiento	71,9	78,03	79,57	100,00*
Diputación Provincial	85,3	94,74	92,11	100,00*
Cabildos y consejos insulares...	57,1	50,00	60,00	0,00*
Comarca.....	75,4	90,00	92,54	100,00*
Mancomunidad.....	56,6	62,56	69,63	100,00*
Área metropolitana	33,3	100,00	33,33	100,00*
<i>Cuenta grl. rendida</i>	15-10-2012	15-10-2013	15-10-2014	15-10-2015
Ayuntamiento	41,4	55,74	53,82	10,17*
Diputación Provincial	47,4	60,53	63,16	2,63*
Cabildos y consejos insulares...	20,0	30,00	20,00	0,00*
Comarca.....	68,9	85,14	78,38	9,46*
Mancomunidad.....	22,4	33,55	33,92	6,61*
Área metropolitana	20,0	33,33	66,67	33,33*

Nota: Estos datos son los ofrecidos en la *web* de rendición de cuentas a 6-8-2015 y, por tanto, los inferiores a 100 no tienen por qué coincidir con la situación a que finalmente se llegue al vencimiento de los plazos legales. De hecho, cabe esperar que los porcentajes de EE.LL. con sus cuentas generales rendidas a 15-10-2015 sean muy superiores a los que figuran en el cuadro.

Fuente: www.rendiciondecuentas.es. Los datos de la primera columna se toman a través de Fernández, Salinas y Salinas (2013: 12) por la misma razón que en el cuadro anterior.

ayuntamientos españoles, y el de la información proporcionada en la *web* del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP). De cara al futuro, es preciso consolidar tales avances y pasar a centrarse en asegurar la fiabilidad y calidad de la información.

En cuanto a las CC.AA., ha de notarse que el MHAP viene publicando desde 2012 un informe de recopilación y síntesis de los principales agregados de los presupuestos de cada Comunidad, y desde finales de 2010 también información trimestral de su ejecución presupuestaria, de la que hoy se puede disponer «con prácticamente la misma periodicidad, grado de detalle, desfase y faci-

dad de acceso que la del Estado» (Hernández de Cos y Pérez, 2014: 82). Aún persisten, no obstante, zonas problemáticas y oscuros recovecos que es preciso iluminar. El propio MHAP (2015: 5) se ha encargado de recordarnos que casi todas las CC.AA. registran algunos incumplimientos de la obligación de integrar, en sus presupuestos y cuentas generales, información sobre todos los sujetos y entidades comprendidos en el ámbito de aplicación de la LEPSF. El FMI (2015b: 134), por su parte, acaba de plantear la necesidad de un mayor grado de convergencia en las prácticas presupuestarias de las distintas CC.AA. con respecto a la clasificación económica, al objeto de ase-

gurar la comparabilidad interregional en la evaluación de las reglas y objetivos fiscales. Por otro lado, en febrero de este año, la Comisión Europea reclamaba al Gobierno español un mayor empeño en la mejora de la transparencia de las cuentas autonómicas, ante la resistencia de algunos Gobiernos de CC.AA. a presentar presupuestos plurianuales y su propensión a recurrir a la contabilidad creativa a través de herramientas extrapresupuestarias. En la misma línea, la AIReF (2014b) había ya formulado una serie de recomendaciones encaminadas a asegurar la publicación de escenarios presupuestarios plurianuales por todas las AA.PP. y una utilización más transparente de la cuenta no presupuestaria: «*Acreeedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto*» (11).

1.3. Endeblez del control interno, especialmente en las EE.LL. y CC.AA.

Con anterioridad a la LRSAL, el control interno de la gestión presupuestaria municipal por los interventores y secretarios-interventores se había ido deteriorando hasta volverse más aparente que real (Biosca, 2010; Bosch y Solé-Ollé, 2013). Para reconducir esta situación, dicha Ley introdujo una serie de reformas en el TRLHL y la Ley de Bases del Régimen Local (LBRL) tendentes a corregir algunas de las debilidades detectadas. Los arts. 213 y 218 TRLHL contemplan diversos cambios en la función de control interno, cuya efectividad dependerá en buena medida del ejercicio que el Gobierno haga de sus facultades de desarrollo normativo y del grado de involucración de la IGAE y el Tribunal de Cuentas. Las modificaciones introducidas en la LBRL afectan al marco legal de los habilitados estatales y la co-

bertura de los puestos a ellos reservados, estableciéndose, entre otras cosas, que los puestos con funciones de control interno solo se podrán cubrir por libre designación *excepcionalmente* y con *autorización expresa del órgano competente de la AGE en materia de Haciendas locales*. A todo ello ha venido a añadirse la autorización en los dos últimos años para convocar un número adicional de plazas de habilitados estatales, que se añaden a las asignadas en la distribución de la tasa de reposición prevista en la LPGE para el respectivo ejercicio (12).

En lo que concierne al control interno en las CC.AA., todo parece indicar que adolece de los mismos defectos y limitaciones que el de la Administración Central, en ocasiones atenuados, pero seguramente las más de las veces agudizados por arrastrar versiones anticuadas y trampeadas del modelo estatal (13). Un buen ejemplo lo encontramos en la regulación del control interno en la Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid, que es en extremo deudora de la del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria de 1988, pero con la puerta falsa del art. 85.1, que permite sustituir «la intervención previa por un control financiero de carácter permanente, para aquellos gastos que por vía reglamentaria se determinen» (sin prerequisite ni limitación alguna). Esto no tendría por qué constituir un problema si en la generalidad de nuestras AA.PP. el control financiero permanente hubiese alcanzado una plena madurez, y se diesen las condiciones necesarias para poder pasar con garantías del modelo latino de control a un modelo anglosajón (Caamaño, 2007: 325-357). Pero es precisamente en las dudas sobre el cumplimiento de tales condiciones donde radica el principal factor

de riesgo de experiencias innovadoras como la desarrollada en la Comunidad de Canarias, que se basa en un enfoque gerencialista y supone sustituir, abiertamente y con carácter general, la función interventora por el control financiero permanente (Parres, 2010).

Respecto al control interno de la Administración Central, en su modalidad de función interventora, Caamaño (2007: 270-273 y 291-325) ha puesto de manifiesto las limitaciones inherentes a su diseño de base clásica contable, que deja fuera los aspectos de eficiencia y eficacia, y cuya potencial contribución a asegurar la integridad en la gestión del gasto y a prevenir las desviaciones macro presupuestarias es limitada. En cuanto al control financiero permanente y la auditoría pública, se han resaltado la relativa indeterminación y defectiva aplicación del primero y el escaso peso de la auditoría operativa en la actividad de la IGAE.

1.4. *Partidismo, lentitud y pocas consecuencias del control externo*

En general, las debilidades del control externo efectuado por el Tribunal de Cuentas y los OCEX autonómicos son bien conocidas: contaminación partidista, retraso en la presentación de los informes, pocas consecuencias, escaso desarrollo del control de eficiencia y eficacia... Las tablas estadísticas aportadas por Núñez (2013: 156, 174 y 186) evidencian hasta qué punto la emisión del informe sobre la cuenta general por los OCEX autonómicos ha venido distando en el tiempo del cierre del ejercicio fiscalizado, y como sus limitaciones en el alcance y recomendaciones se han venido reiterando infructuosamente año tras año. También

muestran, sin embargo, una apreciable diversidad entre los distintos OCEX en lo que respecta al tiempo que se toman para emitir su informe, así como una tímida tendencia a reducir ese tiempo, tendencia que seguramente se haya acentuado en los últimos años.

Los defectos apuntados se han hecho, si cabe, aún más patentes en el caso del Tribunal de Cuentas, para el que Onrubia (2014) reclama un pacto de ámbito nacional, entre las principales fuerzas políticas. Se trataría de un pacto dirigido a garantizar la independencia y profesionalidad, y acabar con la exasperante ralentización de su actividad, que traslada a la ciudadanía una imagen de falta de compromiso con la integridad pública. A propósito de esto último baste señalar que, según la encuesta de prácticas y procedimientos presupuestarios de la OCDE de 2012, nuestra Administración Central ha tenido el dudoso honor de ser la que más ha hecho esperar a la ciudadanía por la divulgación de sus cuentas auditadas (OCDE, 2014: 87).

2. Escasa orientación a resultados en el proceso presupuestario

2.1. *El presupuesto por resultados en la Administración Local*

El camino recorrido hacia la implantación formal del PR en las EE.LL. ha estado jalonado de normas y disposiciones que pretendían establecer una estructura por programas, indicadores de gestión, seguimiento de costes y asignación por objetivos en dichas entidades (Zapardiel 2010). Sin embargo, no parece que con ello se haya logrado, en la práctica, inducir las a una aplicación ge-

neral y efectiva de la elaboración de presupuestos y control por resultados. Se refieren algunas historias de éxito, como la del emblemático programa «Gestión política basada en el rigor económico y en presupuestos estratégicos» del Ayuntamiento de Bilbao (Bosse *et al.*, 2013: 15-31), o la del modelo de presupuesto vinculado a la gestión por procesos del Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat (Suárez, 2007: 255-256). También han proliferado las experiencias de presupuesto participativo (Ganuza, 2010; Falck y Paño, 2011; Gómez, 2014), y se han diseñado por diversas instituciones sistemas de indicadores de gestión para los ayuntamientos, en la mayoría de los casos con la colaboración o participación de algunos de ellos. La situación general, con todo, se habría caracterizado por la consignación puramente rutinaria por las EE.LL., en sus presupuestos, de unos objetivos e indicadores que apenas pasan de ser simples relaciones de tareas y actividades (DF de Gipuzkoa, 2007), así como por su tendencia a obviar la preceptiva aportación de indicadores de gestión en sus cuentas anuales (Royo, Acerete y Martí, 2012) y a adoptar una actitud más bien pasiva, a remolque de las exigencias que ha ido imponiéndoles la legislación estatal (Valenzuela, 2008).

Ante tal situación, la nueva Instrucción de Contabilidad de la Administración Local (ICAL 2013), que entra en vigor en el ejercicio 2015, ha optado por excepcionar para este y el siguiente la obligación de incluir en las cuentas anuales la información sobre el coste de las actividades y los indicadores de gestión, a efectos de dar un margen de tiempo para la implantación de una contabilidad de costes en las entidades afectadas. En paralelo, sin

embargo, la LRSAL ha venido a requerir con carácter general el cálculo y publicación del coste efectivo de los servicios municipales. El mero contraste entre ambas normas permite comprender el escepticismo con el que autores como Bosch y Solé-Ollé (2014) han saludado la exigente previsión de la LRSAL, dada la actual falta de información sobre los costes y resultados de nuestros servicios municipales. Lo cierto es que los criterios de cálculo del coste efectivo previstos en la Orden HAP/2075/2014 nos sitúan ante una información muy dependiente de la liquidación presupuestaria y la *Encuesta de Infraestructura y Equipamientos Locales* (EIEL), y de un tosco criterio de imputación de los gastos generales. Su valor dependerá, por tanto, decisivamente de la calidad de dichas fuentes de información y del rigor con que se cuantifiquen las amortizaciones y los gastos pendientes de aplicar a presupuesto. En el momento de elaborarse este artículo, la única información publicada se limita, en realidad, a las cifras de coste total en 2013 por grandes áreas de gasto, lo que apenas permite ir más allá del tipo de análisis que ya podía hacerse a partir de la liquidación presupuestaria.

2.2. *El presupuesto por resultados en la Administración Autónoma*

Como en el ámbito local, también en el autonómico se han ido dando pasos hacia la implantación formal del PR. Las legislaciones de las distintas CC.AA. prevén la estructura presupuestaria basada en programas, con sus correspondientes objetivos. Algunas, como Cataluña, van más lejos al atribuir al departamento de fi-

nanzas la tarea de impulsar la evaluación económica de las políticas públicas, así como la de requerir para los proyectos de inversión un análisis coste beneficio o algún otro tipo de evaluación de impacto económico y social. En Andalucía, la Orden de elaboración de los presupuestos para el año 2015 dispone el establecimiento, en cada Consejería, de sendos grupos de trabajo para la evaluación del impacto de género y de la adecuación y validez de los programas de gasto.

En la práctica, la elaboración de los presupuestos de las CC.AA. ha tendido a arrastrar muchas de las deficiencias heredadas de la Administración Central (Onrubia, 2003). La incapacidad para transitar realmente del presupuesto de medios a un presupuesto por programas ha sido una reiterada conclusión en los estudios de caso realizados sobre Comunidades como La Rioja (Piña, 2004), Murcia (Bellod, 2004 y 2007) o Galicia (Caamaño, 2008). Si bien es cierto que diversos elementos asociados a la gestión por resultados están formalmente presentes en las CC.AA. (14), en diez de ellas no se publican indicadores de eficiencia o eficacia del gasto en la prestación de los servicios públicos según lo indicado por la Ley General Presupuestaria (indicador 41 del índice de TI-España). Un dato, este, hasta cierto punto coherente con el obtenido de una reciente encuesta de la OCDE (2014a: 173), que evidencia que, en la preparación de sus presupuestos por nuestras CC.AA., la información financiera y otros datos generados por las consejerías se utilizan bastante más que los indicadores de resultados, las evaluaciones de impacto y las revisiones del gasto.

Puede decirse, por tanto, que la elaboración de los presupues-

tos en las CC.AA. aún se mantiene, en general, apegada a la vieja lógica incrementalista, si bien cada vez más condicionada por las restricciones fiscales y acaso también, en alguna medida, por las proyecciones macropresupuestarias a medio plazo. Justo es, con todo, admitir la existencia de una variabilidad entre comunidades y aun la posible coexistencia en una misma CA de zonas problemáticas y buenas prácticas. Muestra de ello son los significativos esfuerzos de modernización del proceso de

elaboración del presupuesto realizados en la primera década de este siglo por las CC.AA. de Cataluña y Andalucía (Maluquer, 2012; Lozano et al., 2008).

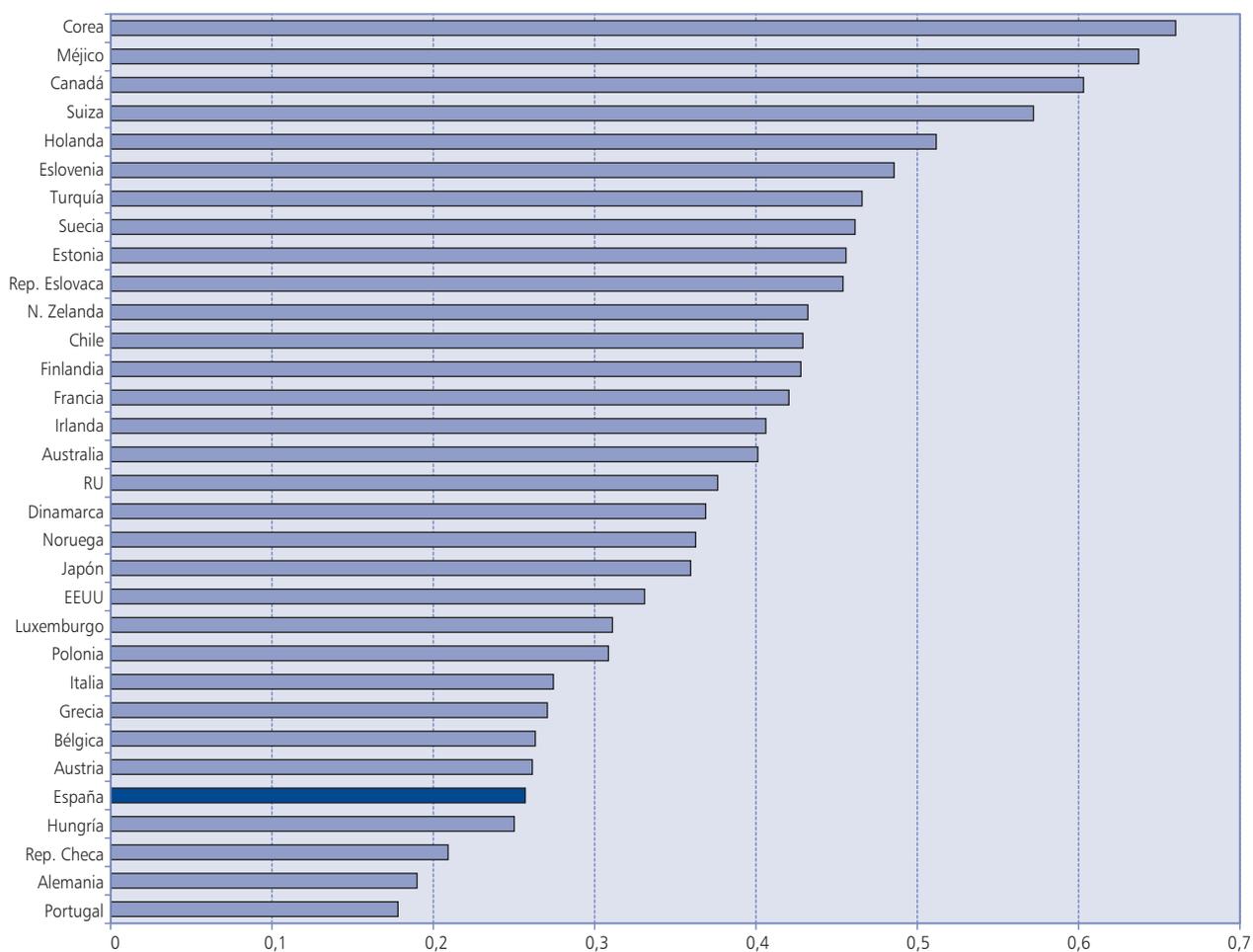
2.3. El presupuesto por resultados en la Administración Central

En lo que respecta a la implantación formal del PR, la normativa para la Administración Central

tiende a poner un énfasis aún mayor que la vigente para las administraciones territoriales (véanse, p. ej., los arts. 26.1, 29.6.a), 29.6.e), 27.5, 35.4 y 31.2 de la LGP de 2003 y la Orden de elaboración de los PGE para 2015, que prevé la constitución de una Comisión de Análisis de Programas en cada ministerio). Sin embargo, el estado de la elaboración de presupuestos orientada a resultados en dicha administración deja mucho que desear. En lugar de un volumen manejable

GRÁFICO 12

UTILIZACIÓN DE LAS PRÁCTICAS DEL PRESUPUESTO POR RESULTADOS EN EL NIVEL CENTRAL DE GOBIERNO



Fuente: OECD 2011 Survey on Performance Budgeting.

de objetivos e indicadores cuya relevancia esté fuera de cuestión, lo que encontramos en las memorias de los PGE es una cantidad abrumadora de elementos, tan heterogéneos como dudosamente significativos; 909 objetivos y 5.616 indicadores para el ejercicio 2012 (15). Aspectos clave como la relación de los ciclos de gestión de las políticas públicas con el proceso presupuestario, el papel de la legitimidad, representatividad y relevancia en la definición de los objetivos o criterios de éxito y, sobre todo, la dimensión conductual de la reforma, han sido sistemáticamente orillados en el diseño, el debate y la acción (Caamaño, 2007: 444-465). Ante la ausencia en las memorias de programas de objetivos bien definidos e indicadores adecuados, así como de una contabilidad analítica, la labor fiscalizadora de la IGAE ha consistido durante mucho tiempo en levantar acta y parapetarse en una pretendida imposibilidad de ir más lejos (16). El presupuesto por programas derivó entonces en un aparataje puramente formal, alejado de la realidad de la gestión, y nuestra Administración Central se fue quedando rezagada en relación a las de la mayor parte de los países desarrollados. De ahí que no aparezca lo que se dice bien posicionada en el *Índice de presupuesto por resultados de la OCDE* (gráfico 12), a pesar de que este ni siquiera mide cuán exitosamente funciona el sistema, sino solo el establecimiento de un marco comprensivo que contemple los elementos básicos del PR (OCDE, 2014b: 79).

Aunque en los últimos tiempos parece haberse iniciado algún tímido replanteamiento, con la admisión del fracaso por el propio Interventor General del Estado y una incipiente voluntad

de dar a la auditoría operativa una mayor orientación a los aspectos estratégicos y sistémicos (Alcalde, 2012), lo cierto es que en condiciones normales los PGE han venido presentado una alta dosis de incrementalismo (Caamaño y Lago Peñas, 2011). Para tratar de ponerle coto, el Informe CORA (2013: 69-70) ha propuesto modificar la metodología de elaboración de los capítulos 2 y 6 de los PGE. En esencia, se trata de determinar, para aquellas actividades transversales en que sea posible, el volumen estándar de bienes y servicios necesario para mantener adecuadamente la actividad, y el coste estándar por unidad de volumen, de modo que la elaboración del presupuesto se base en ese estándar de coste unitario más que en el presupuesto del año anterior. Barea, Martínez y Miquel (2014: 25) han querido ver en ello una introducción de la filosofía del presupuesto base cero. Sin embargo, como señala la OCDE (2014a: 158), se trata más bien de una evaluación de costes por comparación interna que de una elaboración base cero de los presupuestos. Expone también la OCDE las dificultades técnicas y resistencias burocráticas a que habrá de enfrentarse la iniciativa, así como la importancia de coordinarla con las reformas en el área de contratación pública e involucrar en ella a las CC.AA. y EE.LL. Y observa, en fin, que el peso relativo del capítulo 2 en el gasto en operaciones no financieras es ínfimo, y que el componente de planificación plurianual inherente a la inversión en infraestructura hace difícil aplicarle esta iniciativa. Lo realmente necesario en el capítulo 6 es, aparte de integridad y eficiencia en la contratación pública, un serio análisis económico de los proyectos de inversión.

3. La necesidad de ir más allá del ámbito convencional del PR

Conforme a lo expuesto al inicio de esta sección IV, la sostenibilidad del ajuste fiscal en España requiere conciliar el esfuerzo de consolidación con el apoyo al crecimiento y el abordaje de la alarmante situación social. Ello presupone la creación del necesario espacio fiscal, es decir, la ampliación del volumen de recursos financieros del que el Gobierno puede disponer para impulsar iniciativas de política pública a través del presupuesto y decisiones relacionadas (Schick, 2009). La vía que proponemos para hacerlo implica, aparte de actuar sobre las debilidades básicas de gobernanza financiera enunciadas en la sección IV.1, potenciar el rol de priorización estratégica del presupuesto y su capacidad de propiciar ganancias de eficiencia operativa. Sin embargo, para lograrlo el presupuesto por resultados ha de ir en cierto modo más allá de sí mismo, metamorfoseándose en una variedad de *extensiones* (evaluación de programas, revisiones del gasto, gestión por resultados) y *derivados* (conducción de la política socioeconómica, rendición de cuentas democrática, empoderamiento ciudadano) que trascienden su «núcleo duro» para entroncar con fundamentales procesos de políticas, gerenciales y políticos (Schick, 2013).

La importancia de esta apertura y *vis expansiva* del PR para afrontar los actuales desafíos se desprende claramente del medular trabajo de Marcel (2013), que nos presenta dos catálogos de alternativas para generar espacio fiscal. El primero de ellos incluiría mecanismos en el marco del presupuesto como la desindexación, el dividendo de eficiencia, las

cláusulas de suspensión de vigencia de los programas, las reglas de pago con cargo al ahorro o recorte de otros programas, las evaluaciones y las revisiones del gasto. El segundo abarcaría mecanismos más allá del marco anual del presupuesto como la racionalización de los gastos fiscales, las revisiones de la cartera de colaboraciones público-privadas, los ejercicios solapados de presupuesto base cero, los programas de contención de costes y la sostenibilidad fiscal de la nueva legislación. El mensaje de fondo es la necesidad de integrar tales mecanismos en una estrategia global sostenida que involucre no solo a los actores presupuestarios clave, sino también a otros ubicados más allá del proceso presupuestario regular.

En el caso español, consideramos de vital importancia el desarrollo de revisiones del gasto en estrecha conexión con el marco financiero plurianual, involucrando a ese ampliado elenco de actores y con el insumo, en su caso, de evaluaciones de programas. Ello contribuiría a reforzar la credibilidad del marco plurianual en nuestra Administración Central, que según la OCDE (2014a: 163 y 168) se ha visto erosionada por sucesivos *shocks* fiscales y respuestas gubernamentales de emergencia que han convertido las proyecciones en papel mojado; de hecho, los esfuerzos por generar espacio fiscal no han superado normalmente los viejos confines del proceso presupuestario o se han limitado a esas respuestas de emergencia a la crisis. La coincidencia de este informe de la OCDE con otro de la AIReF (2014b) en la necesidad de reforzar la perspectiva plurianual de nuestra gestión financiera pública, y las distintas recomendaciones que uno y otro hacen al respecto, deberían aprovecharse

para abrir un debate en profundidad sobre la cuestión. Hace ya más de una década, Onrubia (2003: 169) ponía aquí el dedo en la llaga al denunciar la ausencia de mecanismos de coordinación del enfoque agregado y macroeconómico del presupuesto con la programación plurianual de las distintas políticas públicas, y advertir que, sin una respuesta clara a este problema, sería complicado evitar los estrangulamientos financieros que venían sufriendo nuestras AA.PP. en los cambios negativos en la coyuntura económica.

V. CONCLUSIONES

— La dramática inversión de la coyuntura en 2008 ha supuesto un desafío para las cuentas públicas españolas. La profunda descentralización de los últimos 35 años introducía una dificultad adicional, pues obligaba a situar en la misma longitud de onda a gobiernos diferentes en territorios o ideología, dotados de autonomía política. La primera conclusión es que algunos rasgos característicos del modelo institucional español han contribuido decisivamente a que el ajuste pueda considerarse un éxito parcial. Singularmente, que el nivel central conservase competencias relevantes para la evolución de gastos e ingresos subcentrales.

— Esta intensificación en el ajuste ha venido, sobre todo, por la recuperación de los ingresos sobre el tamaño de la economía, tanto en el nivel central como en el autonómico y local. Si el riesgo se ha concentrado en la Administración Central ha sido por sus propios rasgos estructurales, por haber internalizado parte de los problemas de otras administraciones, y acaso también por alguna timidez en sus medidas de ra-

cionalización. Su deuda es proporcionalmente más alta, su déficit más pesado. El ajuste pendiente debe focalizarse en las cuentas centrales (17) y en algunas comunidades autónomas. La deuda central difícilmente alcanzará los niveles previstos en la legislación vigente en el año 2020, ni siquiera con un retraso considerable —y algo similar sucede para las comunidades autónomas más endeudadas—. Las administraciones subcentrales deberán depender de sí mismas en mayor medida en los próximos años. Las previsiones normativas para el conjunto de las administraciones en materia de sostenibilidad financiera debieran ajustarse para establecer sendas de evolución realistas.

— La fatiga de la austeridad está ya presente en el comportamiento de los gobiernos. De hecho, las previsiones sobre el ajuste futuro descansan ya en una expectativa de recuperación notable de la actividad económica y el empleo. Los resultados de las convocatorias electorales en 2015 pueden dificultar adicionalmente la continuidad de la tensión racionalizadora. Sin embargo, el retorno a dinámicas inerciales como las imperantes antes de la crisis traería consigo, bien un abierto incumplimiento de nuestros compromisos europeos en materia de deuda, bien una reducción al extremo del espacio fiscal disponible para impulsar el crecimiento y afrontar la alarmante situación social. Lo deseable sería, por tanto, que la nueva coyuntura económica no se tomase como una invitación a relajarse, sino como una oportunidad de abordar las necesarias reformas de manera más racional, profunda, paulatina y equitativa.

— Una primera línea de reforma es la encaminada a establecer

y reforzar ciertos elementos básicos de gobernanza financiera, en el contexto de más amplias reformas tendentes a articular, consolidar y regenerar lo que se conoce como *sistema nacional de integridad*. Hay que lograr que tanto la aprobación del presupuesto y de la cuenta general como la rendición de esta última en los plazos legalmente establecidos, se conviertan en arraigados hábitos de comportamiento de nuestras entidades locales. Por otro lado, para que la transparencia fiscal sea efectiva y no puramente nominal, los avances de estos últimos años han de complementarse a nivel micropresupuestario, iluminando, entre otras, las zonas de opacidad que tradicionalmente han afectado a cuestiones como la imputación cualitativa y temporal de las operaciones, la estimación de los derechos de dudoso cobro o el cálculo de las desviaciones de financiación en gastos con financiación afectada. La revitalización de los controles internos y externos resulta clave a tal fin.

— La otra línea de reforma que enfatizamos es el desarrollo de la capacidad de presupuestar, especialmente orientado a la creación de espacio fiscal. Aunque la presencia de incrementalismo sea una característica casi universal del presupuesto público, el desarrollo de las llamadas *revisiones del gasto* en estrecha conexión con el marco financiero plurianual, involucrando a actores distintos de la autoridad presupuestaria y con el aporte, en su caso, de evaluaciones de programas, permitiría ampliar el contenido del debate y el abanico de alternativas. La consideración, en este contexto, de posibles cambios en la legislación sustantiva y de la sostenibilidad fiscal de la nueva legislación, constituiría otra pieza indispensable. También los avances en la elaboración de presu-

puestos por resultados y en las reformas en curso en la intersección del presupuesto con la contratación pública podrían reportar ciertas ganancias de eficiencia y, por ende, generar espacio fiscal; y ello por no hablar de otras asignaturas pendientes como la evaluación económica de inversiones o el examen de los gastos fiscales. Un esfuerzo que ha de extenderse a todas las AA.PP.

NOTAS

(1) El artículo se ha beneficiado de los comentarios y sugerencias de los participantes en la *Conferencia sobre gasto público en España* organizada por Funcas, RIFDE y GEN en mayo de 2015 en Santiago de Compostela. En particular, queremos dejar constancia del agradecimiento a Carlos Monasterio, Santiago Lago y Jorge Martínez por sus aportaciones.

(2) Como explica el citado autor, el estrés fiscal mina: *i)* la asignación de recursos incrementales en función de resultados realizada desde el centro, al hacer desaparecer o reducir a la mínima expresión tales recursos; y *ii)* la discreta labor de reasignación orientada a resultados en el seno de las agencias de gasto, al generar una presión en favor de grandes reasignaciones explícitas gestionadas por las agencias centrales. Los «confortables patrones» *i)* y *ii)* de mejora de resultados en el *ámbito convencional* del PR se ven, pues, trastornados por la situación de estrés fiscal, que en cambio favorece la realización de ajustes a gran escala en el *ámbito expandido* del PR, en el que se ubican las revisiones del gasto.

(3) En términos estructurales existía ya déficit público en 2007 (ver LAGO PEÑAS y MARTÍNEZ VÁZQUEZ, 2015, en este mismo número).

(4) Aunque podríamos dar por iniciada esta segunda fase con la aprobación de la reforma constitucional del artículo 135 en septiembre de 2011.

(5) En la *Actualización del Plan de Estabilidad 2012-2015* (Reino de España, 2012) se establece una previsión de 28.120 millones adicionales en ingresos públicos (2012-2013) y una reducción de gastos de 21.748 millones en el mismo período.

(6) A diferencia de otros países (Allain-Dupré, 2011), no ha habido estímulos para la inversión de los gobiernos regionales; y el FCI ha respondido automáticamente al ajuste general de la inversión pública (FERNÁNDEZ, LAGO y ÁLVAREZ, 2013).

(7) Para conocer la evolución de la administración central durante la crisis hemos retirado las transferencias corrientes a otras ad-

ministraciones, evitando el efecto derivado del cambio de modelo de financiación, tanto para los recursos como para los empleos. Construimos así indicadores de ingreso y de gasto destinados a cubrir las funciones propias de la Administración Central. Son estos datos los que comentaremos.

(8) En términos reales habrían caído a la mitad desde 2007, al reajustar las liquidaciones; sin ese cambio el desplome hubiese sido aún mayor.

(9) Señaladamente, el Fondo de Liquidez Autonómica (RD-L 21/2012, de 13 de julio). Además, el CPFF (6/2012) había acordado la creación de un mecanismo de financiación del pago a proveedores; se puso en marcha una línea de financiación del ICO.

(10) MARTÍN SECO (2014: 346) lo expresa de forma drástica: «La clasificación económica goza de tal maleabilidad que uno tiende a pensar que en el capítulo 6 cabe casi todo y que la asignación a los capítulos 4 y 7 se realiza de manera casi discrecional. El presupuesto por programas no pasa de ser una simple clasificación funcional (...). El régimen de modificaciones presupuestarias es tan flexible que solo una porción muy reducida de los proyectos aprobados por las Cortes se terminan realizando. Hace ya muchos años, un abogado del Estado definía el presupuesto como un solo crédito y ampliable. Todos los que habéis realizado controles presupuestarios sabéis hasta qué punto el presupuesto es pura ficción.»

(11) Otra vía para detectar debilidades de nuestras CC.AA. en cuanto a la transparencia presupuestaria es examinar su nivel de cumplimiento de los criterios de las áreas «económico-financiera» y «nueva Ley de Transparencia», del índice de transparencia de las CC.AA. de T1 - España. De este ejercicio se desprende que la mayor proporción de Comunidades incumplidoras corresponde a los criterios 41 y 39, seguidos del 43 y el 67.

(12) Véanse el art. 1 del RD-Ley 5/2014, de 4 de abril, y el art. 1 del RD-Ley 3/2015, de 22 de marzo.

(13) Una panorámica de las regulaciones de este tipo de control en las CC.AA. es la ofrecida por Santacana (2013), quien subraya que aquellas han tomado como «guía» o «referencia» el modelo estatal, un modelo «tradicional» como los mantenidos en Grecia, Italia, Luxemburgo y Portugal (pp. 640-642).

(14) Véanse los indicadores 65, 35, 31, 26 y 27 de la *Encuesta de Transparencia Internacional*.

(15) Tomamos el dato de blanco (2012: 108).

(16) No es, por tanto, de extrañar que el órgano de control interno se haya mostrado incapaz de proporcionar una retroalimentación orientada a resultados en el proceso presupuestario. Como relatan FEINSTEIN y ZAPICO-GOÑI (2010: 27), aunque el personal de la

IGAE llegó a participar unos pocos años en reuniones con la DGP durante la elaboración del presupuesto, los informes de auditoría no proporcionaban información relevante para las negociaciones presupuestarias, por lo que dicha presencia de la IGAE se hizo infrecuente.

(17) Incluida la Seguridad Social, que es objeto de análisis específico en otra contribución a este volumen (ZUBIRI, 2015).

BIBLIOGRAFÍA

ALLAIN-DUPRÉ, D. (2011), «Multi-level Governance of Public Investment: Lessons from the Crisis», *OECD Regional Development Working Papers*, 5.

AIReF (Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal) (2014a), *Informe complementario sobre las líneas fundamentales de Presupuestos 2015 de las Comunidades Autónomas*.

AIReF (2014b), «Opinión sobre cambios en los procedimientos del ciclo presupuestario», 22 de julio.

ALCALDE HERNÁNDEZ, J.C. (2012), «La gestión por resultados y su control en el sector público», *Presupuesto y Gasto Público*, 69: 75-90.

ARGIMÓN, I., y MARTÍ, F. (2006), «Las finanzas públicas de las Comunidades Autónomas: presupuestos y liquidaciones», *Boletín Económico del Banco de España*, diciembre: 52-62.

BAGARIA, N.; Holland, D., y Van Reenen, J. (2012), «Fiscal consolidation during a depression», Special Paper n° 27, Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science.

BAREA TEJEIRO, J.; MARTÍNEZ ÁLVAREZ, J.A., y MIQUEL BURGOS, A.B. (2014), «El presupuesto como instrumento de gestión pública eficaz: la implantación del presupuesto base cero en la Administración Pública española», *Presupuesto y Gasto Público*, 76: 11-34.

BELLOD, J.F. (2004), *Déficit público e instituciones presupuestarias: el caso de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia 1983 - 2003*, Tesis Doctoral, Departamento de Hacienda y Economía del Sector Público, Universidad de Murcia.

— (2007), «Caracterización del sistema presupuestario autonómico: el caso de Murcia», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 303: 245-270.

— (2014), «El fracaso de las Instituciones Presupuestarias en las Entidades Locales», *Auditoría Pública*, 63: 83-94.

BIOSCA, F.J. (2010), «La apariencia de control en la administración local por los

habilitados estatales», *Auditoría Pública*, 52: 71-78.

BLANCO, A. (2012), «Recent experiences in evaluating public expenditure in Spain», *Presupuesto y Gasto Público*, 68: 81-109.

BOSCH, N. y Solé-Ollé, A. (2013), «Una valoración preliminar de la reforma de la Administración Local en España», en Bosch, N. y Solé-Ollé, A. (eds.), *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal 2012*, Barcelona, Institut d'Economia de Barcelona (IEB): 80-87.

BOSCH, N. y SOLÉ-OLLÉ, A. (2014), «La fallida reforma de la Administración Local», en Bosch, N. (dir.), *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal y Finanzas Públicas '13*, Barcelona, Institut d'Economia de Barcelona (IEB): 4-8.

BOSSE, J.; HEICHLINGER, A.; PADOVANI, E. y VANEBO, J.O. (2013), *En busca de la excelencia en la gestión pública local: siete caminos al éxito*, European Institute of Public Administration, Maastricht, Países Bajos.

CAAMAÑO, J. (2007), *El control del gasto bajo un prisma de Gestión Pública: análisis teórico y aplicaciones a IGAE*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

— (2008): «Procesos orzamentarios e de control do gasto na Xunta de Galicia: avances e desafíos pendentes», en S. Lago Peñas y X. Álvarez Corbacho (coords.), *Territorio, financiamento e control do gasto. Chaves da economía pública galega (II)*, Galaxia, Vigo, 237-273.

CAAMAÑO-ALEGRE, J. y LAGO-PEÑAS, S. (2011), «Combining Incrementalism and Exogenous Factors in Analyzing National Budgeting: An Application to Spain», *Public Finance Review*, vol. 39: 712-740.

CORA (Comisión para la Reforma de las AAPP) (2013), *Reforma de las Administraciones Públicas*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas - Ministerio de la Presidencia, Madrid.

CUERPO, C. (2014), «Análisis de sostenibilidad de la deuda pública española», *Documentos de Trabajo de la AIReF*, 2.

DARVAS, Z. y WOLFF, G.B. (2014), «Europe's social problem and its implications for economic growth», *Bruegel Policy Briefs*, 3.

DE PABLOS ESCOBAR, L. y VALIÑO CASTRO, A. (2000), «El control legal de la actividad económico-financiera de nuestras Comunidades Autónomas», *Hacienda Pública Española*, 155: 105-120.

DF de Gipuzkoa (Diputación Foral de Gipuzkoa) (2007), *Guía de gestión por objetivos para los ayuntamientos de Gipuzkoa*, Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Gipuzkoa, San Sebastián.

FALCK, A. y PAÑO YÁÑEZ, P. (eds.) (2011), *Democracia Participativa y Presupuestos*

Participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual, Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga (CEDMA), Málaga.

FEINSTEIN, O. y ZAPICO-GOÑI, E. (2010), «Evaluation of Government Performance and Public Policies in Spain», *ECD Working Paper Series*, 22.

FERNÁNDEZ LEICEAGA, X. y LAGO PEÑAS, S. (2014): «El modelo de financiación autonómica desde la perspectiva de los gobiernos autonómicos», *Investigaciones Regionales*, 30: 159-196.

FERNÁNDEZ LEICEAGA, X.; LAGO PEÑAS, S. y ÁLVAREZ CORBACHO, X. (2013), «El Fondo de Compensación Interterritorial: Análisis y propuestas de reforma», *MPRA Working Paper*, 51107.

FERNÁNDEZ LLERA, R. (2014): «No culpable: veredicto sobre el endeudamiento local en España», *Revista General de Derecho Público Comparado*, 15: 1-28.

FERNÁNDEZ LLERA, R.; SALINAS JIMÉNEZ, J. y SALINAS JIMÉNEZ, M.M. (2013), «Transparencia y rendición de cuentas de entidades locales», ponencia presentada al congreso *Smart Regions for a Smarter Growth Strategy: New challenges of the regional policy and potentials of cities to overcome a worldwide economic crisis*, Oviedo, 21-22 de noviembre.

FERNÁNDEZ-WULFF BARREIRO, P. (2012), «Límites constitucionales al gasto público: Suecia, Reino Unido, Suiza, Chile y Alemania», enero, Fedea.

FMI (2015a): «Spain: 2015 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Spain», Country Report No. 15/232, International Monetary Fund, Washington, D.C.

— (2015b): «Spain: Selected Issues», Country Report No. 15/233, International Monetary Fund, Washington, D.C.

GANUZA FERÁNDEZ, E. (2010), «Los presupuestos participativos en España: impacto y futuro en las ciudades», en Allegretti, U. (ed.), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press.

GIANNITSIS, T. y ZOGRAFAKIS, S. (2015), «Greece: solidarity and adjustment in times of crisis», IMK (Macroeconomic Policy Institute), Study 38.

GOICOECHEA, I. y LÓPEZ, C. (2014), «Radiografía del endeudamiento de las entidades locales: evolución y expectativas», *Cuadernos de Información Económica*, 241: 45-52.

GÓMEZ DEL PESO, J.L. (2014), *Los Presupuestos Participativos. Dimensiones analíticas y líneas de debate en la experiencia*

<p>española, Tesis Doctoral, Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Carlos III de Madrid, Getafe.</p> <p>HERNÁNDEZ DE COS, P. (2011), «La Reforma del marco fiscal en España: los límites constitucionales y la nueva regla de crecimiento del gasto público», <i>Boletín Económico del Banco de España</i>, 59, septiembre de 2011, Banco de España.</p> <p>HERNÁNDEZ DE COS, P. y PÉREZ, J.J. (2013), «La nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria», <i>Boletín Económico del Banco de España</i>, abril: 65-78.</p> <p>— (2014), «El seguimiento en tiempo real de los presupuestos autonómicos y locales», <i>Presupuesto y Gasto Público</i>, 77: 79-99.</p> <p>LAGO PEÑAS, S. (2015), «Remaining challenges to budgetary stability in Spain», <i>SEFO - Spanish Economic and Financial Outlook</i>, vol. 4, 2: 67-74.</p> <p>LAGO PEÑAS, S., y FERNÁNDEZ LEICEAGA, X. (2013), «Las finanzas autonómicas: expansión y crisis», en <i>Papeles de Economía Española</i>, 138: 129-146.</p> <p>LAGO PEÑAS, S., y MARTÍNEZ VÁZQUEZ, J. (2015), «El gasto público en España en perspectiva comparada: ¿Gastamos lo suficiente? ¿Gastamos bien?», <i>Papeles de Economía Española</i>, 147: 2-25.</p> <p>LEAL MARCOS, A. y LÓPEZ LABORDA, J. (2015), «Un estudio de los factores determinantes de las desviaciones presupuestarias de las Comunidades Autónomas en el periodo 2003-2012», <i>Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research</i>, 31: 35-58.</p> <p>LOZANO PEÑA, A. V.; AGUILERA DÍAZ, B. y GARCÍA DE BUSTOS, F. (2008), «Hacia un presupuesto orientado a resultados en Andalucía: la perspectiva de género como objetivo y oportunidad», <i>Presupuesto y Gasto Público</i>, 51: 361-383.</p> <p>MALUQUER I AMORÓS, S. (2012), «Presupuesto público y gestión orientada a resultados: algunas reflexiones a partir de la experiencia de modernización presupuestaria de la Generalitat de Catalunya entre 2004 y 2011», <i>Presupuesto y Gasto Público</i>, 69: 91-105.</p> <p>MARCEL, M. (2013), «Budgeting for fiscal space and government performance beyond the great recession», <i>OECD Journal on Budgeting</i>, 13 (2).</p> <p>MARÍN, J. (2014), «Entender la sostenibilidad financiera», <i>Documentos de Trabajo de la AlReF</i>, 1.</p> <p>MARTÍN SECO, J.F. (2014), Contribución a la mesa redonda «Estrategias para la detección,</p>	<p>prevención del fraude y de la corrupción en las instituciones públicas en un marco de transparencia», en IGAE (ed.), <i>XVIII Jornadas de presupuestación, contabilidad y control público: Contabilidad, transparencia y responsabilidades públicas</i>, MHAP, Madrid: 337-352.</p> <p>MHAP (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas) (2015), <i>Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas. Año 2015</i>.</p> <p>NÚÑEZ, E.D. (2013), <i>Análisis dinámico de la rendición de cuentas de las comunidades autónomas y los organismos de control externo</i>, Tesis Doctoral, Departamento de Economía Financiera y Contabilidad II (Contabilidad), Universidad Complutense de Madrid.</p> <p>OCDE (2014a), <i>Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement</i>, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.</p> <p>— (2014b), <i>Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries</i>, OECD Publishing.</p> <p>ONRUBIA, J. (2003), «Modernización de la Institución Presupuestaria Española», en Fundación Modernización de España (FME) (ed.), <i>Presupuestos del Estado: Transparencia y Democracia</i>, FME, Madrid: 101-180.</p> <p>— (2014), «La lucha contra la corrupción en el sector público: fiscalización, intervención y control económico-financiero», en Nieto Martín, A. y Maroto Calatayud, M. (dirs.), <i>Public Compliance. Prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos</i>, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca: 221-250.</p> <p>PIÑA, M.D. (2004), «La presupuestación por programas en la Comunidad Autónoma de La Rioja», <i>Revista Electrónica del Departamento de Derecho de la Universidad de La Rioja (REDUR)</i>, 2: 123-142.</p> <p>PARRES, A. (2010), «Un modelo de control interno que induce al desarrollo del gerencialismo público: la experiencia de Canarias», <i>Auditoría Pública</i>, 50: 33-46.</p> <p>Reino de España (2012), <i>Actualización del Programa de Estabilidad, 2012-2015</i>.</p> <p>— (2014), <i>Actualización del Programa de Estabilidad, 2014-2017</i>.</p> <p>— (2015), <i>Actualización del Programa de Estabilidad, 2015-2018</i></p> <p>ROYO, S.; ACERETE, B. y MARTÍ, C. (2012), «Rendición de cuentas en los</p>	<p>ayuntamientos españoles a través de indicadores de gestión», <i>Presupuesto y Gasto Público</i>, n.º 66: 183-198.</p> <p>RUIZ-HUERTA J., LEENHOUTS, R. y VAILLANCOURT, F. (2014), «Une crise économique trois effets: Canada, Espagne et États-Unis 2007-2012», <i>Télescope</i>, vol. 20, 1: 41-60.</p> <p>SANTACANA, J.M. (2013), «El control económico-financiero en el ámbito de las Comunidades Autónomas», en Palomar Olmeda, A. y Garcés Sanagustín, M. (dirs.), <i>La Gestión de los Fondos Públicos: Control y Responsabilidades</i>, Thomson Reuters – Aranzadi, Cizur Menor (Navarra): 639-688.</p> <p>SANZ, J.F.; CASTAÑER, J.M., y ROMERO, D. (2015), «The impact of the economic cycle on the Spanish tax revenue», <i>SEFO</i>, 4 (2).</p> <p>SCHICK, A. (2009), «Budgeting for Fiscal Space», <i>OECD Journal on Budgeting</i>, 9 (2).</p> <p>SCHICK, A. (2013), «The metamorphoses of performance budgeting», <i>OECD Journal on Budgeting</i>, 13 (2).</p> <p>SUÁREZ, M.F. (2007), <i>La sostenibilidad de la mejora continua de procesos en la Administración pública: un estudio en los ayuntamientos de España</i>, Tesis doctoral, Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE), Universidad Ramón Llull, Barcelona.</p> <p>URYSZEK T. (2014), «Public Finance Crisis and Sustainable Development Financing: Evidence from EU Economies», <i>Copernican Journal of Finance & Accounting</i>, 3 (1): 161-173.</p> <p>VALENZUELA, I. (2008), «Hacia un nuevo escenario presupuestario en la administración local: la planificación pública local y el presupuesto», <i>Auditoría Pública</i>, 44: 75-88.</p> <p>VALIÑO, A. y DE PABLOS, L. (2000), «El control legal del gasto en el ámbito de las haciendas locales», <i>Documentos de Trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la UCM</i>, 26.</p> <p>ZAPARDIEL, J.A. (2010), «El planeamiento estratégico y presupuesto por resultados. Experiencia en España», <i>XXVIII Reunión Plenaria del Foro Permanente de Direcciones de Presupuesto y Finanzas de la República Argentina</i>, Mar del Plata, 4, 5 y 6 de agosto.</p> <p>ZUBIRI, I. (2015), «Las pensiones en España. Situación y alternativas de reforma», <i>Papeles de Economía Española</i>, 147: 167-187.</p>
--	---	--