

Trabajo Fin de Grado

Los mecanismos de control que prevé la Ley
orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad
presupuestaria y sostenibilidad financiera

Autor/es

Ana Lucía de Nicolás Miguel

Director/es

Alain Cuenca Garcia

Facultad / Escuela
2016

SUMMARY:

In this paper we analyze the changes introduced by the Spanish “Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”, introduced by the reform of article 135 of the Spanish Constitution.

This new constitutional mandate imposed the obligation of all public authorities to adapt their actions to the principle of budgetary stability. Linked to this objective, the constitutional law developed two new concepts also for all the State Administration: setting goals of public debt as well as compliance to the rule of expense.

Both the need for reform and the role of the State in the exercise of supervisory powers granted by the constitutional law against the financial autonomy of the Autonomous Regions are recurrent debates on the subject, which are discussed in this paper. However, it has focused on the analysis of specific control measures introduced by the law as well as their application with views from the course of three years after the enforcement of the law.

Thus, the objective of this paper is verifying the practical application of the law, and highlighting some of the pending issues today after the legislative amendment.

ÍNDICE

1. **CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN (p. 4)**
2. **CAPÍTULO II. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA (p. 5)**
 - 2.1 **SOBRE LA NECESIDAD DE LA REFORMA (p. 5)**
 - 2.2 **CONTENIDO DE LA REFORMA (p. 9)**
 - 2.3 **LA REFORMA Y LA AUTONOMÍA FINANCIERA DE LAS CCAA (p. 12)**
3. **CAPÍTULO III. EL CONTROL EN LA LEY ORGÁNICA 2/2012, DE 27 DE ABRIL, DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA (p. 16)**
 - 3.1 **EL CONTROL DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA (p. 16)**
 - 3.2 **MEDIDAS PREVENTIVAS, CORRECTIVAS Y COERCITIVAS (p. 18)**
 - 3.3 **SUPERVISIÓN RESPECTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (p. 19)**
4. **CAPÍTULO IV. APLICACIÓN PRÁCTICA DE LA LEY Y EVALUACIÓN DE SU CUMPLIMIENTO SOBRE LAS CCAA (p. 24)**
 - 4.1 **ANÁLISIS DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA (p. 24)**
 - 4.2 **ANÁLISIS DE LA DEUDA PÚBLICA (p. 37)**
 - 4.3 **ANÁLISIS DE LA REGLA DE GASTO (p. 43)**
 - 4.4 **SITUACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN (p. 46)**
5. **CAPÍTULO V. CONCLUSIONES (p. 56)**
6. **BIBLIOGRAFÍA (p. 58)**

1. CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo analizaremos los cambios que introdujo la modificación legislativa operada por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, introducida esta a su vez por la reforma del artículo 135 de la Constitución Española.

Este nuevo mandato constitucional impuso la obligación de todas las Administraciones Públicas de adecuar sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria. Unido a este objetivo, la ley orgánica desarrolló dos nuevos conceptos exigibles también para la totalidad de las AAPP: la fijación de unos objetivos de deuda pública, así como el respeto a la regla de gasto.

Son debates recurrentes en la materia, tanto la necesidad de la reforma, como el papel del Estado en el ejercicio de las facultades de control que otorga la ley orgánica frente a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, aspectos ambos que se analizarán en el presente trabajo. Sin embargo, el mismo se ha focalizado en analizar las medidas de control específicas que introdujo la ley, así como la aplicación de las mismas con vistas desde el transcurso de tres años tras la entrada en vigor de la ley.

Así, el objetivo del presente trabajo es tratar de verificar la aplicación práctica de la ley, y resaltar algunas de las asignaturas pendientes hoy en día tras la modificación legislativa.

2. CAPÍTULO II. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

2.1 SOBRE LA NECESIDAD DE LA REFORMA

La reforma del art. 135 CE culminó el proceso que se inició en los años 90 con los escenarios de consolidación presupuestaria, que hasta la reforma constitucional, había avanzado con la aprobación de las primeras leyes de estabilidad presupuestaria en 2001 y su reforma en 2006¹.

Sin embargo, la necesidad de la reforma ha sido cuestionada por algunos autores. Javier Enériz Olaechea recoge que «dejando al margen su conveniencia política o económica [...], la actual reforma constitucional no obedece, como se verá, a razones jurídicas tan necesarias como las que inspiraron la primera reforma, y ello se ha traducido en que su elaboración y aprobación no hayan alcanzado el grado tan amplio de consenso que tuvo la Constitución en 1978, o la mencionada primera reforma»².

Si acudimos como primera aproximación a la exposición de motivos, el sentido de la reforma se justifica en el objetivo de lograr la consolidación fiscal que permitió a España acceder a Unión Económica y Monetaria – siendo posteriormente recogida en normas de rango legislativo –; así como cumplir la finalidad de prevenir la aparición de un déficit presupuestario excesivo contenida en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, dando confianza en la estabilidad económica de dicha zona y garantizando una convergencia sostenida y duradera de las economías de los Estados Miembros. Por otro lado, la exposición de motivos destaca que la situación económica y financiera, no hizo sino reforzar la conveniencia de llevar el principio de referencia a la Constitución, al objeto de fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española a medio y largo plazo. Por ello, la reforma persigue garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, reforzando el compromiso de España con la Unión Europea y, al mismo tiempo, garantizando la sostenibilidad económica y social de nuestro país.

¹ RUIZ ALMENDRAL V. y CUENCA GARCIA A. «Estabilidad presupuestaria en las comunidades autónomas: más allá de la reforma de la Constitución» *Cuadernos de Información Económica* 241 *Economía y finanzas españolas*, p. 35.

² ENÉRIZ OLAECHEA, F. J. (2011) «La reciente reforma de la constitución española: los principios de estabilidad presupuestaria y de limitación de la deuda pública» *Revista Aranzadi Doctrinal* num. 8/2011 *parte Tribuna*, p. 1.

Madurando con mayor profundidad estas ideas, podemos identificar dos vertientes en la justificación de la reforma. En primer lugar, algunos autores destacan el hecho de que los objetivos de deuda y déficit que debe mantener España vienen estableciéndose cada vez con mayor intensidad en los tratados que adopta la Unión Europea. Esta cesión de autonomía política que Carrasco denomina “constitucionalismo multinivel”³ ha promovido según este autor la reforma del art. 135 CE, disposición normativa que “ha convertido las previsiones de la Unión Europea relativas al margen de déficit público y al volumen de deuda pública de los Estados miembros en parámetro de constitucionalidad”⁴.

Según esta corriente, la reforma del artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea supuso el fin de la genérica prohibición de rescate sobre la que se había articulado la disciplina fiscal de los Estados de la zona euro, tal y como expone Medina Guerrero⁵. Siguiendo con el análisis que efectúa este autor, esta reforma sirvió para poner en marcha el mecanismo de ayudas financieras creado por el Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad, en adelante MEDE. Además, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, en adelante TCEG, endureció para los Estados signatarios el límite del déficit presupuestario previsto en el Derecho europeo, mediante la denominada «regla de equilibrio presupuestario», y ampliando de manera considerable los métodos de control existentes para asegurar su cumplimiento.

Medina⁶ destaca el hecho de que, lo que caracteriza este nuevo proceso integrador en la Unión Europea, reside en la pretensión de incorporar esta reforma en las normas jurídicas internas de mayor rango de los Estados miembros. Así, de acuerdo con el TCEG los Estados signatarios se comprometen a incorporar la regla del equilibrio presupuestario «al Derecho nacional [...] mediante disposiciones que tengan fuerza vinculante y sean de carácter permanente, preferentemente de rango constitucional, o cuyo respeto y cumplimiento estén de otro modo plenamente garantizados a lo largo de los procedimientos presupuestarios nacionales». Por ello, para este autor, la firma del

³ CARRASCO DURÁN, M. (2013) «Estabilidad presupuestaria y Comunidades Autónomas». *REAF*, núm. 18, octubre 2013, p. 172.

⁴ *Idem*, p.173

⁵ MEDINA GUERRERO, M. (2014) «La constitucionalización de la regla del equilibrio presupuestario: integración europea, centralización estatal» *Revista de Estudios Políticos*, ISSN: 0048-7694, Núm. 165, p. 191.

⁶ *Idem*, p. 192.

Tratado conlleva necesariamente la reforma constitucional. En palabras del autor, aquellos Estados abocados a recibir el apoyo financiero europeo a través de los fondos del MEDE, deberán ratificar el TCEG como condición *sine qua non*.

Sin embargo, en el caso español, la reforma del art. 135 CE entró en vigor el 27 de septiembre del 2011, cinco meses antes de la firma del TCEG, que se produjo el 2 de marzo del 2012. Por ello, algunos autores como Enériz Olaechea⁷ destacan que no existía a la entrada en vigor de la reforma ningún tratado internacional ni ninguna disposición de la Unión Europea, que obligase a España a adoptar esta modificación, ni tampoco ningún proyecto de disposición comunitaria que la requiriera.

En el mismo sentido, Ruiz y Cuenca⁸ destacan que la articulación técnica de los procedimientos de control de estabilidad guarda escasa conexión con el marco jurídico europeo, puesto que éste pivota sobre un sistema de pesos y contrapesos, aplicado por la Comisión y el Consejo, de manera que se trata de una disciplina presupuestaria que en buena medida los Estados se aplican a sí mismos; mientras que el marco jurídico previsto en la Ley Orgánica de estabilidad, depende sustancialmente y es aplicado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, con un papel menor del Consejo de Política Fiscal y Financiera, y sin apenas intervención de las Cortes Generales.

Por otro lado, algunos autores han opinado que la reforma de la Constitución era innecesaria. Hasta la reforma constitucional, el principio de estabilidad presupuestaria se había plasmado en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y posteriormente en el año 2003, la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, principio que por ello se configuraba mediante rango legal. Tal y como recoge Enériz, «la propia exposición de motivos de la reforma reconoce que las normas de rango legislativo vigentes ya recogen la salvaguarda de la estabilidad

⁷ ENÉRIZ OLAECHEA, F. J. (2011) «La reciente reforma de la constitución española: los principios de estabilidad presupuestaria y de limitación de la deuda pública» *Revista Aranzadi Doctrinal* num. 8/2011 *parte Tribuna*, p. 9

⁸ RUIZ ALMENDRAL V. y CUENCA GARCIA A. «Estabilidad presupuestaria en las comunidades autónomas: más allá de la reforma de la Constitución» *Cuadernos de Información Económica* 241 *Economía y finanzas españolas*, p. 37.

presupuestaria, por lo que si ya había un marco legal suficiente, no era necesaria jurídicamente la reforma»⁹.

La STC 134/2011 había confirmado la constitucionalidad de la legislación estatal relativa a la materia previa a la reforma. Tal y como expone Carrasco¹⁰, el TC tomó como fundamento principal la competencia reconocida al Estado en el art. 149.1.13ª de la Constitución, y como referencias complementarias, el principio de coordinación de la Hacienda estatal previsto en el art. 156 de la Constitución, y la competencia exclusiva reservada al Estado por el art. 149.1.14ª de la CE.

Por ello, algunos autores, y entre ellos Enériz¹¹, concluyen que el verdadero objetivo que persigue esta reforma es insuflar confianza a terceros situados allende las fronteras de España – los restantes países europeos de la zona euro y los mercados financieros internacionales – en la sostenibilidad y solvencia de la economía de España mediante el «autocompromiso» del Estado, adquirido al máximo nivel, el constitucional, de no incurrir en un excesivo déficit presupuestario.

Otra cuestión que suscitó controversia, fue la atribución de ley orgánica prevista en el apartado quinto del art. 135 CE. En efecto, en palabras del autor Carrasco, «la estabilidad presupuestaria ha pasado a ser el contenido de un principio constitucional, pero este aparece, en la mayor parte de su extensión, como un principio de configuración legal»¹². En la misma línea, Cazorla¹³ considera que el art. 135 de la Constitución constituye en lo afectante al principio de estabilidad financiera «una norma en blanco, cuyo contenido tiene que ser completado inevitablemente» a través de la ley orgánica que entra así a formar parte del bloque de constitucionalidad.

Cabe matizar que esta configuración legal no implica que el legislador posea absoluta libertad a la hora de configurar el principio. Tal y como manifiesta el autor, existen

⁹ ENÉRIZ OLAECHEA, F. J. (2011) «La reciente reforma de la constitución española: los principios de estabilidad presupuestaria y de limitación de la deuda pública» *Revista Aranzadi Doctrinal num. 8/2011 parte Tribuna*, p. 9

¹⁰ CARRASCO DURÁN, M. (2013) «Estabilidad presupuestaria y Comunidades Autónomas». *REAF*, núm. 18, octubre 2013, p. 180.

¹¹ ENÉRIZ OLAECHEA, F. J. (2011) «La reciente reforma de la constitución española: los principios de estabilidad presupuestaria y de limitación de la deuda pública» *Revista Aranzadi Doctrinal num. 8/2011 parte Tribuna*, p. 2

¹² CARRASCO DURÁN, M. (2013) «Estabilidad presupuestaria y Comunidades Autónomas». *REAF*, núm. 18, octubre 2013, p. 174.

¹³ CAZORLA PRIETO, L.M. (2015) «Los principios presupuestarios. Manuales Universitarios. Derecho Financiero y Tributario». BIB 2015\973, Editorial Aranzadi, SA, enero 2015, p. 5

algunos elementos cuya eficacia se derivan directamente de la CE, y por tanto, deben respetarse partiendo de la misma.

La doctrina ha interpretado la ley orgánica del art. 135.5 CE en clave de atribución de competencias. El autor¹⁴ sostiene que a esta misma conclusión llega la STC 157/2011, para la cual «la remisión a una ley orgánica, obviamente estatal, corrobora la competencia del Estado en esta materia, que ya había declarado este Tribunal aplicando el art. 149.1, 13 y 14, por un lado, y 11 y 18, por otro». De este modo, «aunque como principio general la reserva constitucional de una materia a ley orgánica no puede considerarse título competencial a favor del Estado, debe reconocerse también que la reserva del art. 135.5 tiene un nivel de detalle que la diferencia de las otras reservas de ley orgánica que establece la CE»¹⁵.

El autor Carrasco concluye que la finalidad de la ley orgánica dispuesta en el art. 135.5 CE reside, en «despejar las dudas que aún pudieran suscitarse acerca de la competencia del Estado para decidir sobre los elementos integrantes del principio de estabilidad presupuestaria y las medidas destinadas a garantizar su efectividad, especialmente en lo relativo a la fijación por el Estado de los objetivos de déficit y deuda de las CCAA y a la regulación de sanciones para los casos de incumplimiento de tales objetivos»¹⁶.

2.2 CONTENIDO DE LA REFORMA

Tal y como recoge Enériz¹⁷, la reforma introduce principios generales, como los de estabilidad presupuestaria, limitación del volumen de la deuda pública, responsabilidad financiera de las Administraciones Públicas y otros, que no dejan de tener un alcance programático o rector de las políticas económicas públicas, hasta el extremo de que su concreta aplicación y exigencia efectivas por las Administraciones Públicas destinatarias de la reforma, requieren de su plasmación y detalle pormenorizado en una Ley Orgánica y en leyes de las Comunidades Autónomas.

¹⁴ CARRASCO DURÁN, M. (2013) «Estabilidad presupuestaria y Comunidades Autónomas». *REAF*, núm. 18, octubre 2013, p. 179.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Idem*, p. 181.

¹⁷ ENÉRIZ OLAECHEA, F. J. (2011) «La reciente reforma de la constitución española: los principios de estabilidad presupuestaria y de limitación de la deuda pública» *Revista Aranzadi Doctrinal* num. 8/2011 *parte Tribuna*, p. 10

El autor dispone que con la modificación del art. 135 «se introducen límites a la potestad presupuestaria de los poderes públicos, que se concreta, para el Estado y las CCAA, en el deber de no incurrir en un déficit excesivo, en relación con su PIB, y para las entidades locales, en el deber de presentar equilibrio presupuestario, en todos los casos en los márgenes de las previsiones que haya establecido la Unión Europea y sean exigibles a España»¹⁸. Siguiendo la exposición de este autor, la reforma opera por otro lado, «una regulación más concreta de la deuda pública, que ahora se extiende a la deuda del Estado y a la de las CCAA y a la que se fijan límites en cuanto al volumen que luego una ley precisará numéricamente»¹⁹.

Así, las exigencias relativas al principio de estabilidad presupuestaria se traducen en la obligación del Estado y las CCAA de aprobar sus presupuestos anuales, de tal modo que la diferencia entre los ingresos y los gastos previstos no incurran sistemática y recurrentemente en un déficit excesivo. Este autor distingue que lo que no se admite tras la reforma, es que se instale un déficit estructural en el conjunto del Estado por encima de los márgenes que haya fijado la Unión Europea, ni la Ley Orgánica. En este sentido, tal y como señala Carrasco²⁰, los márgenes europeos operan a modo de topes máximos, no impidiendo que la ley orgánica fije márgenes más reducidos de déficit y deuda.

El segundo principio introducido es el principio de limitación del volumen de deuda pública. Enériz²¹ destaca que con anterioridad a la reforma era necesaria la autorización por medio de ley para emitir deuda o contraer crédito al Estado, y que, tras la reforma, ésta se exige también para las CCAA. Amén de la mención a las CCAA, el autor destaca que el apartado tercero del art. 135 contiene dos novedades más: la declaración de que el pago de los créditos contraídos por cualquier AAPP para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública goza de prioridad absoluta, por lo que los acreedores de la deuda pública española tendrán preferencia total para cobrar sobre los demás acreedores de las AAPP por cualquier otro concepto; y la limitación del volumen de la deuda pública española – la llamada deuda soberana –, quedando el volumen de

¹⁸ ENÉRIZ OLAECHEA, F. J. (2011) «La reciente reforma de la constitución española: los principios de estabilidad presupuestaria y de limitación de la deuda pública» *Revista Aranzadi Doctrinal* num. 8/2011 parte Tribuna, p. 5

¹⁹ *Idem*, p. 6

²⁰ CARRASCO DURÁN, M. (2013) «Estabilidad presupuestaria y Comunidades Autónomas». *REAF*, núm. 18, octubre 2013, p. 173.

²¹ ENÉRIZ OLAECHEA, F. J. (2011) «La reciente reforma de la constitución española: los principios de estabilidad presupuestaria y de limitación de la deuda pública» *Revista Aranzadi Doctrinal* num. 8/2011 parte Tribuna, p. 7

toda la deuda pública del conjunto de todas las AAPP limitado en su cuantía por debajo del valor de referencia establecido en el TFUE.

Estos principios contienen una serie de excepciones. El autor subraya los tres supuestos que contiene el art 135 CE: los casos de catástrofes naturales, una recesión económica – es decir, una situación de depresión de la economía nacional caracterizada por el retroceso del PIB –, o una situación considerada por el Congreso de los Diputados por mayoría absoluta como de emergencia extraordinaria, que se escapa de su control por el Estado y perjudica considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad economía o social del Estado.

Por otro lado, Carrasco²² destaca como pieza clave para una plena efectividad de la reforma constitucional, la ley orgánica. Así, respetando las exigencias derivadas del principio constitucional, corresponde al Estado mediante la ley orgánica prevista en el art. 135.5 CE «desarrollar los elementos destinados para garantizar la realización del principio de estabilidad presupuestaria»²³.

Por ello, en palabras del autor, el artículo 135 refleja dos tipos de parámetros de constitucionalidad: el primero derivado de las normas de la Unión Europea, que vincula a la ley orgánica de desarrollo de dicho artículo; y un segundo, como objetivo de déficit estructural y de deuda pública que se determine conforme establezca la ley orgánica, dentro del margen previsto por la Unión Europea. Las leyes de presupuestos y la demás normativa de rango legal de las CCAA deberán respetar este último parámetro.

Si analizamos el contenido de la LOEPSF, Ruiz y Cuenca²⁴ destacan que el nuevo modelo de coordinación de estabilidad presupuestaria introducido por la LOEPSF incluyó el principio de estabilidad presupuestaria en los mismos términos que en la anterior legislación en la materia. Sin embargo, mientras la anterior legislación remitía expresamente a la normativa europea, la nueva hace referencia al principio de déficit estructural. Si bien éste no entrará en vigor hasta 2020, el artículo 11.2 lo recoge como sigue: «Ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural, definido como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales. No

²² CARRASCO DURÁN, M. (2013) «Estabilidad presupuestaria y Comunidades Autónomas». *REAF*, núm. 18, octubre 2013, p. 173.

²³ *Idem*, p. 174

²⁴ RUIZ ALMENDRAL V. y CUENCA GARCIA A. «Estabilidad presupuestaria en las comunidades autónomas: más allá de la reforma de la Constitución» *Cuadernos de Información Económica* 241 *Economía y finanzas españolas*, p. 36.

obstante, en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, de acuerdo con la normativa europea, podrá alcanzarse en el conjunto de Administraciones Públicas un déficit estructural del 0,4 por ciento del Producto Interior Bruto nacional expresado en términos nominales, o el establecido en la normativa europea cuando este fuera inferior».

Además, siguiendo la exposición de estos autores, la nueva LOEPSF añade un nuevo principio de sostenibilidad financiera, que se describe en el art. 4.2 como sigue: «Se entenderá por sostenibilidad financiera la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a lo establecido en esta Ley, la normativa sobre morosidad y en la normativa europea». Así, se fija un límite máximo a la deuda pública española: en términos de Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) no podrá superar el 60% del PIB, y su distribución por niveles de gobierno será del 44% para la administración central; el 13% para el conjunto de las CC.AA. y para cada una de ellas; y las corporaciones locales deberán mantenerse en el 3%. No obstante, la disposición final séptima del art. 135 CE aplaza la entrada en vigor de los límites de deuda hasta el 1 de enero del 2020.

Como vemos, nos encontramos ante una modificación legislativa pretenciosa y motivada que pretende alcanzar unos objetivos establecidos. Sin embargo, sus efectos prácticos serán cuestionados con el análisis de la realización de estos objetivos en apartados posteriores. Por otro lado, el siguiente apartado analiza la posición de las CCAA tras la reforma teniendo en cuenta las medidas de control.

2.3 LA REFORMA Y LA AUTONOMÍA FINANCIERA DE LAS CCAA

En el marco que venimos analizando, cabe preguntarse qué papel ocupan las CCAA en la materia. En este sentido, Carrasco²⁵ señala que conforme expresó la STC 157/2011 – pronunciamiento previo a la reforma –, este principio legal reflejaba un mandato constitucional que, como tal, vinculaba ya a todos los poderes públicos y que, por tanto, en su sentido principal quedaba fuera de la disponibilidad de la competencia del Estado y de las CCAA.

²⁵ CARRASCO DURÁN, M. (2013) «Estabilidad presupuestaria y Comunidades Autónomas». *REAF*, núm. 18, octubre 2013, p. 177.

Concretamente, el apartado 6 del art. 135 CE recoge que «las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias». Tal y como señala Carrasco en línea con lo expuesto por Medina Guerrero, «el sentido predominante de este apartado no es tanto el de reconocer la competencia de las CCAA [...] sino el de recordar la obligación de respetar el principio de estabilidad presupuestaria, en los términos previstos en la regulación estatal»²⁶.

La Ley de estabilidad presupuestaria del año 2001 ya suscitó controversias entre la autonomía financiera de las CCAA y el papel que la ley otorgaba al Estado en la materia. Germán Orón Moratal²⁷ recoge cómo esta problemática se encauzó mediante juicio de constitucionalidad sobre las facultades que otorgaba la ley al Estado para controlar la actividad de las CCAA con el fin de garantizar el cumplimiento de las facultades emanadas del ejercicio de las potestades de coordinación.

En respuesta a esta cuestión, el TC, en la sentencia 134/2011 de 20 de julio de 2011, estimó que «la autonomía financiera de las CCAA [...] no excluye, sin embargo, la existencia de controles, incluso específicos, aunque también hemos precisado que suponen una limitación inadecuada de dicha autonomía financiera las intervenciones que el Estado realice con rigurosos controles que no se manifiesten imprescindibles para asegurar la coordinación de la política autonómica en un determinado sector económico con programación, a nivel nacional [...] Sin embargo, nuestra doctrina también ha hecho hincapié en la necesidad de distinguir entre la previsión de un control del Estado genérico e indeterminado que, resulta contrario al principio constitucional de autonomía [...] y aquellos que resulte necesario ejercer para garantizar el cumplimiento de las facultades emanadas del ejercicio de las potestades de coordinación». Y así interpretado el precepto, concluye que resulta acorde con el orden constitucional de competencia.

²⁶ CARRASCO DURÁN, M. (2013) «Estabilidad presupuestaria y Comunidades Autónomas». *REAF*, núm. 18, octubre 2013, p. 177.

²⁷ ORÓN MORATAL, G. (2013) «El control del equilibrio presupuestario en los distintos niveles de gobierno» *Instituto de Estudios fiscales* – Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas, pp. 9-10. Accesible en:

http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/cronica_presupuestaria/01_Oron.pdf
Último acceso en 12 de abril de 2016)

Sin embargo, se trataba de un análisis efectuado sobre competencias que no alcanzaban atribución constitucional expresa, sino de atribuciones derivadas de la coordinación de diversos preceptos de la CE. Tal y como expone el TC «en este caso inciden de modo directo las competencias del Estado del art. 149.1.13 y 14 CE, pero también las de coordinación en materia financiera (art. 156.1 CE) y las de colaboración establecidas por el legislador orgánico (art. 157.3 CE), derivándose de todo ello que estamos ante medidas que por afectar al Estado en su conjunto, han de adoptarse con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema, generalidad y homogeneidad que se reflejan en el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CCAA».

Tras la posterior reforma del art. 135 CE, la materia adquiere atribución constitucional expresa. Resulta clave en este sentido, la ley orgánica prevista en el apartado quinto del art. 135 CE. Así, el objetivo de déficit estructural y de deuda pública deben determinarse conforme establezca esta ley orgánica – parámetro que deberán respetar las leyes de presupuestos y la normativa de rango legal de las CCAA, tal y como se ha expuesto más arriba –. Por ello, en palabras del autor Carrasco²⁸, la repercusión de esta ley en la autonomía financiera de las CCAA hace necesario considerarla como parte del bloque de constitucionalidad.

Tal y como adelantábamos en apartados anteriores, «la doctrina ha interpretado normalmente la ley orgánica del art. 135.5 de la Constitución en clave de atribución de competencias»²⁹. El autor señala como, el TC, en la STC 157/2011, efectúa la misma interpretación, para la cual «la remisión a una ley orgánica, obviamente estatal, corrobora la competencia del Estado en esta materia, que ya había declarado el Tribunal aplicando el art. 149.1, 13 y 14, por un lado y 11 y 18, por otro», en la STC 134/2011 que se acaba de citar.

Por ello podemos concluir que la elevación del principio de estabilidad presupuestaria a rango constitucional, junto con el desarrollo de la ley orgánica, no implican una lesión en la autonomía financiera de las CCAA. Ambas modificaciones suponen una aclaración de las competencias que, tras la reforma constitucional, se deslindan con un mayor nivel de precisión, tratando de esclarecer posibles conflictos en torno a la

²⁸ CARRASCO DURÁN, M. (2013) «Estabilidad presupuestaria y Comunidades Autónomas». *REAF*, núm. 18, octubre 2013, p. 176.

²⁹ *Idem*, p. 179.

autonomía financiera de las CCAA. Carrasco³⁰ concluye que el Estado desarrolla un doble papel, vinculado por un lado al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, y garante por otro del cumplimiento de dichos objetivos por parte de las CCAA y de las corporaciones locales.

Ahora bien, este principio no puede suponer la anulación del principio de autonomía financiera de las CCAA. Este autor recoge como el TC, aceptando que la autonomía financiera tiene límites, rechazando las intervenciones que no sean imprescindibles para asegurar la coordinación de la política económica, en uso de las competencias que la Constitución le confiere al Estado.

Por todo lo expuesto, el autor concluye que son necesarias interpretaciones en las que ambos principios – el de estabilidad presupuestaria y el de autonomía financiera – sean ponderados, sin que las exigencias derivadas de uno puedan solapar en todo caso y de forma unilateral las derivadas de otro. Así, «el TC ha admitido todas las medidas previstas en la legislación estatal como desarrollo del principio de estabilidad presupuestaria, aunque supongan límites y condicionantes a la autonomía financiera de las CCAA»³¹.

Ahora bien, tal y como veremos en el último apartado, este debate se puede resolver teniendo en cuenta los resultados que el desarrollo práctico demuestra. Y es que, como veremos a continuación, la práctica verifica que no se lleva a cabo el control que predicen las disposiciones de la ley orgánica. Por ello, dado que el Estado no ejerce en la realidad práctica todas las competencias que esta nueva regulación le atribuye, podemos concluir que no se merma la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

³⁰ CARRASCO DURÁN, M. (2013) «Estabilidad presupuestaria y Comunidades Autónomas». *REAF*, núm. 18, octubre 2013, p. 181.

³¹ *Idem*, p. 182.

3. CAPÍTULO III. EL CONTROL DEL EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO EN LA LEY ORGÁNICA 2/2012, DE 27 DE ABRIL, DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA.

Tal y como sostiene Orón³², en el ámbito de la legislación interna, los controles que se efectúan sobre el equilibrio presupuestario se enmarcan entre el típico control interno o administrativo, efectuado por la Intervención General de la Administración del Estado, integrada así en la misma organización que es objeto de control; y el control externo, ejercido por el Tribunal de Cuentas que depende de las Cortes.

Estos controles se refieren a la verificación de que haya adecuación entre lo que se pretende hacer, como control previo, o lo que se ha hecho como control a posteriori, sobre la conformidad de lo ejecutado con el presupuesto previamente aprobado. Además, el autor añade a estos un control parlamentario o político, llevado a cabo por las Cortes Generales a través de interpelaciones, preguntas, mociones...

Sin embargo, tras la reforma constitucional, y con ella, la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, se han incorporado nuevos métodos de control que escapan en cierto modo de los sistemas tradicionales seguidos hasta la reforma. En este apartado se pretende analizar al detalle la nueva configuración de los métodos de control, así como su posible encaje en los sistemas tradicionales.

3.1 EL CONTROL DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

Orón³³ destaca el hecho de que la única mención expresa que realiza la LOEPSF al control se recoge en la Disposición Adicional 3ª, en referencia al control de constitucionalidad para las leyes, normas y actos de las CCAA, disponiéndose que si se impugnase una ley de presupuestos autonómica y fuera suspendida, quedarán prorrogados los presupuestos anteriores hasta que se levante la suspensión, se aprueben

³² ORÓN MORATAL, G. (2013) «El control del equilibrio presupuestario en los distintos niveles de gobierno» *Instituto de Estudios fiscales* – Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas, p. 3

Accesible en:

http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/cronica_presupuestaria/01_Oron.pdf

Último acceso en 12 de abril de 2016)

³³ *Idem*, p. 7.

otros o quede sin efecto la ley impugnada. El autor apunta que, estando ante un principio constitucionalizado, los Jueces y Tribunales podrán formular un juicio positivo de constitucionalidad cuando puedan enjuiciar la aplicación de una norma a un caso concreto, pero más allá de tal disposición, si se duda sobre la constitucionalidad de una norma, lo razonable sería plantear una cuestión de inconstitucionalidad, precisamente por ser ahora un principio constitucional.

Si pasamos a analizar y valorar con mayor profundidad quién y cómo efectuará el control en base a la LOEPSF, Orón³⁴ destaca que el art. 10 establece un primer mandato para todas las Administraciones, territoriales e institucionales: es el propio sujeto el que debe controlar lo que a él le incumbe. Sin embargo, el apartado 2 del citado artículo atribuye al Gobierno del Estado la función de vigilante o guardián a los efectos de advertir riesgos, respetando el límite expreso mencionado – la autonomía financiera de CCAA y EELL –, siendo las Administraciones Territoriales quienes debieran adoptar las medidas oportunas. Asimismo, de conformidad con el apartado 3, incumbe al Gobierno establecer «mecanismos de coordinación entre todas las Administraciones Públicas para garantizar la aplicación efectiva de los principios contenidos en esta Ley y su coherencia con la normativa europea».

Orón³⁵ expone que, tal y como se ha adelantado en apartados previos en relación con la STC 134/2011 de 20 de julio, debemos afrontar el análisis de los denominados instrumentos de coordinación para valorar si nos encontramos, en relación con las CCAA, ante controles de legalidad, o más bien, ante facultades que pueden implicar un control de contenido político-económico, e incluso jurídico.

Así, en primer lugar, se contiene la obligación de facilitar la información necesaria relativa a los objetivos de estabilidad de conformidad con el art. 17 LOEPSF. Orón³⁶ explica que los citados informes, se elaborarán partiendo de la información de que dispone el Ministerio de Hacienda respecto de la Administración del Estado, y de la que las CCAA y las EELL deben facilitar de acuerdo con el principio de transparencia.

³⁴ ORÓN MORATAL, G. (2013) «El control del equilibrio presupuestario en los distintos niveles de gobierno» *Instituto de Estudios fiscales* – Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas, p. 9
Accesible en:

http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/cronica_presupuestaria/01_Oron.pdf
Último acceso en 12 de abril de 2016)

³⁵ *Idem*, p. 10.

³⁶ *Idem*, p. 11.

A continuación se analizará la transcendencia que puede tener el contenido de esta información, así como el incumplimiento de su transmisión, centrándose la atención en las medidas que se pueden adoptar y quién tiene otorgadas las facultades para hacerlo, lo que nos llevará a determinar, si tales medidas realmente respetan la autonomía financiera de las CCAA, o si van más allá, pudiendo valorarse la naturaleza del control.

3.2 MEDIDAS PREVENTIVAS, CORRECTIVAS Y COERCITIVAS

Ruiz y Cuenca³⁷ destacan la relevancia que adquiere el Capítulo IV de la LOEPSF al introducir mecanismos preventivos. Este Capítulo introduce un sistema de prevención, corrección y coerción que guarda ciertas similitudes formales con el sistema europeo. Así, la fase de prevención – recogida en la sección 1ª del Capítulo – incluye tanto la limitación del endeudamiento como medida automática de prevención (art. 18); como la advertencia del riesgo, que se hará pública exigiendo que la Administración autonómica o local adopte las medidas necesarias para evitar el riesgo en el plazo de un mes.

Si estas medidas no se adoptan o resultan insuficientes, podrán entrar en funcionamiento las medidas correctivas – incluidas en la sección 2ª –. Esta fase también contiene medidas automáticas, que incluyen la presentación de planes económicos-financieros, y de reequilibrio, junto con informes de seguimiento.

Por último, – la sección 3ª –, recoge las medidas coercitivas y de cumplimiento forzoso, que consisten básicamente en la imposición de sanciones. Estableciéndose así, tal y como exponen Ruiz y Cuenca, un auténtico marco de control, y eventualmente sancionador, cuya aplicación en la práctica analizaremos en el último capítulo de este trabajo.

Sin embargo, este marco normativo ha variado, puesto que la LOEPSF ha sido modificada ya en tres ocasiones. Ruiz y Cuenca³⁸ destacan la intensificación de la disciplina fiscal sobre las medidas de apoyo a la financiación de las comunidades autónomas y las corporaciones locales. Concretamente, a consecuencia de la Ley Orgánica 4/2012, se endurece el régimen sancionador, de manera que se pasa a considerar que una situación de riesgo de incumplimiento de los pagos de deudas

³⁷ RUIZ ALMENDRAL V. y CUENCA GARCIA A. «Estabilidad presupuestaria en las comunidades autónomas: más allá de la reforma de la Constitución» *Cuadernos de Información Económica* 241 *Economía y finanzas españolas*, p. 36.

³⁸ *Idem*, p. 39 a 40.

financieras, atenta gravemente al interés general en base a lo establecido en las medidas de cumplimiento forzoso (art. 26) y donde a su vez se remite al mecanismo del art. 155 CE.

Para estos autores, se pone en marcha un auténtico mecanismo global de rescate a comunidades autónomas a cambio del citado control. Sin embargo, estas medidas de carácter sancionador (arts. 25 y 26) han sido cuestionadas por la doctrina y por el propio Consejo de Estado, que en el Dictamen 164/2012 objetó incluso su compatibilidad con la Constitución.

Además, la Ley Orgánica 6/2013 ha modificado levemente el proceso de control de la disciplina presupuestaria para introducir la participación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal en las distintas fases, participando en la fijación de los objetivos individuales (art. 16); en la elaboración de informes sobre cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla del gasto del art. 17; así como la tramitación y seguimiento de los planes económico-financieros y de los planes de reequilibrio a que se refiere el art. 23.

Por último, los autores destacan el ensanche en la aplicación del marco de control y disciplina introducido por la Ley Orgánica 9/2013, modificación que amplía el concepto de sostenibilidad. Los autores recogen el contenido del preámbulo, que extiende el concepto de sostenibilidad financiera desde el control de la deuda pública financiera, hacia el control de la deuda comercial, centrándose también en la protección de los acreedores del sector público mejorando la protección de todos los acreedores. Así, la principal consecuencia que se recoge es la aplicación del marco sancionador de los arts. 25 y 26 cuando el periodo medio de pago a los proveedores de la comunidad autónoma supere en más de 30 días el plazo máximo de la normativa de morosidad.

3.3. SUPERVISIÓN RESPECTO DE LAS CCAA

Como venimos exponiendo, a partir de la información que deben transmitir las CCAA al Ministerio de Hacienda, éste emitirá informes. Para el caso de que se aprecie riesgo de incumplimiento en torno a los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública o la regla del gasto, el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, formulará advertencia motivada. Efectuada ésta, dará cuenta al Consejo de Política Fiscal y Financiera en los casos en los que se analiza la

advertencia se produce sobre una CCAA. La Administración correspondiente dispondrá de un mes para adoptar las medidas que eviten el riesgo.

Sin embargo, si las medidas no se adoptan o resultan insuficientes a juicio del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, entrarán en juego los planes y, sucesivamente, pueden resultar aplicables las medidas correctivas, coercitivas o de cumplimiento forzoso.

Orón³⁹ destaca el hecho de que si se constata alguno de los incumplimientos por el Gobierno, o se efectúa la advertencia de riesgo, todas las operaciones de endeudamiento de la Comunidad Autónoma incumplidora precisarán de autorización del Estado, que podrá realizarse de forma gradual por tramos. Estos supuestos también implican que la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios por parte de la Administración Central con Comunidades Autónomas incumplidoras, precisarán, con carácter previo a su concesión o suscripción, informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

El autor precisa que el ámbito subjetivo de aplicación requiere cierta matización. Y es que las medidas correctivas debe entenderse que son aplicables sobre la misma CA y en las entidades cuyo presupuesto deba integrarse en los que apruebe en su respectivo Parlamento.

En cuanto a los planes económico-financiero y de reequilibrio, Orón⁴⁰ destaca que deben ser remitidos al Consejo de Política fiscal y Financiera, quien comprobará la idoneidad de las medidas incluidas y la adecuación de sus previsiones a los objetivos que se hubieran fijado. Si considerase que el plan presentado no garantiza la corrección de la situación de desequilibrio, requerirá a la Comunidad Autónoma afectada la presentación de un nuevo plan, que si no se presenta o de nuevo se considera insuficiente, dará lugar a la aplicación de medidas coercitivas.

Será el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas el que verificará el cumplimiento de los planes económicos-financieros y de reequilibrio en vigor,

³⁹ ORÓN MORATAL, G. (2013) «El control del equilibrio presupuestario en los distintos niveles de gobierno» *Instituto de Estudios fiscales* – Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas, p. 14

Accesible en:

http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/cronica_presupuestaria/01_Oron.pdf

Último acceso en 12 de abril de 2016)

⁴⁰ *Idem*, p. 16.

remitiendo informes de seguimiento trimestrales al Consejo de Política Fiscal y Financiera, en adelante CPFF, de las CCAA. Y de nuevo, en caso de que la CCAA se desvíe de las medidas, se aplicarán las medidas coercitivas.

Por ello el autor concluye que es el Ministerio de Hacienda el que tiene el monopolio para pronunciarse sobre la existencia de incumplimiento en relación con los objetivos de estabilidad, de deuda y la regla del gasto, y que el CPFF puede rechazar los planes de las CCAA, competencias ambas que difícilmente pueden considerarse mera coordinación a la vista de las consecuencias que deparan las medidas correctivas, que acabamos de exponer, y coercitivas, que veremos a continuación.

El autor⁴¹ explica que las principales medidas coercitivas residen en la aprobación de la no disponibilidad de créditos que garantice el cumplimiento del objetivo establecido; y la constitución de un depósito con intereses en el Banco de España, equivalente al 0,2 % de su PIB nominal. En caso de resultar estas medidas insuficientes, el Gobierno, bajo la dirección del Ministerio de Hacienda, podrá acordar el envío de una comisión de expertos encargados de valorar la situación económico-presupuestaria de la Admón. afectada.

Por ello, Orón concluye que, en vista a los procedimientos expuestos, el «vigilante» se convierte a su vez en instructor, juzgador y ejecutor: «pues ahora ya no se podrá autorizar ninguna operación de crédito, ni tampoco se tendrá acceso a los mecanismos de financiación extraordinarios, como el Fondo de Liquidez Autonómica, hasta que las medidas hayan sido implementadas». Además, las multas que pueden hacerse efectivas no siguen procedimiento contradictorio alguno, ni se especifica su destino.

Es más, de conformidad con lo expuesto en el art. 155 de la CE, el Gobierno puede requerir al presidente de la CA para incluso llegar a adoptar las medidas necesarias para obligar a la CA a su ejecución forzosa. Asimismo, en virtud de la Disp. Ad. 4ª LOEPSF, el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda, puede adoptar estas mismas medidas de cumplimiento forzoso si aprecia una situación de riesgo del incumplimiento del pago de los vencimientos de deuda financiera.

⁴¹ ORÓN MORATAL, G. (2013) «El control del equilibrio presupuestario en los distintos niveles de gobierno» *Instituto de Estudios fiscales* – Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas, pp. 16 y 17. Accesible en: http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/cronica_presupuestaria/01_Oron.pdf (Último acceso en 12 de abril de 2016)

Por ello el autor⁴² concluye que el Ministerio de Hacienda, la comisión de expertos, y el Gobierno, se erigen en órganos que van a fiscalizar y a exigir el cumplimiento de medidas acordadas por ellos, que incluso afectan a su financiación. Para el autor estas medidas constituyen un auténtico control interadministrativo, de contenido económico, financiero, jurídico, cuando no político que efectúa el Estado sobre las CCAA. Control que por ello no se ajusta al mandato constitucional del art. 153, mandato que sí contempla la posibilidad de que el Estado pueda llevar a cabo actuaciones de control sobre la actividad de órganos de las CCAA, pero no el control económico y presupuestario, pues éste se atribuye al Tribunal de Cuentas, el gran olvidado en la legislación de estabilidad presupuestaria.

El autor interpreta que el Estado, con esta regulación, ha pretendido trasladar el esquema existente en la Unión Europea para las relaciones entre ésta y los Estados. Así, «el lugar que ocupan el Consejo y la Comisión respecto de los Estados miembros, en el ámbito interno no es que sea el Estado, sino el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas quien pasa a ocupar esa posición en relación con las CCAA [...] cuando como precisamente se recordaba en la sentencia del TC de 20 de julio del 2011 sobre la Ley de Estabilidad Presupuestaria, ese esquema no siempre es trasladable»⁴³.

En el mismo sentido, Brusca Alijarde⁴⁴, afirma que la LOEPSF no hace mención alguna a los Órganos de Control Externo, por lo que parece que podrían haber quedado ajenos a esta Ley y sus implicaciones. Esta autora destaca que, por la responsabilidad que tienen estos órganos, tanto del control de legalidad, como de la información económico financiera, unido a sus competencias consultivas, hacen presumible que el control de estabilidad y sostenibilidad financiera puede ser un nuevo reto para estos órganos.

La autora afirma que «se trata de un debate que podría sumarse al relativo alcance de la fiscalización en relación con el proceso de elaboración de los presupuestos, iniciado en

⁴² ORÓN MORATAL, G. (2013) «El control del equilibrio presupuestario en los distintos niveles de gobierno» *Instituto de Estudios fiscales* – Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas, p. 18
Accesible en:

http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/cronica_presupuestaria/01_Oron.pdf
Último acceso en 12 de abril de 2016)

⁴³ *Ibidem*

⁴⁴ BRUSCA ALIJARDE, I. (2013) «El control de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera: un nuevo reto para los Órganos de Control Externo» *Auditoría y Gestión de los Fondos Públicos*, Abril, nº 59, pp. 80 – 82.

el ámbito del Tribunal de Cuentas respecto a los Presupuestos Generales del Estado o al relativo a la opinión de legalidad de los informes fiscalizadores [...] También podría traer de nuevo a colación el ya viejo debate respecto a la colaboración entre el control interno y externo. Pero sobre todo, y pese a que la ley no hace referencia alguna a los Órganos de Control Externo, permite poner de manifiesto la relevancia de la actividad de control ejercida por los mismos y la necesidad de su buen funcionamiento [...] pues éstos también tienen un papel activo para hacer frente a las consecuencias de la crisis»⁴⁵.

Para finalizar y tratar de concluir estos debates abiertos en torno a la modificación legislativa, en el siguiente capítulo analizaremos la aplicación práctica de estas disposiciones y concluiremos sobre el papel real del Estado en relación con la autonomía financiera de las CCAA, así como sobre la necesidad de realizar de un control externo de la mano de un organismo autónomo como el Tribunal de Cuentas.

⁴⁵ BRUSCA ALIJARDE, I. (2013) «El control de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera: un nuevo reto para los Órganos de Control Externo» *Auditoría y Gestión de los Fondos Públicos*, Abril, nº 59, p. 81.

4. CAPÍTULO IV. ANÁLISIS PRÁCTICO

En los capítulos precedentes hemos estudiado los mecanismos de control que prevé la LOEPSF, con motivo de la reforma constitucional. Lo que nos proponemos hacer en este último capítulo es evaluar en qué medida los mecanismos de control descritos se han aplicado en la práctica.

A estos efectos, en el presente apartado se analizarán las previsiones y objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto, las tres variables que el Capítulo III de la LOEPSF determina como objetivo, así como su cumplimiento en el desarrollo de la actividad de la totalidad de las Administraciones Públicas, y de las Comunidades Autónomas, donde analizaremos con mayor detenimiento la situación de la Comunidad Autónoma de Aragón.

4.1 ANÁLISIS DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

Situación de las Administraciones Públicas en su conjunto:

Se exponen a continuación los objetivos de estabilidad presupuestaria que las Cortes Generales han ido acordando para cada trienio desde la entrada en vigor de la LOEPSF en porcentaje sobre el PIB para el conjunto de las Administraciones Públicas:

Objetivos trianuales de estabilidad presupuestaria (total AAPP):

	2011	2012	2013	2014	2015
2012	-4,4				
2013	-3,0	-4,5			
2014	-2,1	-2,8	-5,8		
2015		-1,9	-4,2	-4,2	
2016			-2,8	-2,8	-2,8
2017				-1,1	-1,4
2018					-0,3

FUENTE: BOCG⁴⁶

En una primera aproximación a los objetivos de estabilidad, destaca la gran variabilidad de los objetivos que se fijan. La variación que sufrió el ejercicio 2014 es una buena muestra de ello, pasando de ser -2,10 puntos fijados en el 2011, a -5,8 puntos en el año 2013, lo que implica una variación de 3,70 puntos en el transcurso de dos años. Algo

⁴⁶ Accesible en: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/CDI/SeguimientoLeyEstabilidad/Paginas/Objetivos-de-Estabilidad-y-L%C3%ADmite-de-Gasto-no-Financiero-del-Estado.aspx>

similar ocurre para el año 2015, donde se pasa de un objetivo fijado en -1,90 puntos fijados en el 2012, a un objetivo 2,30 puntos menos exigente fijado en el año 2014.

Denota interés también el nivel de exigencia que con la aplicación de los objetivos trianuales cada año, el Gobierno pretende acercarse al cumplimiento del déficit fijado para el año 2020. Si analizamos los datos, en el 2011 se esperaba reducir el déficit en 2,3 puntos desde el 2012 hasta el 2014; mientras que para el 2012 se esperaba reducirlo en 2,6 puntos en los dos años siguientes; para el 2014 en 3 puntos para ese trienio; y en el 2015 en 2,5 puntos hasta llegar al 2018.

Sin embargo, el transcurso de los años pone de manifiesto una realidad diferente: o bien las previsiones fueron demasiado optimistas, o la fijación de los objetivos no fue del todo realista. Puesto que, si en el año 2011 se había propuesto una reducción de 2,3 puntos para el año 2014, en el año 2012, ésta exigencia había reducido 1,6 puntos para el mismo año 2014; mientras que, en el año 2013 el objetivo para el 2014 había aumentado en 1,4 puntos. O sea que, desde el año 2011, no sólo no se mantuvo la previsión de rebajar 2,3 puntos el objetivo de estabilidad, sino que se aumentó en 1,6 puntos.

Este pequeño análisis en torno a los objetivos nos hace cuestionar la precisión de las previsiones y el sentido de las mismas, en tanto que no siguen un criterio claro ni parecen cumplir la finalidad de guiar la reducción del déficit hasta el objetivo del 0% fijado para el año 2020. Como veremos a continuación, esta conclusión inicial se asienta cada vez con mayor peso con el análisis de las variaciones que sufren los objetivos en el transcurso de los ejercicios.

La siguiente tabla refleja la modificación de los objetivos de estabilidad presupuestaria, así como la realización práctica de los mismos para el conjunto de las Administraciones Públicas:

Modificaciones y cumplimiento de los objetivos de estabilidad (total AAPP):

Año	Previsión BOCG	Previsión revisada ⁴⁷	Realizado según CN ⁴⁸	Realizado según Informe ⁴⁹	Desviación (s/Informe) ⁵⁰
2012	-4,4	-6,3	-6,8	-6,84	-0,54
2013	-4,5	-6,5	-6,6	-6,33	0,17
2014	-5,8	-5,5	-5,8	-5,77	-0,27
2015	-4,2	-4,2	-5	-5	-0,80
2016	-2,8	-3,6			
2017	-1,4	-2,9			
2018	-0,3	-2,2			
2019		-1,6			

FUENTE: Elaboración propia

En la columna “Previsión BOCG” la tabla recoge el objetivo establecido por el Consejo de Ministros para el año siguiente. La “Previsión revisada” son los datos que recoge Contabilidad Nacional tras las revisiones o modificaciones que sufren los objetivos mediante Acuerdos por el Consejo de Ministros. “Realizado según CN” son los datos que recoge Contabilidad Nacional en comparación con los objetivos. Sin embargo, “Realizado según Informe” es el importe que recogen los Informes completos sobre grado de cumplimiento del Objetivo de Estabilidad Presupuestaria, Deuda Pública y Regla de Gasto de octubre de cada año – a excepción del año 2015, año para el que solo se encuentra disponible el informe de abril de 2016 –, en adelante se hará referencia a estos documentos como Informe. Por último, “Desviación s/Informe” hace referencia a los puntos que el resultado sobre el PIB se desvía sobre su objetivo, teniendo en cuenta el importe realizado según los Informes, y el objetivo establecido en los mismos tras las revisiones.

Entrando ya en materia, debemos tener en cuenta en primer lugar, que aunque el cambio legislativo se produjo en el año 2012, el objetivo de estabilidad presupuestaria para este ejercicio fue inicialmente establecido durante 2011, año en que estaba en vigor la normativa anterior – Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se

⁴⁷ Descargable en:

<http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Estabilidad%20Presupuestaria/Serie%20Objetivos%20EP.xls>

⁴⁸ Según Contabilidad Nacional. Descargable en: http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/Documents/AAPP_A/A_AAPP.xlsx

⁴⁹ Accesible en: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/CDI/SeguimientoLeyEstabilidad/Paginas/InformesCompletosLEP.aspx>

⁵⁰ Accesible en: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/CDI/SeguimientoLeyEstabilidad/Paginas/InformesCompletosLEP.aspx>

aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria –. Por ello, para este ejercicio 2012 únicamente se determinó el objetivo de déficit, pero no el de deuda, así como tampoco se tuvo en cuenta el cumplimiento de la regla de gasto, requisitos que han sido incorporados con la actual regulación.

En una primera aproximación, la tabla refleja dos elementos desconcertantes: la gran variación que sufren los objetivos en el transcurso de los ejercicios – lo que sorprende todavía más teniendo en cuenta la variación de los objetivos trianuales – y el incumplimiento generalizado de los mismos que se salva en el ejercicio 2013.

Antes de entrar a analizar los resultados obtenidos, los Informes ponen de manifiesto que para el cálculo del déficit a efectos del Procedimiento del Déficit Excesivo se excluyen las ayudas concedidas por el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) y el Fondo de Garantía de Depósitos (FGD) a las Entidades Financieras. Asimismo, se excluye el impacto en el déficit de los gastos ocasionados por el terremoto de Lorca en el ejercicio del 2013, catástrofe que afectó a varios ejercicios a varios niveles de AAPP.

Si analizamos los datos teniendo en cuenta la información que proporcionan los Informes, en el año 2012 se produjo una reducción del déficit de 2,23 puntos con respecto al año anterior, puesto que en el año 2011 se registraron -9,07 puntos sobre el PIB de déficit. Sin embargo, aunque este dato parezca alentador, teniendo en cuenta que el objetivo inicial se fijó en -4,40 puntos, el resultado se desvió considerablemente de los objetivos. Es más, el incumplimiento de los objetivos sorprende especialmente si tenemos en cuenta que éstos se modificaron bajándose el nivel de exigencia en 1,90 puntos durante el propio año 2012.

La poca precisión en la fijación de los objetivos se pone de manifiesto en mayor medida si cabe, si recordamos que en el año 2011 se esperaba bajar en 2,30 puntos durante los años 2012 a 2014, y tenemos en cuenta que ya en el año 2012, se estableció un nuevo objetivo de 1,90 puntos superior al inicial para el 2012.

En el año 2013 sin embargo los Informes destacan el cumplimiento de los objetivos. Pero de nuevo resulta destacable la variación manifiesta en los objetivos según la fuente consultada. Según el Informe de octubre del 2014, los objetivos se adecuaron de

conformidad con la modificación de la senda acordada por el ECOFIN de 21 de junio de 2013, mediante Acuerdo de 3 Consejo de Ministros de 12 de julio de 2013.

En el ejercicio 2014 se recoge una desviación negativa de 0,27 puntos respecto del objetivo de estabilidad presupuestaria fijado por el Gobierno para el ejercicio 2014, que es del 5,5 por ciento del PIB. Sin embargo, el ECOFIN, en su reunión del 21 de junio de 2013, fijó una senda de déficit para nuestro país del 5,8% del PIB en 2014. Por ello, los Informes concluyen que el déficit público registrado en 2014 se encuentra por debajo del límite fijado por la Recomendación del Consejo de la Unión Europea, cumpliendo dicho objetivo.

Además, el Informe expone que el déficit del conjunto de las Administraciones Públicas registrado en 2014 recoge también el impacto de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 27 de febrero de 2014, por la que se declaró contrario al Derecho de la Unión Europea el Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos que asciende a 2.071 millones de euros. En contabilidad nacional la devolución de los ingresos realizados por este impuesto, así como los intereses de demora, se registran como gastos del Estado, por 0,2 puntos porcentuales de PIB, circunstancia que resulta determinante del incumplimiento del objetivo de estabilidad para 2014. Este gasto fue asumido por el Estado a través de la Disposición adicional undécima del Real Decreto-Ley 17/2014, de 26 de diciembre.

El Informe del ejercicio 2015 registró un déficit que asciende a 54.073 millones de euros, cifra equivalente al -5,00% del PIB estimado para dicho año, lo que supone una desviación negativa de 0,80 puntos respecto del objetivo de estabilidad presupuestaria fijado por el Gobierno para el ejercicio 2015, que fue del 4,2 por ciento del PIB. Sin embargo, si volvemos a los objetivos trianuales, en el año 2012 se fijaba un objetivo para el 2015 de -1,90 puntos, objetivo que si se hubiera mantenido, conllevaría un incumplimiento de 3,10 puntos de variación teniendo en cuenta los resultados del año 2015.

Los Informes recogen además el desglose del cumplimiento de los objetivos distinguiendo diferentes niveles de unidades públicas. La siguiente tabla pone de manifiesto el cumplimiento o no de los objetivos en el transcurso de los ejercicios:

Seguimiento del cumplimiento de los objetivos de estabilidad desagregado:

Tipo de Admón.	2012	2013	2014	2015
Administración central	✗	✗	✗	✓
CCAA	✗	✗	✗	✗
Corporaciones Locales	✓	✓	✓	✓
Seguridad Social	✓	✓	✗	✗
Total AAPP	✗	✓	✗	✗

FUENTE: Elaboración propia⁵¹

Como podemos observar, el incumplimiento generalizado del objetivo de estabilidad se debe fundamentalmente al incumplimiento de los entes públicos pertenecientes a la administración central y a las Comunidades Autónomas. Aun así, Cuenca⁵² expone que el objetivo que se fija es mucho más asequible para la administración central que para las CCAA.

Por todo lo expuesto, podemos resaltar varios aspectos pendientes o que por lo menos se deben cuestionar. En primer lugar, la legalidad de las modificaciones de los objetivos mediante Acuerdos por el Consejo de Ministros. El art. 17 de la LOEPSF regula el procedimiento para establecer los objetivos de estabilidad presupuestaria.

En base a esto, en el primer semestre de cada año, el Gobierno, mediante acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local en cuanto al ámbito de las mismas, fija los objetivos de estabilidad presupuestaria. El acuerdo del Consejo de Ministros en el que se contengan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública se remitirá a las Cortes Generales acompañado de las recomendaciones y de un informe. En forma sucesiva y tras el correspondiente debate en Pleno, el Congreso de los Diputados y el Senado se pronunciarán aprobando o rechazando los objetivos propuestos por el Gobierno.

Sin embargo, nada recoge la ley sobre modificaciones a posteriori de los objetivos, ni los Acuerdos justifican tal posibilidad.

⁵¹ En base a los Informes.

⁵² CUENCA GARCÍA, A. "España incumplió las reglas fiscales en 2015" Accesible en: <http://blog.funcas.es/espana-incumplio-las-reglas-en-2015/> (Último acceso en 26 de junio de 2016)

En segundo lugar, sobre los conceptos que deben incluirse o no para la medición de los objetivos, podríamos cuestionarnos la exclusión de los gastos por el Terremoto de Lorca. El art. 135.4 CE recoge que “Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados”. Sin embargo, los Informes no hacen referencia a la previsión de este artículo, ni se apreció tal caso mediante el procedimiento que se regula: no se apreció por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados. En todo caso, la Comisión Europea acepta que se excluyan tales gastos del cómputo del déficit a efectos del cumplimiento de los objetivos

Por ello, tras analizar los resultados obtenidos podemos cuestionar la eficacia de las modificaciones legislativas. En este sentido, puede que la reforma fuera necesaria para fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española a medio y largo plazo, reforzando el compromiso de España con la Unión Europea y, al mismo tiempo, garantizando la sostenibilidad económica y social de nuestro país. Sin embargo, como podemos ver, la práctica presenta grandes deficiencias derivadas de la inaplicación de la ley. Y con ello, nos alejamos de finalidad que recoge la propia exposición de motivos: prevenir la aparición de un déficit presupuestario excesivo contenido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, dando confianza en la estabilidad económica de dicha zona y garantizando una convergencia sostenida y duradera de las economías de los Estados Miembros.

Debemos tener en cuenta que, aunque los mecanismos fundamentales están previstos en la ley, si estos no se aplican, no pueden surtir eficacia y cumplir su propósito. El incumplimiento estatal parece no tener ninguna consecuencia por parte de los órganos que efectúan el control: el propio Estado sobre sí mismo. Por ello, quizá podemos rescatar la idea que proponía Brusca Alijarde, en torno al posible papel del Tribunal de Cuentas como órgano adecuado para lograr dotar de plena efectividad los mecanismos de control previstos en la reforma legislativa.

Unido a esto, podemos cuestionarnos seriamente las posibilidades de cumplir el objetivo de estabilidad para el año 2020, fijado en 0%, si tenemos en cuenta que el

déficit en el año 2012 era del 6,84 % y en el 2015 sigue en el 5%. Si en tres años hemos conseguido reducirlo en 1,84 puntos, incumpliendo de manera sistemática la fijación de los objetivos – y aun así tras continuas modificaciones mediante Acuerdos de Ministros –, el objetivo a medio plazo parece bastante irreal e inalcanzable, salvo que el crecimiento económico de España se mantuviese en tasas muy elevadas.

El ya citado Pacto de Estabilidad y Crecimiento⁵³, en adelante PEC, recoge normas de "componente preventivo" que obligan a los gobiernos de los Estados miembros a cumplir sus compromisos para alcanzar políticas presupuestarias saneadas y estar coordinados mediante el establecimiento de objetivos presupuestarios a medio plazo. Así, en base al art. 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, los países de la UE deben demostrar que sus finanzas están saneadas y cumplir con dos criterios: sus déficits presupuestarios no pueden superar el 3 % del PIB; y sus deudas públicas no pueden superar el 60 % del PIB.

Este Pacto es el que recoge el procedimiento de déficit excesivo como medida correctiva. El Tratado de la UE define el déficit presupuestario excesivo como superior al 3% del PIB. La deuda pública se considera excesiva según el Tratado si rebasa el 60% del PIB sin disminuir a un ritmo adecuado – definido como una reducción del exceso de deuda del 5% anual por término medio durante tres años –.

Así, los países que no pueden cumplir las normas preventivas o disuasorias del PEC podrían recibir advertencias y, en última instancia, sanciones económicas, por ejemplo multas de hasta: 0,2% del PIB, si no respetan las normas preventivas ni las disuasorias; o 0,5% del PIB, si incumplen repetidamente las normas disuasorias. Además, todos los Estados miembros – excepto el Reino Unido –, podrían ver suspendidos los compromisos o los pagos de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

Por ello algunos autores advierten que si no conseguimos revertir esta situación, la Unión Europea pasará a ejercer esos mecanismos de control que no se aplican en España, llegando a adoptar incluso sanciones de contenido económico.

⁵³ Accesible en: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/index_es.htm

Situación de las Comunidades Autónomas:

Se exponen a continuación los objetivos de estabilidad presupuestaria que el Consejo de Ministros ha ido acordando para cada trienio desde la entrada en vigor de la LOEPSF en porcentaje sobre el PIB para las Comunidades Autónomas:

Objetivos trianuales de estabilidad presupuestaria (CCAA):

	2011	2012	2013	2014	2015
2012	-1,3				
2013	-1,1	-0,7			
2014	-1,0	-0,1	-1,0		
2015		0,2	-0,7	-0,7	
2016			-0,2	-0,3	-0,3
2017				0,0	-0,1
2018					0,0

FUENTE: BOCG⁵⁴

Como podemos observar de nuevo, la previsión de los objetivos varía de un año a otro. Para el año 2014, se estableció un objetivo en 2011 del -1,00 pasando a ser de -0,10 en 2012 y volviendo a -1,00 en 2013. Sin embargo, en el año 2016 parecen estabilizarse las previsiones. Teniendo en cuenta la tabla “Objetivos trianuales de estabilidad presupuestaria (total AAPP)” podemos concluir que en el caso de las CCAA la variabilidad de los objetivos fijados trianualmente es menor que en el caso de la totalidad de las AAPP.

La siguiente tabla refleja la modificación de los objetivos de estabilidad presupuestaria, así como la realización práctica de los mismos para el conjunto de Comunidades Autónomas:

⁵⁴ Accesible en: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/CDI/SeguimientoLeyEstabilidad/Paginas/Objetivos-de-Estabilidad-y-L%C3%ADmite-de-Gasto-no-Financiero-del-Estado.aspx>

Modificaciones y cumplimiento de los objetivos de estabilidad (CCAA):

Año	Previsión BOCG	Previsión revisada ⁵⁵	Realizado en C.N. ⁵⁶	Realizado en Informe ⁵⁷	Desviación (s/Informe)
2012	-1,3	-1,5	-1,9	-1,84	-0,34
2013	-0,7	-1,3	-1,6	-1,52	-0,22
2014	-1	-1	-1,7	-1,74	-0,74
2015	-0,7	-0,7	-1,7	-1,66	-0,96
2016	-0,3	-0,7			
2017	-0,1	-0,5			
2018	0	-0,3			
2019		0			

FUENTE: Elaboración propia⁵⁸

Como vemos en la tabla, de nuevo los objetivos se revisan para volverse menos exigentes, a pesar de que aun así se incumplen durante todos los años. En concreto, en el año 2012, el objetivo de estabilidad pasó a ser de un déficit del 1,50 % del PIB tras su modificación. Sin embargo, el déficit global registrado fue de 1,84 % del PIB nacional.

El Informe explica que el déficit registrado por el conjunto de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de 2013 asciende a 18.931 millones de euros, cifra que se notificó a la Comisión Europea en el contexto del Procedimiento de Déficit Excesivo. Sin embargo, el déficit global a efectos de la verificación del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria es de 18.913 millones de euros, el 1,84 por ciento del PIB nacional. El Informe explica que esta desviación en el déficit realizado se debe de nuevo al gasto realizado por Murcia ocasionado por el terremoto de Lorca, concepto que no debe incluirse a los efectos de verificar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

En el año 2013 se produjo una gran modificación en el objetivo de estabilidad que prácticamente se duplicó pasando de -0,70 puntos sobre el PIB a -1,30. Sin embargo, se

⁵⁵ Descargable en:

<http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Estabilidad%20Presupuestaria/Serie%20Objetivos%20EP.xls>

⁵⁶ Descargable en: http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/ContabilidadNacional/infadmPublicas/Documents/AAPP_A/A_AAPP.xlsx

⁵⁷ Accesible en: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/CDI/SeguimientoLeyEstabilidad/Paginas/InformesCompletosLEP.aspx>

⁵⁸ La información que recoge esta tabla se ha obtenido de la misma manera que para la totalidad de las Administraciones Públicas.

volvió a incumplir el objetivo. Los Informes explican que en este año de nuevo se excluye el impacto del terremoto de Lorca, pasando el déficit de 15.932 millones de euros a 15.906 millones de euros, el 1,52 por ciento del PIB nacional.

Y estas diferencias de valoración se producen en el año 2014: el déficit registrado por el conjunto de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de 2014 asciende a 18.182 millones de euros, cifra calculada en el contexto del PDE. Sin embargo, el déficit global a efectos de la verificación del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria es de 18.142 millones de euros, el 1,74 por ciento del PIB nacional, por excluirse el gasto asociado al terremoto de Lorca.

Por último, en el año 2015 no se modifica el objetivo, pero se incumple con una desviación de 0,96 puntos. De nuevo se producen diferencias de valoración: de 17.962 millones de euros se pasa a 17.923 millones de euros, el 1,66 por ciento del PIB nacional al excluirse los gastos ocasionados por el terremoto de Lorca. Ante esta práctica podemos cuestionarnos estas diferencias de valoración dado que no se justifica por qué para la medición de la estabilidad presupuestaria en el PDE se establece un criterio, y a nivel de control interno se establece otro.

Por otro lado, los Informes exponen que de acuerdo con el artículo 16 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, la fijación de los objetivos individuales para las Comunidades Autónomas del ejercicio 2013 fueron acordados por el Gobierno, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 30 de agosto de 2013⁵⁹, estableciéndose objetivos diferenciados para cada una de ellas. Así, en este año, a pesar de que ya se había fijado un objetivo de estabilidad presupuestaria del -1,3% del PIB para el conjunto de las Comunidades Autónomas, se permiten objetivos diferenciados por comunidades autónomas en una horquilla que oscila entre el -1% y el -1,6% de PIB, según lo acordado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Sin embargo, el artículo 16 no contiene esta específica posibilidad. El artículo establece que “aprobados por el Gobierno los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública en las condiciones establecidas en el artículo 15 de esta Ley, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, previo informe de la Autoridad Independiente

⁵⁹ Accesible en:

<http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2013/CONSEJO%20DE%20MINISTROS/30-08-13%20NP%20Acuerdo%20d%C3%A9ficit%20y%20deuda%20CCAA.pdf>

de Responsabilidad Fiscal, formulará una propuesta de objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las Comunidades Autónomas”.

Ni el Informe ni el Acuerdo explican por qué para este ejercicio se establecen objetivos individuales diferenciados para este año en esa fecha. Es más, en el año 2014, de acuerdo con el mismo artículo, se fijaron para las Comunidades Autónomas de régimen común mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 12 de septiembre de 2014⁶⁰, mientras que para las Comunidades Autónomas de Régimen Foral por el Acuerdo del Consejo de Ministros del 30 de enero de 2015⁶¹, estableciéndose el mismo objetivo para todas las CCAA, el 1,0% del PIB regional.

Otro aspecto importante a tener en cuenta es el incumplimiento de los plazos establecidos para fijar los objetivos. Concretamente, el hecho de emitir un Acuerdo que establece o modifica los objetivos de estabilidad para el año 2013 en fecha 30 de agosto del 2013 incumple el art. 15 de la LOEPSF, donde se establece que se fijarán los objetivos de estabilidad presupuestaria en el primer semestre de cada año.

Por ello podemos resaltar de nuevo los vaivenes en la aplicación de la ley y el incumplimiento sistemático en los plazos que la misma establece para la fijación de los objetivos, teniendo en cuenta especialmente que si se aprueban los objetivos en agosto, los Informes pierden todo su sentido divulgativo o verificativo, perdiéndose por completo la posibilidad de efectuar un control interno, máxime considerando que estos Informes deben publicarse en abril y en octubre. Especialmente ocurre esto para las Comunidades Autónomas de Régimen Foral, cuyo objetivo en el año 2014, según los Acuerdos, fue aprobado el 30 de enero de 2015.

Sin embargo, los objetivos del año 2015 se acordaron por el Gobierno mediante los mismos Acuerdos que aprobaron los del año 2014: en fecha 12 de septiembre de 2014, y para las Comunidades Autónomas de Régimen Foral en fecha 30 de enero de 2015, estableciéndose el mismo objetivo para cada una de ellas, el 0,7% del PIB regional.

⁶⁰ Accesible en:

<http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2014/S.%20E.%20ADMINISTRACIONES%20P%C3%9ABLICAS/12-09-14%20Estabilidad%20Presupuestaria%20CCAA.pdf>

⁶¹ Accesible en:

<http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2015/refc20150130.aspx#DeudaPublica>

Cumplimiento del objetivo de estabilidad por CA:

CCAA	2012	2013	2014	2015
País Vasco	✓	✓	✓	✓
Cataluña	✗	✗	✗	✗
Galicia	✓	✓	✓	✓
Andalucía	✗	✓	✗	✗
Asturias	✓	✓	✗	✗
Cantabria	✗	✗	✗	✗
La Rioja	✓	✓	✗	✗
Murcia	✗	✗	✗	✗
Valencia	✗	✗	✗	✗
Aragón	✓	✗	✗	✗
Castilla-La Mancha	✗	✗	✗	✗
Canarias	✓	✓	✓	✓
Navarra	✗	✗	✓	✗
Extremadura	✓	✓	✗	✗
Islas Baleares	✗	✓	✓	✗
Madrid	✓	✓	✗	✗
Castilla y León	✓	✓	✗	✗

FUENTE: Elaboración propia⁶²

En la tabla “Cumplimiento del objetivo de estabilidad por CA”, podemos observar que resulta más frecuente el incumplimiento. Es más, hay comunidades que han incumplido todos los años los objetivos de estabilidad: Cataluña, Cantabria, Murcia, Valencia y Castilla-La Mancha. El incumplimiento queda supeditado a la presentación o actualización por parte de cada Comunidad Autónoma de un plan económico-financiero de reequilibrio y que las medidas recogidas en dicho plan fuesen declaradas idóneas por el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Sin embargo, como veremos para el caso específico de Aragón, estos planes en muchas ocasiones se presentan de manera tardía, imposibilitando la aplicación de medidas concretas para mejorar los resultados en ese año o incluso condicionando los resultados del siguiente. Además, el Gobierno, al igual que para el caso estatal, no aplica las medidas de control previstas en la LOEPSF, puesto que entre todas las previstas, las consecuencias prácticas ante el incumplimiento no han pasado de advertencias y la elaboración de los PEF.

⁶² En base a los Informes.

En el sentido contrario, destacan País Vasco y Galicia por cumplir todos los años el objetivo de estabilidad presupuestaria.

4.2 ANÁLISIS DE LA DEUDA PÚBLICA

Se exponen a continuación los objetivos de deuda pública que el Consejo de Ministros ha ido acordando para cada trienio desde la entrada en vigor de la LOEPSF en porcentaje sobre el PIB para la totalidad de las Administraciones Públicas:

Objetivos de deuda pública (total de AAPP):

	2012	2013	2014	2015
2013	85,8			
2014	86,0	96,8		
2015	85,9	99,7	101,7	
2016		100,6	101,5	98,5
2017			98,5	96,5
2018				93,2

FUENTE: BOCG⁶³

De nuevo en este caso los objetivos previstos trianualmente varían de manera considerable. Muestra significativa de ello es el año 2015, año para el que en 2012 se estableció una deuda del 85,9% del PIB, pasando a ser del 99,7% en 2013 hasta alcanzar el 101,7% en el 2014. Además, no solo no se sostienen las previsiones trianuales con el transcurso de los ejercicios, sino que los propios objetivos no prevén una reducción de la deuda: el objetivo para el año 2013 se fijó en el 2012 en 85,8%, y el del 2016 se fijó en el 2015 en 98,5%: 12,7 puntos por encima al inicial.

La siguiente tabla expone el seguimiento sobre el cumplimiento de los objetivos de deuda pública para el conjunto de las Administraciones Públicas. Con ello trataremos de analizar si se ha conseguido reducir la deuda aunque los objetivos aumenten el importe.

⁶³ Accesible en: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/CDI/SeguimientoLeyEstabilidad/Paginas/Objetivos-de-Estabilidad-y-L%C3%ADmite-de-Gasto-no-Financiero-del-Estado.aspx>

Modificaciones y cumplimiento de los objetivos de deuda (total AAPP):

Año	Previsión BOCG	Previsión revisada ⁶⁴	Realizado BdE ⁶⁵	Realizado Informe ⁶⁶	Desviación (s/informe)
2013	85,8	91,6	93,7	92,1	-0,5
2014	96,8	99,5	99,3	99,3	0,2
2015	101,7	101,7	99,2	99,2	2,5
2016	98,5	99,1			
2017	96,5	99,0			
2018	93,2	97,9			
2019		96,0			

FUENTE: Elaboración propia⁶⁷

Como podemos observar, los objetivos se han modificado en todos los ejercicios relajándose las exigencias en torno a la deuda, a excepción del año 2015. Los Informes explican que, en el año 2013, de la misma manera que los objetivos de estabilidad presupuestaria se adecuaron a la modificación de la senda acordada por el ECOFIN de 21 de junio de 2013, mediante Acuerdo de 3 Consejo de Ministros de 12 de julio de 2013, la deuda pública se estableció en 91,6 puntos de PIB. Sin embargo, a pesar de esta modificación, se incumplió el objetivo de estabilidad presupuestaria.

De nuevo en esta ocasión cabe resaltar la ineficacia de modificar los objetivos en el transcurso del propio año en cuestión, incumpléndose además los plazos legales previstos para ello. Tal y como venimos argumentando, esta operativa limita las posibilidades de control en la práctica e imposibilita la aplicación de medidas correctivas, condicionando además los ejercicios futuros.

Por último, en el ejercicio 2015, la deuda pública para el conjunto de las Administraciones Públicas alcanzó según el Informe de abril de 2016 el 99,2 por ciento del PIB, 2,5 puntos porcentuales por debajo del objetivo fijado en el 101,7 por ciento del PIB. Por tanto, el conjunto de las Administraciones Públicas ha cumplido el objetivo de Deuda.

⁶⁴ Descargable en:

<http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Estabilidad%20Presupuestaria/Serie%20Objetivos%20EP.xls>

⁶⁵ Accesible en: <http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1102.pdf>

⁶⁶ Accesible en: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/CDI/SeguimientoLeyEstabilidad/Paginas/InformesCompletosLEP.aspx>

⁶⁷ La información que recoge esta tabla se ha obtenido de la misma manera que para el análisis de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

Si analizamos los datos por subsectores, es la deuda pública de las CCAA la que presenta una variación de 2,70 puntos por encima del objetivo. Sin embargo, las excepciones previstas en los Acuerdos del Consejo de Ministros de 12 de septiembre de 2014 y de 30 de enero de 2015 para rectificar los objetivos de deuda pública – idénticas a las previstas para el ejercicio 2014 – permiten la fijación de la ratio deuda PDE sobre PIB agregada de las CCAA a 31 de diciembre de 2015, computable a efectos de la verificación del objetivo de deuda pública de dicho ejercicio, al 24,0 por ciento del PIB nacional a precios de mercado. Sin embargo, aun con esta modificación se incumple en 0,20 puntos el objetivo revisado para las CCAA.

De nuevo podemos cuestionar la legalidad y el sentido práctico de la fijación de un nuevo objetivo de deuda para 2014 un año más tarde. Además, de nuevo en este ejercicio se realizan ajustes sobre el cálculo del objetivo de deuda de las CCAA por los mismos conceptos.

La siguiente tabla refleja el cumplimiento de los objetivos por subsectores:

Seguimiento desagregado del cumplimiento de los objetivos de deuda:

Tipo de Admón.	2013	2014	2015
Administración central y fondos SSocial	✓	✓	✓
CCAA	✗	✗	✗
Corporaciones Locales	✓	✓	✓
Total AAPP	✗	✓	✓

FUENTE: Elaboración propia⁶⁸

Tal y como se aprecia en la tabla, las Comunidades Autónomas en conjunto han incumplido el objetivo de deuda todos los años. En el año 2013, el incumplimiento de las AAPP en su totalidad se debió principalmente al incumplimiento de éstas. Ante este incumplimiento generalizado por parte de las Comunidades cabe preguntarse de nuevo por qué no se aplican las medidas de control previstas en la LOEPSF.

Se exponen a continuación los objetivos de deuda pública que el Consejo de Ministros ha ido acordando para cada trienio desde la entrada en vigor de la LOEPSF en porcentaje sobre el PIB para las Comunidades Autónomas:

⁶⁸ En base a los Informes.

Objetivos trianuales de deuda pública (CCAA):

	2012	2013	2014	2015
2013	16			
2014	15,9	20		
2015	15,5	20,5	21,5	
2016		20,3	21,3	22,5
2017			20,6	21,8
2018				20,9

FUENTE: BOCG⁶⁹

En este caso tampoco se respetan los objetivos trianuales. Por ello cabe cuestionarse totalmente el sentido de fijar objetivos con vista a tres años si no se respetan para ningún ente estatal ni ningún concepto exigido por la LOEPSF.

La siguiente tabla expone el seguimiento sobre el cumplimiento de los objetivos de deuda pública para las Comunidades Autónomas:

Modificaciones y cumplimiento de los objetivos de deuda (CCAA):

Año	Previsión BOCG	Previsión revisada ⁷⁰	Realizado BdE ⁷¹	Realizado Informe ⁷²	Desviación (s/informe)
2013	16	19,1	20,3	20	-0,9
2014	20	21,1	22,7	22,7	-1,6
2015	21,5	21,5	24,2	24,2	-2,7
2016	22,5	24,2			
2017	21,8	23,9			
2018	20,9	23,4			
2019		22,5			

FUENTE: Elaboración propia⁷³

Mediante esta tabla podemos apreciar el incumplimiento de las Comunidades Autónomas del objetivo de deuda pública en todos los ejercicios. Pero de nuevo, los Informes recogen modificaciones adicionales para las CCAA.

Concretamente, el Informe del ejercicio 2013 hace referencia a la previsión que recogen los Acuerdos del Consejo de Ministros en torno a la posibilidad de rectificar los

⁶⁹ Accesible en: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/CDI/SeguimientoLeyEstabilidad/Paginas/Objetivos-de-Estabilidad-y-L%C3%ADmite-de-Gasto-no-Financiero-del-Estado.aspx>

⁷⁰ Descargable en:

<http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Estabilidad%20Presupuestaria/Serie%20Objetivos%20EP.xls>

⁷¹ Accesible en: <http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1302.pdf>

⁷² Accesible en: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/CDI/SeguimientoLeyEstabilidad/Paginas/InformesCompletosLEP.aspx>

⁷³ Elaborado de la misma manera que para el análisis de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

objetivos de deuda pública, o de contemplar como excepciones a los efectos de su cumplimiento el incremento del endeudamiento contraído con el Estado bajo una serie de requisitos.

El Informe especifica que el volumen de deuda incluye dos conceptos excluibles en el cálculo: el importe correspondiente a las operaciones de crédito concertadas por las Comunidades Autónomas con cargo a los mecanismos extraordinarios de financiación instrumentados por el Estado, – de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición adicional única de la Ley Orgánica 4/2012 –; así como el incremento neto de endeudamiento.

Así, una vez efectuados estos ajustes, la ratio deuda PDE sobre PIB agregada de las CCAA a 31 de diciembre de 2013 computable a efectos de la verificación del cumplimiento del objetivo de dicho ejercicio, ascendería al 20,3% del PIB nacional a precios de mercado para las CCAA. Por ello el Informe concluye que, a diferencia de lo que acabamos de ver en la tabla, se cumple con el objetivo de deuda pública del ejercicio 2013.

Sin analizamos un poco estas cláusulas, el Acuerdo en el que se modifican los objetivos establece que “en el supuesto en el que se doten nuevos mecanismos extraordinarios de financiación, estos objetivos de deuda pública se podrán rectificar por el importe efectivo de su ejecución siempre que no se destine a financiar vencimientos de deuda o déficit del ejercicio en que se dicte”. Sin embargo, la modificación que se lleva a cabo no especifica concretamente si se debe a tales conceptos. Además, en la LOEPSF no se recoge una referencia clara a tal posibilidad.

En el año 2014 se lleva a cabo de nuevo la modificación de los objetivos. La discordancia que recoge la tabla en este año se explica por el Acuerdo por el Consejo de Ministros de 27 de junio de 2014. Además, en los Acuerdos de Consejo de Ministros de 12 de septiembre de 2014 y de 30 de enero de 2015 se fijaron también para la deuda pública los objetivos individualizados de las Comunidades Autónomas de régimen común y de régimen foral, respectivamente, de la misma manera que se hizo para el objetivo de estabilidad presupuestaria.

En este mismo ejercicio de nuevo se realizan los ajustes que acabamos de ver: por mecanismos adicionales de financiación y el incremento neto del endeudamiento. Con ello, la ratio deuda PDE sobre PIB agregada de las CCAA que actúa como límite a

efectos de la verificación del objetivo de deuda pública en 2014, ascendería al 22,8% del PIB nacional a precios de mercado. Por ello, si comparamos el importe realizado, 22,7% sobre el PIB, con esta nueva revisión del objetivo, éste ahora se cumpliría casualmente con una décima de diferencia.

Por último, en el ejercicio 2015, se realizan ajustes de nuevo. Concretamente el Acuerdo de 11 de diciembre de 2015 es el que autorizó que se excluya del cómputo del volumen de deuda pública, el incremento neto del endeudamiento de las Comunidades Autónomas por el importe que se destinara en 2015 a financiar el gasto extraordinario por los nuevos antivirales de acción directa para el tratamiento de la Hepatitis C crónica.

El Informe de este ejercicio recoge de nuevo que se aplican los ajustes derivados de las cláusulas establecidas en los Acuerdos del Consejo de Ministros citados, lo que hace que la deuda ascienda al 24,0%, incumpléndose aun así el objetivo de deuda pública.

Cumplimiento del objetivo de deuda por CA:

CCAA	2013	2014	2015
País Vasco	✓	✓	✓
Cataluña	✓	✗	✗
Galicia	✓	✓	✓
Andalucía	✓	✓	✓
Asturias	✓	✓	✗
Cantabria	✓	✓	✓
La Rioja	✓	✗	✓
Murcia	✓	✓	✓
Valencia	✓	✓	✓
Aragón	✗	✗	✓
Castilla-La Mancha	✗	✓	✓
Canarias	✓	✓	✓
Navarra	✗	✓	✓
Extremadura	✓	✓	✓
Islas Baleares	✓	✓	✓
Madrid	✓	✓	✓
Castilla y León	✓	✗	✓

FUENTE: Elaboración propia⁷⁴

En esta tabla podemos apreciar que aunque las Comunidades Autónomas hayan incumplido el objetivo de deuda pública, la gran mayoría lo cumplen. Son Cataluña y Aragón las que más han incumplido, aunque esta última parece haber logrado revertir la situación. Entraremos a analizar con más detalle su situación más adelante.

⁷⁴ En base a los Informes.

4.3 ANÁLISIS DE LA REGLA DE GASTO

Se exponen a continuación los objetivos en torno a la regla del gasto que las Cortes Generales han ido acordando para cada trienio desde la entrada en vigor de la LOEPSF para la totalidad de las Administraciones Públicas:

Objetivos trianuales en torno a la regla de gasto:

	2012	2013	2014	2015
2013	1,7			
2014	1,7	1,5		
2015	2	1,7	1,3	
2016		1,9	1,5	1,8
2017			1,7	2,2
2018				2,6

FUENTE: BOCG⁷⁵

Tal y como recoge el Documento divulgativo de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal⁷⁶, en adelante AIReF, la regla del gasto es un instrumento de disciplina presupuestaria que trata de garantizar la sostenibilidad de las cuentas públicas. Se pretende que, en un horizonte de medio plazo, el crecimiento del gasto de las AAPP esté limitado por la capacidad de financiarlo con ingresos estables y sostenidos en el tiempo. Así, esta regla impide que el gasto crezca anualmente por encima de la tasa de referencia de crecimiento del PIB a medio plazo de la economía española, siendo posible superarla únicamente en el supuesto de que ese exceso se compense con aumentos de ingresos de carácter permanente.

La AIReF destaca que la regla del gasto constituye una buena guía de disciplina presupuestaria en tiempo real para las AAPP, ya que no es necesario realizar cálculos estadísticos, sino que esta regla se aplica sobre los gastos que son datos directamente observables. Además, considerando que el gasto es la parte del presupuesto que presenta menor incertidumbre y sobre el que las administraciones pueden incidir más directamente, constituye una buena herramienta para controlar el déficit. Probablemente por ello sus objetivos varían en menor medida que los de estabilidad presupuestaria y deuda pública.

⁷⁵ Accesible en: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/CDI/SeguimientoLeyEstabilidad/Paginas/Objetivos-de-Estabilidad-y-L%C3%ADmite-de-Gasto-no-Financiero-del-Estado.aspx>

⁷⁶ La Regla de Gasto y la sostenibilidad de las finanzas públicas; Accesible en: http://www.airef.es/system/assets/archives/000/001/171/original/Doc_divulgativo_de_la_regla_de_gasto_final.pdf?1448015084

Un aspecto muy positivo de la regla del gasto reside en que sus objetivos no se modifican durante el mismo ejercicio de verificación o en un corto periodo de tiempo antes del comienzo del mismo como veremos a continuación.

La siguiente tabla expone el seguimiento sobre el cumplimiento de los objetivos establecidos en torno a la regla del gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas:

Seguimiento del cumplimiento de la regla de gasto:

Año	Previsión BOCG	Admón. Central	CCAA	Corporac. Locales
2013	1,7	-8,1	-5,3	-3
2014	1,5	1,9	0,1	0,2
2015	1,3	5,5	4,4	1,7
2016	1,8			
2017	2,2			
2018	2,6			
2019				

FUENTE: Elaboración propia⁷⁷

Como vemos, en el ejercicio 2013 se cumple la regla del gasto. Este cumplimiento tan alejado de los objetivos se debe a que, tal y como recoge la AIReF, “desde 2013, primer año de aplicación de la LOEPSF, el intenso proceso de consolidación fiscal ha hecho prácticamente inoperante la regla de gasto, puesto que el cumplimiento de los objetivos anuales de déficit ha impuesto una senda de reducción del gasto público mucho más exigente para la mayoría de las Administraciones Públicas que la que derivaría de la aplicación de la regla de gasto”.

Sin embargo, en el año 2014, la Administración Central incumplió esta regla. El Informe explica que esto se debió al impacto que tuvo en las cuentas del Estado la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea por el que declaró contrario al Derecho de la Unión el 11 Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos (2.071 millones). Si no se hubiera producido esta circunstancia, se calcula que la tasa de crecimiento del gasto hubiera sido de un 0,2 %, significativamente por debajo del límite del 1,5%.

⁷⁷ Elaborada de la misma manera que para la revisión del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

En el año 2015 el incumplimiento que registra la Administración Central, 4,20 puntos por encima del objetivo, se explica por el impacto que ha tenido la reforma tributaria en la valoración del gasto computable, ya que ha dado lugar a una reducción permanente de los ingresos tributarios de 5.225 millones de euros. Otro factor que igualmente ha contribuido al aumento de los gastos computables, ha sido la reducción en 2015, con relación al año anterior, de las transferencias efectuadas por el Estado al Servicio Público de Empleo Estatal para la financiación de las prestaciones por desempleo, ya que en 2015 se han abonado por este concepto 3.648 millones menos que en el ejercicio 2014.

En cuanto a las CCAA, se ha registrado en ese ejercicio un aumento del 4,4 % en relación con el año anterior, aumento que supera en 3,10 puntos la tasa de variación fijada como objetivo. El Informe determina que en este resultado ha influido el registro en contabilidad nacional de las inversiones realizadas en ejercicios anteriores a 2015 a través de contratos de Asociaciones Público Privadas y registradas en contabilidad nacional en dicho ejercicio y que han supuesto un mayor gasto de 1.777 millones de euros. Otro factor decisivo ha sido el gasto realizado en el tratamiento de la hepatitis C por importe de 1.094 millones de euros, así como la ejecución de un aval de 200 millones de euros que se considera excepcional. Descontados estos gastos, el aumento del gasto computable para 2015 es de un 2,2 por ciento con relación al año anterior, nueve décimas por encima del objetivo.

Como vemos, los Informes por lo menos justifican en mayor medida las razones del incumplimiento, ya que la cuantificación de este concepto permite ser más preciso. Sin embargo, si analizamos la situación de las CCAA, parece que este objetivo no se tiene en cuenta en su totalidad a día de hoy.

Cumplimiento de la regla de gasto por CA:

CCAA	2013	2014	2015
País Vasco	✓	✗	✓
Cataluña	✓	✗	✗
Galicia	✓	✓	✓
Andalucía	✓	✓	✗
Asturias	✓	✓	✗
Cantabria	✓	✓	✗
La Rioja	✓	✓	✗
Murcia	✓	✓	✗
Valencia	✓	✗	✗
Aragón	✓	✓	✗
Castilla-La Mancha	✓	✓	✗
Canarias	✓	✗	✓
Navarra	✓	✓	✗
Extremadura	✓	✗	✗
Islas Baleares	✓	✗	✗
Madrid	✓	✗	✗
Castilla y León	✓	✓	✗

FUENTE: elaboración propia⁷⁸

Las CCAA cumplen de manera conjunta en 2013 y 2014 la regla de gasto. Sin embargo, si vemos el cumplimiento individualizado de cada una de ellas, son muchas las que incumplen, especialmente en el año 2015. Además, la mayoría de los Planes Económicos Financieros de 2013 y 2014 ni siquiera hacían referencia a este concepto.

Cabe destacar en este sentido que tampoco se ha impuesto ninguna medida coercitiva o correctiva por el incumplimiento de esta regla.

4.4 SITUACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

En este apartado se realizará un análisis específico sobre la Comunidad Autónoma de Aragón. El análisis se efectuará partiendo de la evaluación que realiza la AIREF sobre los Planes Económico Financieros de las CCAA⁷⁹.

⁷⁸ En base a los Informes.

⁷⁹ Accesibles en: <http://www.airef.es/>

Estabilidad presupuestaria:

Se exponen a continuación los objetivos de estabilidad presupuestaria que las Cortes Generales han ido acordando para cada trienio desde la entrada en vigor de la LOEPSF para la Comunidad Autónoma de Aragón:

Objetivos trianuales de estabilidad presupuestaria (CCAA):

	2011	2012	2013	2014	2015
2012	-1,30				
2013	-1,10	-0,70			
2014	-1,00	-0,10	-1,00		
2015		0,20	-0,70	-0,70	
2016			-0,20	-0,30	-0,30
2017				0,00	-0,10
2018					0,00

FUENTE: BOCG⁸⁰

Como podemos comprobar en la tabla, la fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria trianuales es la misma para la totalidad de las CCAA excepto en 2013.

En este caso específico cabe resaltar que la fijación de los objetivos en el año 2011 para el trienio 2012 a 2014 presenta diferencias con la de los ejercicios posteriores puesto que todavía se encontraba vigente la legislación anterior.

Según esta regulación, la estabilidad presupuestaria implicaba la fijación de un objetivo en torno al 0,00% sobre el PIB. Ahora bien, tal y como recoge el Informe del pleno del consejo de política fiscal y financiera del ejercicio 2011, en el caso de que la Comunidad Autónoma actualizara el plan económico-financiero de reequilibrio en los términos previstos en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 24 de junio de 2011, el objetivo de estabilidad presupuestaria de la Comunidad podría alcanzar los importes recogidos en la tabla.

Este mecanismo resulta poco práctico si tenemos en cuenta que los objetivos se van a modificar con posterioridad. Aunque en el actual, tal y como ya hemos comprobado, tampoco se ha conseguido que se respeten los objetivos iniciales.

La siguiente tabla expone el seguimiento sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria en la Comunidad Autónoma de Aragón:

⁸⁰ Accesible en: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/CDI/SeguimientoLeyEstabilidad/Paginas/Objetivos-de-Estabilidad-y-Deuda-por-Comunidad-Aut%C3%B3noma.aspx>

Modificaciones y cumplimiento de los objetivos de estabilidad (Aragón):

Año	Previsión BOCG ⁸¹	Previsión revisada	Realizado según informe	Desviación (s/informe)
2012	-1,3	-1,5	-1,45	0,05
2013	-0,7	-1,3	-2,17	-0,87
2014	-1	-1	-1,81	-0,81
2015	-0,7	-0,7	-2,13	-1,43
2016	-0,3	-0,7		
2017	-0,1	-0,5		
2018	0	-0,3		
2019		0		

FUENTE: Elaboración propia

Como vemos en la tabla, la Comunidad Autónoma de Aragón ha incumplido todos los años el objetivo de estabilidad presupuestaria. Además, la variación, lo que refleja en cierto modo el grado de incumplimiento, cada año aumenta. En este contexto cabe recordar que según la LOEPSF, en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto, la Administración incumplidora tiene la obligación de presentar un PEF.

De acuerdo con el procedimiento legal previsto, estos planes tienen que presentarse al CPFF, que tiene que comprobar la idoneidad de las medidas incluidas y la adecuación de las previsiones a los objetivos que se hubieran establecido, previo informe de la AIREF. Por ello se han elegido los informes de la AIREF como documento clave para analizar la situación de la Comunidad Autónoma.

Se pretendía que este órgano alcanzara bastante importancia en este ámbito, regulándose que en caso de que las CCAA no sigan alguna de las recomendaciones del informe, justifiquen públicamente los motivos de no hacerlo e incorporarlo al expediente. Sin embargo, como veremos, una vez más la realidad limita bastante el ejercicio de las facultades otorgadas a este órgano.

Entrando al análisis de los datos obtenidos, Aragón incumplió el objetivo en el año 2013. Sin embargo, la AIREF destaca que, de la información contenida en los planes de 2013, así como de los datos y documentación complementaria solicitada en las reuniones mantenidas con todas las CCAA afectadas, se desprende un cierto

⁸¹ Accesible en: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/CDI/SeguimientoLeyEstabilidad/Paginas/Objetivos-de-Estabilidad-y-Deuda-por-Comunidad-Aut%C3%B3noma.aspx>

agotamiento de las posibles medidas a adoptar con impacto económico de corto plazo, dado el esfuerzo de consolidación fiscal realizado en los últimos años, en un entorno económico muy desfavorable. Esta situación se evidencia tanto en la vertiente de los gastos como de los ingresos. Adicionalmente, hay que tener en cuenta que la incidencia del ciclo económico en los ingresos de las CCAA de régimen común se produce con dos años de retraso.

Centrando el análisis en la Comunidad Autónoma de Aragón, la AIREF destacaba en 2013 que en los últimos tres ejercicios anteriores había realizado un esfuerzo de consolidación fiscal importante, que concretamente representaba el 1,1 % del PIB regional, hasta situar la necesidad de financiación en 2013 en el 2,06 % de su PIB. Sin embargo, analizando el borrador del PEF junto con la información complementaria presentada por la Comunidad, la AIREF ya consideraba poco probable el cumplimiento del objetivo de estabilidad de 2014, fijado en el 1 % en el momento de la publicación del informe.

La AIREF considera que el borrador debe concretar alguna de las medidas incluidas y adecuar el escenario previsto al cierre del ejercicio teniendo en cuenta los datos de ejecución presupuestaria del primer semestre, además de adoptar medidas adicionales. Las principales medidas de ingresos que presentaba la Comunidad en este año se centraron en las actuaciones dirigidas a la mejora de gestión y eficacia tributaria y en la enajenación de inversiones. En cuanto a los gastos, la Comunidad puso en marcha una estrategia de control de ejecución del presupuesto a través de la Unidad de Control de la Gestión Pública creada por Decreto 77/2014, de 13 de mayo. Así, la principal medida de gastos se planteaba como una retención de créditos que representaba el 88% de la totalidad de las medidas de gastos, lo que según la AIREF requiere concreción tanto en los conceptos de gastos afectados, como a su instrumentación en el proceso de gestión del presupuesto.

En el ejercicio 2014, la Comunidad Autónoma de Aragón incumplió de nuevo el objetivo de estabilidad presupuestaria. Además la AIREF manifiesta en su informe que Aragón no presentó el PEF durante el último trimestre del ejercicio, lo que fue en aquel año práctica habitual entre varias Comunidades. La AIREF reconoce sin embargo que el retraso en la tramitación pudo producirse por la formación de nuevos gobiernos tras la celebración de elecciones autonómicas.

Así, con posterioridad a la celebración del CPFF – finales de julio – la AIREF recibió el PEF de Aragón. Este retraso hizo inviable la corrección de la desviación en 2015, ejercicio que prácticamente ya estaba cerrado. Además, el escenario de ingresos y gastos y las medidas previstas para 2016 quedaron superados por los proyectos de presupuestos que se encontraban en tramitación y que ya habían sido informados por La AIREF. Debido a este retraso, la valoración de los PEF de las CCAA, conduce a las conclusiones y recomendaciones para el 2016.

Así, en este año, la AIREF concluye riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, apreciando además incertidumbres en torno a las líneas que permiten graduar el riesgo. Estas incertidumbres se redujeron de la mano de los ingresos, al encontrarse en tramitación entonces una Ley que recoge las medidas tributarias, ley que finalmente se aprobó⁸². Pero se mantienen las incertidumbres en torno a los gastos, fundamentalmente porque la significativa reducción planteada en los gastos corrientes no está sustentada en las medidas comunicadas en su totalidad, y no hay una concreción suficiente de las mismas que permita cuantificar su impacto presupuestario

Como consecuencia, la AIREF recomendó a la Comunidad Autónoma de Aragón, en el marco de las medidas automáticas de prevención recogidas en el artículo 18 de la LOEPSF, que la Intervención general de la comunidad autónoma (o unidad equivalente) informara periódicamente al gobierno autonómico del seguimiento de la ejecución presupuestaria, alertando sobre la conveniencia de adoptar decisiones para la corrección temprana de las desviaciones que pudieran producirse, prestando especial atención al escenario de gastos. Además de actualizar el PEF, incorporando mayor información sobre la evolución prevista del gasto, por un lado explicitando de forma individualizada el impacto de cada medida en el escenario, y por otro explicando de forma concreta el resto de la reducción esperada en los gastos corrientes no sustentada en medidas.

Por último, en el ejercicio 2015 Aragón se desvió en 1,4 puntos del PIB del objetivo de estabilidad fijado para 2015. Este escenario, unido a los ajustes de contabilidad nacional, arrojaba un déficit del 2,1 %, muy superior al 0,7 % del PIB establecido como objetivo. La desviación se justifica tanto en los ingresos – inferiores a los

⁸² Ley 10/2015, de 28 de diciembre, de medidas para el mantenimiento de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de Aragón.

presupuestados en un 0,5 % del PIB –, como en los gastos – ejecutados un 0,9 % del PIB por encima de los previstos –.

La comunidad justificó en el PEF de este año 2015, como parte en la desviación de los gastos, la recuperación del 25% de la paga extra suprimida en 2012, el gasto en farmacia derivado de la hepatitis C y la transferencia de capital por el tranvía de Zaragoza. Asimismo, indicó que las medidas correctoras adoptadas por la comunidad a final del ejercicio 2015 – retención de créditos por valor de medio punto del PIB – no surtieron los efectos esperados, por tener que atender el pago de gastos ineludibles. Si bien, parte de esos gastos que se corresponden con el 0,1 % del PIB tienen naturaleza de operaciones no recurrentes.

En cuanto a las previsiones de futuro, para el ejercicio 2016 el objetivo de estabilidad presupuestaria se fijó en un – 9,3 % del PIB. La AIReF ya consideraba en ejercicios anteriores un riesgo muy elevado de incumplimiento para este año, en base a las incertidumbres apreciadas en los gastos previstos por la comunidad.

La Actualización del Programa de Estabilidad 2016-2019 modificó el déficit estableciéndolo en el 0,7 %. A pesar de esto, la AIReF sigue considerando muy improbable que la comunidad cumpla sus estimaciones por varias razones. En primer lugar, por incertidumbre de las estimaciones que ha calculado la Comunidad para la parte del gasto, puesto que pretende reducir éste en torno al 0,3 % del PIB en base a la adopción de retenciones de no disponibilidad.

En segundo lugar, en cuanto al escenario de ingresos, la Comunidad pretende lograr un crecimiento de 4 décimas del PIB, excluidos los recursos del sistema de financiación. Sin embargo, según la AIReF esta medida también conlleva cierta incertidumbre vinculada al impacto previsto de la reforma fiscal – Ley 10/2015, de 28 de diciembre, de medidas para el mantenimiento de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de Aragón – y la revisión al alza de las estimaciones, que afectan principalmente al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuestos ambientales e Impuesto sobre el Patrimonio.

En cuanto al ejercicio 2017, se considera muy improbable que la comunidad cumpla sus previsiones de cierre para este año, en el que, en base a la senda de la APE, se ha establecido un déficit del 0,5 % del PIB.

Deuda pública:

Se exponen a continuación los objetivos en torno a la deuda pública que las Cortes Generales han ido acordando para cada trienio desde la entrada en vigor de la LOEPSF para la Comunidad Autónoma de Aragón:

Objetivos trianuales de deuda pública (Aragón):

	2012	2013	2014	2015
2013	12,9			
2014	12,9	16,3		
2015	12,5	16,8	18	
2016		16,7	18	19,1
2017			17,4	18,5
2018				17,8

FUENTE: BOCG⁸³

En esta ocasión, teniendo en cuenta el análisis que hemos efectuado de los objetivos trianuales a lo largo del trabajo, sorprende la poca variación de los objetivos trianuales.

Modificaciones y cumplimiento de los objetivos de deuda (Aragón):

Año	Previsión BOCG	Previsión revisada	Objetivo incl. excep.	Realizado según informe	Desviación (s/informe)
2013	12,9	16,2	16,2	16,2	-0,1
2014	16,3	18,2	18,2	18,4	-0,2
2015	18	18	20,5*	20,5	-2,5
2016	19,1	19,1			
2017	18,5	18,5			
2018	17,8	17,8			

FUENTE: Elaboración propia⁸⁴

Como vemos, la Comunidad vuelve a incumplir todos los años el objetivo de deuda pública, agravando el incumplimiento con el transcurso de los ejercicios. Sin embargo, los informes de la AIREF no hacen un análisis específico sobre los objetivos de deuda. Y, la pequeña referencia que hacen, es en torno a la incertidumbre sobre cuáles serán los

⁸³ Accesible en: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/CDI/SeguimientoLeyEstabilidad/Paginas/Objetivos-de-Estabilidad-y-Deuda-por-Comunidad-Aut%C3%B3noma.aspx>

⁸⁴ Elaborada de la misma manera que para los objetivos de estabilidad presupuestaria.

objetivos de deuda y las posibles excepciones que se aprueben por el MINHAP de cara a su valoración, concluyendo que esto no les permite realizar una previsión sobre el cumplimiento de los mismos.

La propia AIReF pone de manifiesto lo que venimos argumentando para el total de las Administraciones Públicas y las Comunidades Autónomas en su conjunto. Las continuas modificaciones del objetivo de estabilidad – modificaciones que, como hemos visto, se producen incluso en el propio ejercicio en el que se evalúa el cumplimiento – así como las excepciones en el cálculo que aparentemente justifica el gobierno, imposibilitan llevar un seguimiento certero de la aplicación práctica de estos principios, y por ende, llevar a cabo cualquier medida de control sobre los mismos.

En el caso del objetivo de deuda de la Comunidad Autónoma de Aragón no se ha impuesto ninguna medida correctiva o coercitiva ante un incumplimiento sistemático. Ni siquiera se respetan los plazos legales de presentación de los PEF, y una vez que se presentan, son poco certeros y generan gran incertidumbre, lo que imposibilita a la AIReF ejercer de alguna manera su papel.

Regla de gasto:

Se exponen a continuación los objetivos en torno a la regla del gasto que las Cortes Generales han ido acordando para cada trienio desde la entrada en vigor de la LOEPSF para la Comunidad Autónoma de Aragón:

Seguimiento del cumplimiento de la regla de gasto (Aragón):

Año	Previsión BOCG	Aragón
2013	1,7	0,4
2014	1,5	-5
2015	1,3	5,4
2016	1,8	
2017	2,2	
2018	2,6	

FUENTE: BOCG⁸⁵

Como podemos observar, la Comunidad Autónoma de Aragón cumplió la regla del gasto en los ejercicios 2013 y 2014, lo que, como veíamos con anterioridad, se debe

⁸⁵ Accesible en: <http://www.minhap.gob.es/es-ES/CDI/SeguimientoLeyEstabilidad/Paginas/Objetivos-de-Estabilidad-y-L%C3%ADmite-de-Gasto-no-Financiero-del-Estado.aspx>

fundamentalmente al intenso proceso de consolidación fiscal, proceso que ha hecho inoperante en cierto modo a esta regla, puesto que el cumplimiento de los objetivos anuales de déficit impuso una senda de reducción del gasto público mucho más exigente para la mayoría de las Administraciones Públicas que la que derivaría de la aplicación de la regla de gasto.

Un aspecto a destacar reside en que en los PEF emitidos con anterioridad a 2015 no se valoraba el cumplimiento de la regla del gasto. En este sentido, la AIREF reitera en el informe de 2014 para la Comunidad Autónoma de Aragón – entre otras –, la recomendación formulada al MINHAP, respecto a la ampliación del contenido de los planes con la finalidad de poder valorar el cumplimiento de la regla de gasto. La AIREF especifica que la necesidad de esta ampliación viene dada por la obligación impuesta por la LOEPSF de que cuando una administración pública tenga un PEF, el crecimiento del gasto computable ha de ajustarse a la senda establecida en él.

Por ello podemos considerar que más que encontrarnos ante una necesidad, nos encontramos ante un imperativo legal que se ha obviado durante varios años sin motivo aparente y sin consecuencia alguna.

En cuanto al ejercicio 2015, destaca el crecimiento del gasto computable del 5,4 %, frente a una tasa de referencia del 1,3 %, excediendo en 166 millones, lo que implica un 0,5 % del PIB, el gasto máximo permitido por la regla. Sin embargo, ante este incumplimiento tampoco se han tomado ninguna de las medidas correctivas o coercitivas previstas en la ley.

Sobre las previsiones de futuro, la AIREF considera que es probable el cumplimiento de la regla del gasto en 2016 y 2017 por la reforma fiscal de la Comunidad. Sin embargo, el PEF no incluye información sobre la regla del gasto para 2017, por lo que, de nuevo no se pueden valorar previsiones de la comunidad, lo que dificulta y limita el papel de este organismo.

La AIREF destaca que la aplicación de la regla del gasto en 2016 y 2017 podría suponer una evolución del gasto menos restrictiva, así como un déficit más flexible respecto a las previsiones de déficit contempladas en el plan. Así, con el criterio del MINHAP, el déficit y la evolución del gasto serían aún menos exigentes, ya que el punto de partida

es el gasto realizado en el ejercicio anterior, y no el del último ejercicio en que se cumplió la regla.

5. CAPÍTULO V. CONCLUSIONES.

Tras el análisis efectuado, podemos concluir de manera generalizada que la ley no surte todos sus efectos, y esto desdibuja los objetivos iniciales que motivaron la reforma. Así, la pretensión de fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española a medio y largo plazo, se pierde con la no aplicación de las medidas de control, al mismo tiempo que tampoco se garantiza la sostenibilidad económica y social de nuestro país.

Tampoco se cumple la finalidad de prevenir la aparición de un déficit presupuestario excesivo contenida en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, perdiéndose la pretendida confianza de la Unión Europea, y arriesgándonos por ello a que se nos impongan importantes sanciones económicas.

En cuanto a las medidas de control dispuestas, sólo se cumplen las obligaciones relativas a los principios de transparencia, como por ejemplo, la obligación de facilitar la información necesaria relativa a los objetivos de estabilidad de conformidad con el art. 17 LOEPSF. Sin embargo, tal y como hemos visto, esta disposición tampoco se cumple por completo, dado que la información elaborada en muchas ocasiones es difusa, no justifica de manera precisa los motivos que sustentan el incumplimiento, o es incompleta, tal y como ocurre por ejemplo para el caso de los PEF de las CCAA.

Por ello podemos concluir que se cumple parcialmente la sección 1ª del Capítulo IV de la LOEPSF, sección que introduce mecanismos preventivos, incluyendo tanto la limitación del endeudamiento como medida automática de prevención, como la advertencia del riesgo. Pero sí podemos decir que se cumple en cierto modo la sección 2ª, fase que incluye la presentación de planes económicos-financieros, y de reequilibrio, junto con informes de seguimiento.

Sin embargo, la sección 3ª recogida en la ley no se aplica. Recordamos que esta fase recoge las medidas coercitivas y de cumplimiento forzoso, que consisten básicamente en la imposición de sanciones.

Aparte del incumplimiento de la ley en torno a la aplicación de medidas de control, también destacan la gran variación de los objetivos trianuales, así como la variación de la metodología en el cálculo de los conceptos, o la variación de los objetivos en durante el propio ejercicio o incluso a posteriori. Esto concretamente incumple los plazos

previstos en la normativa e imposibilita el ejercicio de un control efectivo de cualquier tipo, aspecto que también recalca la AIREF en sus informes.

En cuanto a las CCAA, podemos concluir tras el análisis del capítulo 4, que el mandato constitucional que recoge el art. 135.6 CE, relativo a la obligación de las mismas en torno a la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias, no se cumple de lejos, y con ello, tampoco se explica por qué no se aplican las medidas previstas para ello.

Tampoco se aplican las principales medidas coercitivas previstas para las CCAA, consistentes en la aprobación de la no disponibilidad de créditos o la constitución de depósitos con intereses en el Banco de España, equivalente al 0,2 % de su PIB nominal. Ni por supuesto el envío de comisiones de expertos encargados de valorar la situación económico-presupuestaria de la Comunidad afectada. Esto sorprende especialmente teniendo en cuenta que la CE recoge incluso, de conformidad con el art. 155, la posibilidad de que el Gobierno requiera al presidente de la CA para llegar a adoptar las medidas necesarias para obligar a la CA a su ejecución forzosa.

Sin embargo, debemos tener en cuenta que el análisis que hemos realizado en este trabajo no ha tenido en cuenta las circunstancias de la economía española, de modo que los incumplimientos de la LOEPSF que hemos identificado podrían encontrar causa en la evolución negativa de la actividad económica. No obstante, esto podría servir como explicación para los años 2012 y 2013, pero desde que se inició la recuperación, ya no cabría achacar a factores externos los incumplimientos observados.

Por todo ello podemos concluir que la reforma provoca un sabor agri dulce, puesto que, a pesar de haberse desarrollado con grandes expectativas, en la práctica, termina resultando demasiado pretenciosa. Quedan muchas asignaturas pendientes para mejorar la situación y retomar el camino, en aras de evitar además que el control que nuestro propio Gobierno no ejerce, sea llevado a cabo por un organismo superior que imponga consecuencias de mayor gravedad todavía.

6. BIBLIOGRAFÍA

- BRUSCA ALIJARDE, I. (2013) «El control de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera: un nuevo reto para los Órganos de Control Externo» Auditoría y Gestión de los Fondos Públicos, Abril, nº 59, pp. 80 – 82.
- CARRASCO DURÁN, M. (2013) «Estabilidad presupuestaria y Comunidades Autónomas». REAF, núm. 18, octubre 2013, p. 172.
- CAZORLA PRIETO, L.M. (2015) «Los principios presupuestarios. Manuales Universitarios. Derecho Financiero y Tributario». BIB 2015\973, Editorial Aranzadi, SA, enero 2015, p. 5
- CUENCA GARCÍA, A. “España incumplió las reglas fiscales en 2015” Accesible en: <http://blog.funcas.es/espana-incumplio-las-reglas-en-2015/> (Último acceso en 26 de junio de 2016)
- ENÉRIZ OLAECHEA, F. J. (2011) «La reciente reforma de la constitución española: los principios de estabilidad presupuestaria y de limitación de la deuda pública» Revista Aranzadi Doctrinal num. 8/2011 parte Tribuna, p. 1.
- MEDINA GUERRERO, M. (2014) «La constitucionalización de la regla del equilibrio presupuestario: integración europea, centralización estatal» Revista de Estudios Políticos, ISSN: 0048-7694, Núm. 165, p. 191.
- ORÓN MORATAL, G. (2013) «El control del equilibrio presupuestario en los distintos niveles de gobierno» Instituto de Estudios fiscales – Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas, pp. 9-10. Accesible en: http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/cronica_presupuestaria/01_Oron.pdf Último acceso en 12 de abril de 2016)
- RUIZ ALMENDRAL V. y CUENCA GARCIA A. «Estabilidad presupuestaria en las comunidades autónomas: más allá de la reforma de la Constitución» Cuadernos de Información Económica 241 Economía y finanzas españolas, p. 35.