
Estabilidad presupuestaria, transparencia y Concierto Económico Vasco

356

El primer intento de coordinación del endeudamiento de las Comunidades Autónomas en España fueron los Escenarios de Consolidación Presupuestaria del periodo 1992-2001. El País Vasco se sumaría a este sistema en virtud de acuerdos bilaterales con el gobierno central. La gran novedad llegaría con la normativa de estabilidad presupuestaria de 2001 (reformada en 2006) y el Concierto Económico Vasco de 2002, ambas como continuación «interna» del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea. El presente trabajo propone un modelo transparente de relación bilateral entre el País Vasco y el gobierno central para negociar los objetivos de estabilidad presupuestaria, de tal forma que puedan ser compatibles con la autonomía financiera del Concierto Económico y con un marco multilateral para todas las Comunidades Autónomas.

Espainiako autonomia-erkidegoen zorpetze-maila koordinatzeko lehenengo saioa 1992-2001 aldiko Escenarios de Consolidación Presupuestaria direlakoak izan ziren. Euskal Autonomia Erkidegoak bat egin zuen sistema horrekin, gobernu zentralarekiko alde biko akordio batzuen bidez. Berritasun nagusia, dena dela, 2001eko aurrekontu-egonkortasuneko araudiarekin (2006an eraberritua) eta 2002ko Euskal Ekonomia-Itunarekin iritsi zen, biak Europar Batasunaren Egonkortasuneko eta Hazkunde Itunaren «barne»-jarraipena. Honako lan honek Euskal Autonomia Erkidegoaren eta gobernu zentralaren arteko alde biko harreman-eredu garden bat proposatzen du, aurrekontu-egonkortasuneko helburuak negoziatzeko, halako eran, non bateragarriak izan ahal izango diren Ekonomia-Itunaren finantza-autonomiarekin eta autonomia-erkidego guztietarako alde anitzeko esparru batekin.

Budgetary Consolidation Scenarios in the period from 1992-2001 were the first attempt in order to coordinate regional borrowing in Spain. The Basque Country would join this system under the formula of bilateral agreements with the central government. The main novelty was delivered by the Spanish budgetary stability act in 2001 (amended in 2006) and the Basque Economic Agreement in 2002, both derived from the European Stability and Growth Pact. This paper proposes a transparent model of bilateral relationship between the Basque Country and the Spanish central government in order to negotiate budgetary stability objectives, so that they can be compatible with the financial autonomy of the Basque Economic Agreement and a multilateral framework for the regional governments as a whole.

ÍNDICE

1. Introducción
 2. Del diseño inicial a los escenarios de consolidación presupuestaria
 3. El impacto de la normativa de estabilidad presupuestaria
 4. Modelo de negociación del objetivo de estabilidad presupuestaria para la CAPV
 5. Conclusiones
- Referencias bibliográficas
Apéndice

Palabras clave: autonomía financiera, estabilidad presupuestaria, transparencia, Concierto Económico Vasco.

Key words: financial autonomy, budgetary stability, transparency, Basque Economic Agreement.

N.º de clasificación JEL: E61, H74, H77.

1. INTRODUCCIÓN

El adecuado engarce entre los principios de autonomía financiera, estabilidad presupuestaria y transparencia no ha sido una cuestión sencilla en el tiempo transcurrido desde la creación de las Comunidades Autónomas (CCAA) hasta el presente.

La Constitución Española reconoce y garantiza en su artículo 2 «el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones», concretado en el artículo 156.1 como principio de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de las competencias autonómicas. Por otra parte, la Disposición Adicional Primera dictamina que «la Constitución ampara y respeta los derechos histó-

ricos de los territorios forales». Sin embargo, la Norma Fundamental no incluye de forma explícita el principio de estabilidad presupuestaria ni el de transparencia en la actuación de las Administraciones Públicas. No existe una obligación para que los presupuestos públicos sean presentados y liquidados siempre en equilibrio, ni tampoco se entra a definir tal concepto. No obstante, en el artículo 40.1 se ordena a los poderes públicos para que promuevan «las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica»¹. Opina Garcés Sanagustín (2004: 42-44) que esta referencia a la estabilidad no debe ser entendida en un sentido reduccionista (únicamente como estabilidad presupuestaria),

* El autor desea dejar constancia de su agradecimiento al profesor Carlos Monasterio Escudero por los comentarios a versiones previas de este trabajo, así como también las sugerencias recibidas de dos evaluadores anónimos. En todo caso, los errores son de la única responsabilidad del autor.

¹ Varias enmiendas de este tenor fueron defendidas con gran acierto por el profesor Fuentes Quintana desde su escaño en el Senado durante la tramitación del proyecto de Constitución.

sino que contiene un alcance mucho más amplio, afectando al sistema económico en su conjunto y no sólo a los presupuestos públicos. En una línea muy similar se expresaba el Estatuto de Autonomía del País Vasco, aprobado por la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, cuando establecía en su artículo 9.2 que «los poderes públicos vascos [...] adoptarán aquellas medidas que tiendan a fomentar el incremento del empleo y la estabilidad económica».

Por lo que se refiere de forma concreta al endeudamiento, el artículo 135.1 de la Constitución reconoce la capacidad del Gobierno de España «para emitir Deuda Pública o contraer crédito» y en el artículo 157.1 se reconoce «el producto de las operaciones de crédito» como uno de los recursos financieros de las CCAA. El Estatuto de Autonomía del País Vasco en su artículo 42 fusionaría todas estas disposiciones al incluir explícitamente «el producto de las operaciones de crédito y emisiones de deuda» entre los ingresos de la Hacienda General del País Vasco. Sin embargo, ni el Estatuto de Autonomía ni el primer Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV), aprobado por la Ley 12/1981, de 13 de mayo, hacían referencia alguna al control del endeudamiento, cuyo fin hubiese sido el de moderar un posible crecimiento excesivo de esta variable.

Resulta ampliamente compartido² que, una vez fijado *ex ante* un ambicioso objetivo de estabilidad presupuestaria, el sistema más eficaz para lograrlo sería el de un sistema basado en controles administrativos directos por parte del gobierno central o, en

su defecto, en normas fiscales muy restrictivas. Sin embargo, este mecanismo no sería válido por los costes de gestión y supervisión que requiere, pero sobre todo porque es incompatible con un contexto de amplia autonomía financiera para los gobiernos subcentrales. El supuesto más realista en España conduce a pensar en esa misma exigencia de estabilidad presupuestaria, compatible con una amplia autonomía financiera para las CCAA. En tal caso, el grado de transparencia debería ser aún mayor del que se preveía para el supuesto basado en controles directos.

El objetivo del presente trabajo es analizar con perspectiva histórica la importancia relativa de los tres principios citados: autonomía financiera, estabilidad presupuestaria y transparencia. Al mismo tiempo, se propondrá un modelo de relación bilateral y transparente entre la CAPV y el Gobierno de España para negociar los objetivos de estabilidad presupuestaria, de tal forma que puedan ser compatibles con un marco multilateral para el conjunto de las Administraciones Públicas.

La estructura del trabajo es la siguiente. En la sección segunda se hace un repaso a las primeras normas de control del déficit y la deuda, inspiradas en la concepción clásica del presupuesto público y en unas incipientes limitaciones al endeudamiento autonómico negociadas de forma bilateral. En la sección tercera se analiza la influencia de las restricciones europeas y su papel inductor al refuerzo de la coordinación del endeudamiento en España, cuyos principales desarrollos fueron la normativa de estabilidad presupuestaria (NEP) de 2001, su posterior reforma (RNEP) en 2006 y, entre ambas, la incorporación explícita de este principio general al nuevo Concierto Económico con la CAPV. La sección cuarta plantea un nuevo

² Pueden verse las referencias al respecto de Ter-Minassian y Craig (1997), Monasterio Escudero, Blanco Ángel y Sánchez Álvarez (1999) o Fernández Llera (2003).

modelo de negociación bilateral de los objetivos de estabilidad presupuestaria para la CAPV, en el marco del Concierto Económico y basado en criterios objetivables y transparentes. Una última sección cierra el trabajo con las principales conclusiones.

2. DEL DISEÑO INICIAL A LOS ESCENARIOS DE CONSOLIDACIÓN PRESUPUESTARIA

En la etapa inicial de proceso autonómico el déficit y la deuda se situaban en niveles ínfimos e incluso nulos en muchas de las CCAA. Las primeras reglas formales de control no llegarían hasta la aprobación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), siguiendo una aplicación casi mimética de las reglas que se aplicaban a las Haciendas Locales en esta materia. Desde entonces el uso de la deuda a corto plazo iba a quedar restringido a la cobertura de necesidades transitorias de tesorería, si bien en la práctica esta distinción era más formal que real. Para la deuda con plazo de vencimiento superior a un año se estableció la «regla de oro», es decir, su destino en exclusiva a la financiación de inversiones, queriendo garantizar así el principio de equidad intergeneracional para «pagar según se usa»³. Esta restricción de la LOFCA no suponía, *a priori*, un menoscabo de la autonomía financiera de las CCAA, sino que debía entenderse como una frontera a la proporción del gasto autonómico que podría ser sufragado con el recurso al crédito. En sentido estricto, el límite cuantitativo que se fijó impedía que la carga de intereses y amortizaciones con

respecto a los ingresos corrientes superase el 25%, si bien es cierto que este umbral admitía un amplio margen de maniobra a las CCAA, dado su nulo historial de endeudamiento y el flujo de traspasos recibidos con alto componente de ingresos corrientes. La LOFCA también introdujo un control directo sobre las materializaciones de deuda con un mayor riesgo de comprometer la estabilidad macroeconómica general, imponiendo así el requisito de autorización estatal para las emisiones de Deuda Pública autonómica y para el endeudamiento en divisas. Finalmente, la LOFCA estableció la obligación de coordinar las operaciones de crédito de las CCAA entre sí y con la política de endeudamiento del Estado, todo ello en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), como órgano multilateral creado al efecto. No obstante, como luego se comprobaría, esta coordinación formal encubría un control directo velado por parte de la Administración General del Estado, derivando en un problema de «pérdida de reputación» del CPFF, tal y como se señaló en el *Libro Blanco* elaborado por Monasterio Escudero *et al.* (1995: 51-54).

Por lo que respecta a los regímenes especiales, la LOFCA incluyó sendas disposiciones adicionales para reconocer la aplicación del sistema foral tradicional de Concierto / Convenio Económico en la CAPV y en Navarra. El Estatuto de Autonomía del País Vasco, anterior en el tiempo incluso a la propia LOFCA, sería la norma que reconociese en su artículo 45 la potestad de la CAPV para emitir deuda pública, eso sí, vinculada a la financiación de gastos de inversión y condicionada a la política crediticia general del Estado y en coordinación con el Gobierno de España. La posterior Sentencia 11/1984 del Tribunal Constitucional (BOE del 18 de febrero de 1984) vendría a

³ O *pay as you use* (PAYU, por sus siglas en inglés), en los términos que fue enunciado por Musgrave (1959).

declarar de forma explícita que corresponde al Estado la competencia de autorizar las emisiones de deuda pública de la CAPV, resolviendo así el conflicto de competencias que previamente se había planteado.

Con todo, el crecimiento del endeudamiento autonómico se iba a iniciar con un cierto retraso respecto del incremento del gasto, pero dentro de un proceso de «expansión anunciada», como bien ha señalado Monasterio Escudero (2003). Esta creciente «importancia financiera» de las CCAA —concepto utilizado por la Comisión Europea (2001: 54-56)— se iba a traducir en un elevado desarrollo de las finanzas públicas autonómicas y el consecuente riesgo que suponían para la posición financiera del conjunto del Sector Público. Por este motivo, añadido a la necesidad de convergencia nominal de la economía española con la Unión Europea, se produce la primera manifestación concreta de las facultades de coordinación que tenía atribuidas el CPFF. En concreto, el Acuerdo de 20 de enero de 1992 por el que se aprobó el sistema de financiación autonómica para el período 1992-1996 introduce el novedoso instrumento de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria (ECP) como objetivos individualizados para cada una de las CCAA de régimen común, formulados en términos de limitaciones máximas al déficit no financiero y a la deuda viva. Como apuntó en su momento Azpiazu Uriarte (1992), tal Acuerdo no vinculaba a la CAPV en virtud del Concierto Económico, por lo que hubo de ser necesario un protocolo bilateral específico entre el Gobierno Vasco y el Gobierno de España (con fecha de 26 de mayo de 1992) en el que se concretaban los términos y las cifras del compromiso de la CAPV en materia de control del déficit y la deuda.

Diversos trabajos como los de Ezquiaga Domínguez y García de Bustos (2001)

o Vallés Jiménez y Zárata Marco (2003) han ido subrayando los numerosos defectos de diseño de los ECP, principalmente referidos a la exclusión de cuantiosas partidas de déficit y deuda o a su incapacidad para sancionar los reiterados incumplimientos por parte de algunas CCAA. En el cuadro n.º 1 se puede comprobar que sólo la CAPV presenta un índice absoluto de cumplimiento del 100%, circunstancia en la que puede haber influido decisivamente su sistema de financiación, aunque no parece haber sido la única causa, al menos si se compara con el índice del 80% que obtuvo la Comunidad Foral de Navarra. En total son siete CCAA las que presentan un índice absoluto de cumplimiento igual o superior al 80%, mientras que destacan por sus pobres resultados la Comunidad Valenciana (10%), la Comunidad de Madrid (40%) y Galicia (43%). La media global para todas las CCAA exhibe un cumplimiento del 60%, cifra muy condicionada por incumplimientos individuales de cuantías muy elevadas, fundamentalmente en Cataluña, Comunidad Valenciana y Comunidad de Madrid. En cualquier caso, debe reconocerse el positivo papel de los ECP porque introdujeron una cierta cultura de coordinación de la estabilidad presupuestaria y porque actuaron como freno a un creciente endeudamiento autonómico, a pesar de unos llamativos y poco rigurosos comportamientos individuales.

La aprobación en la Unión Europea del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) en 1997 tuvo una nueva incidencia sobre las reglas aplicables al déficit y la deuda de las CCAA. Los nuevos requisitos eran más exigentes que los contenidos en el Tratado de la Unión Europea (límite del 3% del PIB para el déficit y del 60% para la deuda

Cuadro n.º 1
Cumplimiento de los ECP (déficit no financiero)

Cumplimiento=ECP-déficit real (% PIB de la Comunidad Autónoma)	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Índice absoluto de cumplimiento (0=incumplimiento; 100=cumplimiento)
Andalucía	0,8419	0,1521	-0,1627	0,2675	-0,0407	0,3360	0,1277	0,5129	0,0086	0,0276	80
Aragón	0,2660	-0,2318	0,0148	0,6184	-0,1223	-0,0151	0,2578	0,2500	-0,3944	-0,1382	50
Principado de Asturias	0,1835	0,1013	0,2023	0,5041	0,0738	-0,2218	-0,5024	-0,0443	-0,2341	-0,7012	50
Illes Balears	-0,4013	0,2877	0,0289	0,2075	0,3374	0,0365	0,3329	0,2685	0,1153	-0,4743	80
Canarias	0,7333	-0,0452	1,5761	-0,5489	-0,6142	0,0867	0,1361	0,4427	0,0974	0,0159	70
Cantabria	0,0773	0,7323	-0,2358	1,0848	0,5902	0,1746	0,2914	-0,6936	0,1908	-0,2010	60
Castilla y León	0,0696	-0,0612	0,0517	0,0527	0,0196	0,1643	-0,0233	0,1074	0,3145	0,0602	80
Castilla-La Mancha	0,0394	0,1222	-0,0009	0,0778	-0,1808	0,0021	0,0049	0,0017	0,0033	0,0032	80
Cataluña	-0,6384	-1,0255	0,0115	-0,0620	-0,0458	-0,0750	0,0117	0,0846	0,1054	0,0188	50
Comunidad Valenciana	-0,2290	0,0906	-0,6571	-0,0219	-0,9926	-0,5077	-0,7635	-1,0232	-1,1243	-0,6617	10
Extremadura	-1,1627	0,1364	0,7340	0,6392	0,2250	0,4200	0,6219	0,3469	-0,5294	-0,2120	70
Galicia	-0,2595	0,0633	0,0418	0,0666	-0,0097	0,0766	s.d.	s.d.	s.d.	-0,1663	43
Comunidad de Madrid	0,0783	0,0151	-0,1912	-0,1766	-0,2375	-0,0497	0,0328	-0,0068	0,0481	-0,4496	40
Región de Murcia	-0,0576	0,0826	0,0806	0,1892	0,2341	0,1453	0,1709	0,0835	0,0452	-0,0255	80
Comunidad Foral de Navarra	0,1199	0,2531	-0,0355	1,4439	1,7687	1,1725	1,7878	0,5842	0,8140	-0,4403	80
País Vasco	0,6196	0,0323	0,4054	0,0695	0,4818	0,1180	1,0141	1,4466	1,3829	0,6941	100
La Rioja	0,1599	0,4240	0,0726	0,1143	0,5035	0,0877	0,0780	-0,3922	-0,8033	-0,4494	70
Media global CCAA	0,0226	-0,1373	-0,0047	0,0774	-0,0909	0,0278	0,0565	0,1206	0,0179	-0,1462	60

Fuente: Elaboración propia con datos de Consultores de las Administraciones Públicas, Liquidaciones de Presupuestos de las CCAA e INE..

Nota: Un signo negativo denota incumplimiento del ECP. El índice de incumplimiento (acotado entre 0 y 100) se calcula multiplicando por 100 el cociente entre el número de años en los que hubo incumplimiento, respecto al número total de años en los que estuvieron vigentes los ECP. El índice de Galicia corresponde exclusivamente a los años donde hay datos disponibles.

pública, sin reparto interno por niveles de gobierno), ya que asumían plenamente éstos y, además, reforzaban su contenido con el requerimiento de saldos presupuestarios cercanos al equilibrio o con superávit a medio plazo. Todo ello estableciendo un sistema de sanciones (Protocolo sobre Déficit Excesivo) y un seguimiento continuado y coordinado de las políticas presupuestarias nacionales (Orientaciones Generales de Política Económica y Programas de Estabilidad). El PEC responsabilizaba del cumplimiento de los objetivos de déficit y deuda al gobierno central en cada Estado miembro, circunstancia que en un país de estructura descentralizada como España planteaba una evidente asimetría de responsabilidades entre el gobierno central y las haciendas territoriales, puesto que éstas no tenían obligación expresa de liquidar sus presupuestos en equilibrio o superávit, a pesar de su creciente «importancia financiera».

Poco a poco, fue cobrando fuerza la idea de avanzar hacia una responsabilidad compartida en el control del endeudamiento público, de tal forma que los objetivos de estabilidad presupuestaria fuesen asignados entre los diferentes niveles de gobierno (reparto vertical) y, dentro de éstos, a cada una de las unidades individuales por separado (reparto horizontal). Se trataría de superar la visión restrictiva de los ECP, definiendo un «pacto interno de estabilidad» a partir de un conjunto de normas, mecanismos e instituciones claramente identificadas. El citado *Libro Blanco* de Monasterio Escudero *et al.* (1995) fue el primer acercamiento académico a esta necesidad, proponiendo reforzar el papel coordinador del CPFF, a partir del pleno respeto al principio de autonomía, pero abogando porque los objetivos fijados por

necesidades de la política general de estabilización tuviesen primacía sobre los límites permanentes a la deuda contemplados en la LOFCA, que en todo caso deberían verificarse. Después irían surgiendo propuestas similares, con mayor o menor grado de concreción, entre las que se pueden citar las de Sancho Sancho (1997), Jomard y Varoudakis (2000), Comité de la Regiones (2001), Vallés Giménez (2002) y Fernández Llera (2004). En definitiva, el refuerzo de la coordinación entre todos los niveles de gobierno operaría como una garantía adicional para el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, mejoraría la transparencia y reforzaría la disciplina impuesta por el mercado financiero, en el sentido que había apuntado Lane (1993).

3. EL IMPACTO DE LA NORMATIVA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

3.1. Equilibrio anual y reducida autonomía

El año 2001 resultó clave en la historia de las CCAA porque finalizaron su vigencia simultáneamente el modelo de financiación de las CCAA de régimen común para el quinquenio 1997-2001 (incluyendo la segunda oleada de los ECP), el acuerdo de financiación sanitaria 1998-2001, el Concierto Económico Vasco del año 1981 y la transferencia de las competencias sanitarias a las CCAA de «vía lenta». En tal coincidencia de acontecimientos, dadas las nuevas exigencias europeas sobre consolidación presupuestaria, parecía el momento idóneo para acometer el cambio más importante hasta entonces en la política de control del déficit y la deuda del Sector Público es-

pañol. Por primera vez una normativa básica de rango legal consagra el principio de estabilidad presupuestaria, superando en grado de exigencia a las primigenias limitaciones al endeudamiento de la LO-FCA y los ECP. La NEP iba a ser de obligado cumplimiento para todos los niveles de gobierno y para todos y cada uno de los gobiernos de forma individual, incluidas la CAPV y Navarra⁴. En concordancia con la citada doctrina constitucional, no cabía justificar excepción alguna para la CAPV y Navarra, debiendo participar ambas de las obligaciones de cumplimiento de objetivos, del proceso de asignación y del proceso de presentación de planes correctores. Únicamente se podrían admitir singularidades en los aspectos procesales, respetando el cauce bilateral del Concierto / Convenio Económico y siempre en coherencia con el sistema multilateral del CPFF.

La NEP atesoraba numerosas ventajas como eficaz instrumento de racionalización de la política presupuestaria, dotando de amplia credibilidad a este compromiso en un Estado de estructura compleja como España. Sin embargo, no fueron pocos los defectos formales y de fondo que ya desde un primer momento se pusieron de manifiesto, especialmente en lo que afectaba al ámbito de las CCAA. Así, por ejemplo, la NEP careció en su tramitación de la falta de un consenso previo con las CCAA y Corporaciones Locales, a pesar de ser agentes directamente implicados en los objetivos generales. Dado que la materia regulada afectaba al princi-

pio constitucional de autonomía financiera, quizás hubiese sido más recomendable en términos políticos y jurídicos haber consensuado previamente la normativa en el seno del CPFF, llevando el resultado a las Cortes Generales como una suerte de «ley paccionada», al estilo de las que rigen para el Concierto Económico del País Vasco o el Convenio Económico de Navarra. Lo cierto es que el proyecto de Ley del Gobierno de España salió adelante tras una tumultuosa tramitación parlamentaria —reseñada por Molero García (2003)— en la que no faltaron enmiendas de todo tipo y condición. A continuación, una vez aprobada la NEP por el Parlamento, vendría un importante caudal de recursos de inconstitucionalidad (14 en total), coincidiendo muchos de ellos en alegar contra la asimilación de «estabilidad presupuestaria» a la «situación de equilibrio o de superávit», de acuerdo con la definición de capacidad de financiación dada por el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC-95)⁵.

Otros reproches de fondo que se hacían a la NEP iban dirigidos a su elevado grado de exigencia (superior al del PEC), a su rigidez (equilibrio presupuestario anual que impedía la actuación de los estabilizadores automáticos) y a la nula consideración de la situación presupuestaria previa de cada gobierno (en términos de deuda, déficit o necesidad de inversiones). Con esta *tabula rasa* se igualaba en términos de obligaciones a las CCAA que habían acumulado una deuda muy importante con otras que presentaban niveles bastante más moderados. Se hacía lo propio con territorios do-

⁴ La NEP se instrumentó en la Ley 18/2001, de 12 diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y en la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

⁵ Datos extraídos de la página web del Tribunal Constitucional: www.tribunalconstitucional.es

tados de un importante *stock* de capital público, frente a los que presentaban mayores necesidades de inversión en equipamientos e infraestructuras. Se cercenaba la vía del endeudamiento para financiar las inversiones productivas de los gobiernos subcentrales, contradiciendo la «regla de oro» clásica de la Hacienda Pública —recogida en la LOFCA, como ya se ha explicado— y haciéndolo además en un contexto de escasa capacidad de crecimiento del ahorro corriente y con unas transferencias de capital que tenderían a disminuir a partir del año 2007, en el marco de las nuevas Perspectivas Financieras de la Unión Europea para el periodo 2007-2013.

En otro orden, la NEP también fue criticada por algunos sectores por la indefinición del sistema de sanciones y por la ventaja relativa que otorgaba al Gobierno de España en las discusiones de los objetivos presupuestarios generales. Por un parte, porque mezclaba intencionadamente los objetivos de estabilidad presupuestaria de la Administración General del Estado con los de la Seguridad Social. Y, de otro lado, porque aunque la Constitución Española reconoce la competencia exclusiva del Estado en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13.^a), Hacienda general y Deuda del Estado (artículo 149.1.14.^a) y sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas (artículo 149.1.18.^a), se podría interpretar que la NEP excedía tal delimitación competencial, afectando al principio de autonomía financiera de las CCAA de una forma evidente. Tanto el reparto vertical como la asignación horizontal de objetivos adolecían en la práctica de aplicabilidad, imponiendo finalmente

la cláusula subsidiaria de equilibrio presupuestario para todas y cada una de las CCAA⁶.

Finalmente, la NEP enunciaba de forma solemne el principio de transparencia como uno de los que estarían al servicio de la estabilidad presupuestaria, junto al principio de estabilidad presupuestaria propiamente dicho, el de plurianualidad y el de eficiencia. Sin embargo, a juicio de Monasterio Escudero y Fernández Llera (2004), esta declaración formal a favor de la promoción de la transparencia —en su triple enfoque como difusión de datos relevantes, mecanismo de coordinación del endeudamiento basado en criterios objetivos y sistema de supervisión permanente— fue uno de los aspectos más descuidados y menos desarrollados en los primeros años de aplicación de la NEP.

Analizando la NEP del año 2001 a posteriori y desde el punto de vista de su principal objetivo (el logro del equilibrio o superávit presupuestario), podría afirmarse que ha sido un acierto. Las cifras del cuadro n.º 2 muestran que desde el año 2005 el Sector Público español en su conjunto registra capacidad de financiación, gracias a un creciente superávit en la Seguridad Social, un importante esfuerzo de reducción del déficit de la Administración General del Estado y una situación próxima al equilibrio para las CCAA y las Corporaciones Locales.

Sin embargo, cuando se profundiza en el análisis de los resultados, se perciben algunos efectos indeseados o imprevi-

⁶ Idéntico requerimiento sería aplicado para las Corporaciones Locales, si bien en este caso parece que no cabría otra opción, dada la atomización municipal existente en España y la carencia de datos oficiales de PIB o renta desagregados por Ayuntamientos.

Cuadro n.º 2
Déficit y deuda según Protocolo de Déficit Excesivo
 (% PIB español)

	Total	Administración General del Estado	CCAA	Corporaciones Locales	Seguridad Social	Deuda Pública
1995	-6,50	-5,55	-0,62	-0,03	-0,30	62,7
1996	-4,85	-3,85	-0,60	0,01	-0,41	66,8
1997	-3,11	-2,61	-0,34	0,03	-0,19	65,3
1998	-2,97	-2,33	-0,37	0,03	-0,30	63,2
1999	-1,30	-1,20	-0,18	-0,01	0,09	61,5
2000	-0,87	-0,91	-0,51	0,09	0,45	59,3
2001	-0,50	-0,63	-0,63	-0,04	0,80	55,5
2002	-0,27	-0,50	-0,48	-0,12	0,84	52,5
2003	-0,03	-0,32	-0,48	-0,24	1,02	48,7
2004	-0,18	-1,14	-0,07	0,01	1,01	46,2
2005	1,10	0,42	-0,30	-0,11	1,08	43,0
2006	1,79	0,79	0,02	-0,20	1,19	39,7
2007	2,23	1,29	-0,17	-0,14	1,25	36,2
Proyecciones Presupuestarias						
2008	1,2	0,4	0,0	0,0	0,8	34,0
2009	1,2	0,4	0,0	0,0	0,8	32,0
2010	1,2	0,4	0,0	0,0	0,8	30,0

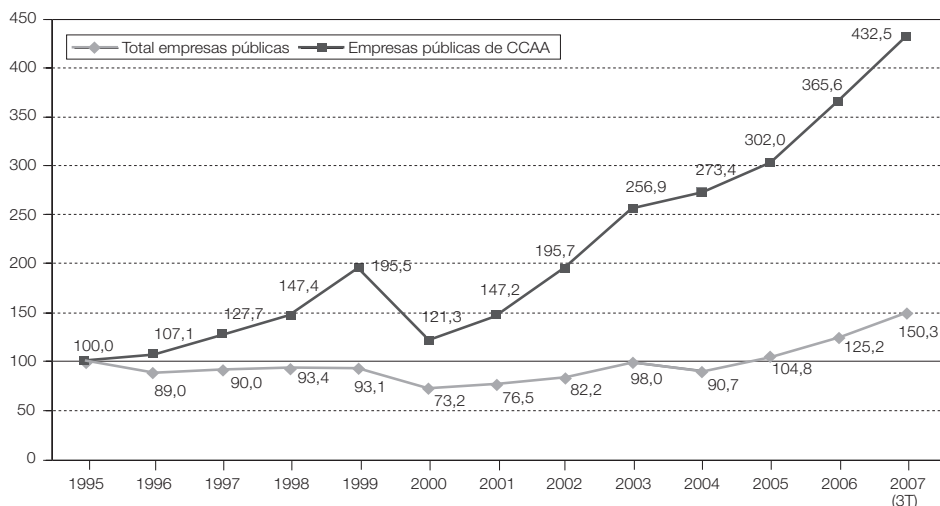
Fuente: Banco de España (hasta 2006), Ministerio de Economía y Hacienda (2007) y Actualización del Programa de Estabilidad de España 2007-2010 (desde 2008).

tos provocados por una excesiva rigidez de la norma fiscal⁷. Las CCAA comenzaron a explorar de forma intensiva una serie de mecanismos espurios de financiación con el objetivo de seguir manteniendo un elevado nivel inversor y cumplir las exigencias de la NEP. Intensificaron el desplazamiento de deuda fuera del «perímetro de consolidación» y, de una forma muy no-

table, mediante empresas públicas y fórmulas de colaboración público-privada creadas *ad hoc* para eludir la NEP, aprovechando las ambigüedades de la normativa de Eurostat (2002, 2004). Este modo de operar también se vería favorecido por una mayor predisposición de las empresas privadas a colaborar con las Administraciones Públicas en actuaciones de interés general, no tanto por razones altruistas, sino más bien porque se abría ante ellas un atractivo horizonte para ampliar sus esferas de negocio y su ratio

⁷ Como ya comprobaran mucho antes para el caso de Estados Unidos Von Hagen (1991) o Bunch (1991), entre otros autores.

Gráfico n.º 1
Índices de evolución de la deuda de las empresas públicas
 (1995=100)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco de España.

de rentabilidad⁸. El aspecto más negativo de estos mecanismos «innovadores», más allá de un mero crecimiento numérico del Sector Público empresarial y fundacional, ha sido precisamente la pérdida de transparencia en la gestión pública y el traslado de determinadas obligaciones de gasto hacia el futuro, tal y como han alertado Iturriaga Nieva (2000), Amengual Antich (2005) y Fernández Llera (2005), entre otros. Kopits (2001) había afirmado que la transparencia sería necesaria tanto en un contexto de normas predeterminadas

como en otro de actuación más discrecional, pero lo que provocó la NEP del año 2001 fue precisamente un efecto en sentido contrario.

Baste observar en el gráfico n.º 1 que la deuda de las empresas públicas autonómicas ha estado aumentando de una forma notable, con especial intensidad desde la entrada en vigor de la NEP, llegando a duplicarse su nivel entre 2002 y 2007. En contraste, la deuda agregada de todas las empresas públicas ha seguido una senda mucho más moderada e incluso el repunte del periodo posterior a la NEP puede ser imputado en su mayor parte a las empresas públicas de las CCAA. No obstante lo anterior, es preciso matizar que el comportamiento ha sido muy desigual entre CCAA, tal y como se deduce

⁸ Para un análisis detallado de las ventajas e inconvenientes de los diferentes mecanismos de colaboración público-privada puede consultarse Comisión Europea (2003). Con respecto a la delimitación del «perímetro de consolidación» resulta muy recomendable la lectura del informe de la Cámara de Cuentas de Andalucía (2006).

Cuadro n.º 3
Deuda de las empresas públicas autonómicas
 (% PIB regional)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 (3.º trimestre)
Andalucía	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Aragón	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,5	0,6	0,4	0,3	0,6
Principado de Asturias	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,3	0,4	0,6
Illes Balears	0,7	0,6	0,5	0,5	0,6	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,4	2,1
Canarias	0,2	0,3	0,7	0,8	0,8	0,7	0,8	0,9	1,0	1,0	0,6	0,5	0,5
Cantabria	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1
Castilla y León	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Castilla-La Mancha	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,3	1,8	1,8	2,2	2,3	2,0	2,0
Cataluña	1,3	1,4	1,6	1,8	1,9	0,8	0,9	1,2	1,8	1,8	2,0	2,2	2,4
C. Valenciana	0,7	0,6	0,6	0,5	0,8	1,4	1,7	1,8	1,9	1,8	1,7	1,8	1,7
Extremadura	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Galicia	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,3
Madrid	0,7	0,6	0,7	0,7	1,3	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,3	0,6	0,5
Murcia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Navarra	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,5	0,5	0,4	0,4	1,0	0,9	1,5
País Vasco	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,3	0,7	0,7	0,6	0,6	0,8
La Rioja	0,2	0,2	0,3	0,1	0,2	0,1	0,0	0,1	0,2	0,0	0,1	0,4	0,3
CCAA	0,5	0,5	0,6	0,6	0,8	0,4	0,5	0,6	0,8	0,8	0,8	0,9	1,0
Corporaciones Locales	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Administración General del Estado	3,9	3,1	2,9	2,8	2,4	1,7	1,5	1,4	1,5	1,1	1,3	1,4	1,7
CCAA / Total (%)	10,6	12,5	15,8	16,2	23,5	16,0	20,8	25,0	29,6	34,8	32,0	33,3	32,3

Fuente: Banco de España.

del cuadro n.º 3. En 2007 destacan por encima de todas las demás Cataluña, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Navarra y Baleares. En términos dinámicos los mayores crecimientos de la deuda situada fuera del «perímetro de consolidación» se registran en Baleares, Cataluña y Navarra, especialmente tras la entrada en vigor de la NEP, lo cual sería un reflejo de que estas CCAA —en particular las que ya habían asumido hace años las principales competencias de gasto— habrían tratado de eludir sus objetivos de estabilidad presupuestaria mediante mecanismos alternativos. Durante todo el periodo considerado la CAPV se sitúa en una posición intermedia e incluso ligeramente por debajo de la media. En 2007 las empresas públicas de las CCAA absorbían algo menos de la tercera parte de la deuda total de las empresas públicas, cuando en 1995 esta cuota ni siquiera alcanzaba el 11% del total y en 2001 (último año antes de la NEP) se situaba por debajo del 21%.

En definitiva, el considerable refuerzo de la estabilidad presupuestaria que tuvo lugar con la NEP del año 2001 puede ser calificado de eficaz, pero tuvo sus costes en términos del debilitamiento de la autonomía financiera de las CCAA. Lo deseable es que hubiera sido necesario entonces tener un alto grado de transparencia, tal y como proclamaba la propia NEP. En cambio, lo que se produjo fue justamente el proceso contrario, con la proliferación de un Sector Público empresarial muy importante, utilizado en muchas ocasiones para sortear el requisito formal de la estabilidad presupuestaria.

3.2. Estabilidad en el ciclo e impulso a la autonomía financiera

Las críticas recolectadas por la NEP del año 2001 registraron un punto de inflexión

a partir de 2004 como consecuencia de un proceso de debilidad generalizada en el PEC de la Unión Europea. Esta norma supranacional había funcionado de forma razonablemente eficaz en su vertiente preventiva y contribuido a reducir el déficit público de los Estados miembros, así como sus respectivos niveles de deuda viva. Sin embargo, el PEC no pudo ser aplicado en sus aspectos correctores, debido a una conjunción de factores entre los que se podrían citar la excesiva dilación de los procedimientos sancionadores, la desmotivación política de algunos gobiernos y, por encima de todo, la resistencia de algunos Estados miembros —Francia y Alemania— a la hora de asumir las recomendaciones de la Comisión Europea. Si a ello se suman comportamientos poco ortodoxos por parte de algunos Estados miembros —Grecia reconoció haber falseado sus datos de déficit y deuda para acceder a la moneda única— o la crisis interna sufrida por la autoridad estadística europea (Eurostat), el panorama resultaba bastante desolador.

La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea del 13 de julio de 2004 sería la clave de todo un proceso de reforma que iba a afectar al PEC a partir de entonces. Esta resolución judicial ponía fin al conflicto de competencias planteado entre la Comisión Europea y el Consejo Europeo acerca de las respectivas potestades para aplicar o revocar sanciones a los Estados miembros. En la práctica significó que Francia y Alemania rehuían la sanción pecuniaria, al tiempo que colocaban, a partir de entonces, la credibilidad del PEC en una situación muy comprometida. No obstante, la citada Sentencia también confirmaría que un sistema normativo supranacional como el PEC es la mejor garantía para homogeneizar el cumplimiento de los compromisos de déficit.

Recogiendo el testigo, la Comisión Europea (2004) propuso el mantenimiento del PEC, modificando aquellos aspectos que la experiencia previa había cuestionado. El objetivo suponía fomentar la transparencia, credibilidad, aplicación y eficacia de la norma, así como la responsabilidad de los Estados miembros. Se iba a plantear una mayor focalización de los objetivos en la sostenibilidad de la deuda a medio y largo plazo y se consideraría la situación particular de cada Estado miembro, especialmente si padecían problemas estructurales o periodos prolongados de recesión. En coherencia con lo anterior, se pretendió incorporar el objetivo presupuestario a lo largo del ciclo económico y la mejora del mecanismo corrector, no sólo como instrumento sancionador, sino también como instrumento permanente de seguimiento y emisión de avisos y recomendaciones. Finalmente, la propuesta de reforma del PEC requeriría un nuevo y decidido impulso a la transparencia, con especial énfasis en la calidad, la oportunidad y la fiabilidad de las estadísticas presupuestarias y financieras. El Consejo Europeo de Bruselas de 22 y 23 de marzo de 2005 aprobó la modificación de esta norma supranacional, recogiendo en buena medida todas esas recomendaciones e incluso sugiriendo avanzar hacia pactos internos de estabilidad en los Estados miembros.

Con la NEP muy criticada por diversos motivos, el PEC debidamente reformulado y tras un cambio político en el Gobierno de España en 2004, parecía inevitable que se decidiese acometer una reforma parcial de la NEP, como así sucedería finalmente⁹.

⁹ La RNEP se instrumentó en la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001 y la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001. En 2007 se aprobaría el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se

Igual que sucedió con el PEC en el ámbito europeo, la RNEP mantenía la esencia básica de la NEP original, pero modificando los aspectos más débiles de la misma, particularmente, haciendo hincapié en el reconocimiento de la autonomía financiera de las CCAA y en el refuerzo general de la transparencia. La estabilidad presupuestaria se va a definir a partir de ahora como «la situación de equilibrio o de superávit computada, a lo largo del ciclo económico, en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales». Cuando la economía española evolucione por encima de su potencial de crecimiento, las CCAA deberán obligatoriamente liquidar sus presupuestos con superávit¹⁰. De forma simétrica, durante las fases menos favorables del ciclo económico, se permitirá un déficit máximo equivalente al 0,75% del PIB para el conjunto de las CCAA.

Asimismo, se admitirá para cada una de las CCAA un déficit adicional y excepcional equivalente al 0,25% del PIB regional, siempre y cuando se destine a financiar incrementos de inversión en programas destinados a atender actuaciones productivas¹¹.

aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (TRLGEP).

¹⁰ De acuerdo con el informe sobre la posición cíclica de la economía española elaborado por el Ministerio de Economía y Hacienda, previa consulta al Instituto Nacional de Estadística, al Banco de España, al Banco Central Europeo y a la Comisión Europea. Tal diversidad de fuentes asegura la máxima objetividad de los datos y maximiza las probabilidades de acertar con el ajuste.

¹¹ El Acuerdo 3/2007, de 24 de abril, del CPFF (BOE del 24 de octubre de 2007) concreta los criterios generales, delimitando las «actuaciones productivas» al ámbito de infraestructuras en redes de transporte, infraestructuras hidráulicas, equipamientos de carácter energético, de telecomunicaciones o industriales, inversiones en formación de capital humano e inversión en investigación, desarrollo e innovación.

En todo caso, será el Ministerio de Economía y Hacienda el organismo encargado de autorizar la operación, siendo condición necesaria que el programa de gasto se financie —como mínimo— con un 30% de ahorro bruto y operando como incentivo la ratio de deuda / PIB. A la hora de determinar la asignación horizontal de los objetivos de estabilidad presupuestaria se tendrá también en cuenta la situación económica, el nivel de competencias asumido, el nivel de endeudamiento, las necesidades de infraestructuras y, en su caso, el esfuerzo fiscal diferencial por el ejercicio de la capacidad normativa.

Otra de las novedades introducida por la RNEP es el papel otorgado al CPFF como órgano de coordinación multilateral, si bien la eficacia de esta función debe ser valorada *a priori* con cautela, puesto que tendrá que ser compatible con un retorno al bilateralismo en la negociación de los objetivos individualizados de estabilidad presupuestaria. La Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco ya se había adelantado a este postulado, introduciendo explícitamente y por primera vez en su historia el principio general de coordinación y colaboración entre instituciones en materia de estabilidad presupuestaria, reservando esta función a la nueva Comisión Mixta del Concierto Económico¹².

Con respecto al régimen sancionador, la RNEP contempla un sistema de «alerta temprana», inspirado por el que se había incluido dentro del remozado PEC. Tam-

bién se ha incluido una prohibición expresa de rescates financieros (*no-bailout rule*) por parte del Estado a las CCAA y los entes vinculados o dependientes de ellas. Una disposición que, lejos de ser un reflejo de la desconfianza del legislador estatal hacia las CCAA, es un requisito ineludible para una eficaz disciplina de mercado. En caso de que los rescates financieros —explícitos o implícitos— fuesen habituales, existiría un problema de riesgo moral que incentivaría un déficit excesivo por parte de las CCAA, una relajación de los requisitos que establecen las entidades financieras para el acceso al crédito de las CCAA y, al final, un peligroso proceso de acumulación de deuda pública. Lago Peñas (2005) incluso apunta una cautela adicional, por la cual los gobiernos subcentrales podrían esperar un incremento futuro de sus ingresos por transferencias, no ya sólo por una expectativa de asunción de deudas, sino también por motivos de equidad interterritorial o por motivaciones estrictamente políticas.

3.3. La necesaria transparencia

La gran novedad de la RNEP —y también el mayor grado de coincidencia con la filosofía del nuevo PEC— se refleja en el refuerzo del principio de transparencia, en los aspectos referidos a la elaboración y difusión de información económica relevante. Antes, conviene destacar el impacto que tuvo, a partir de 2005, el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos sobre mejoras en la transparencia en el ámbito de la información económica y estadística proporcionada por el Gobierno, tomando como sustento principal el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, reconocido en el artículo 23.1 de la Constitución

¹² El principio de colaboración sería concretado posteriormente en la Ley 28/2007, de 25 de octubre, por la que se modifica la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Española. Este Acuerdo vincula a la Administración General del Estado y al Banco de España en el marco de su autonomía, estableciéndose principios generales y obligaciones específicas para cada departamento implicado. Se declara como susceptible de ser publicada toda la información de contenido económico y estadístico, salvo la que esté expresamente amparada por la legislación sobre protección de datos o secretos oficiales. Dicha información tendrá el mayor grado posible de difusión (en formato electrónico y accesible en Internet), deberá estar disponible con la mayor brevedad posible (incluyendo calendarios con previsiones) y se presentará en formatos que faciliten su análisis y estudio (incluyendo explicaciones metodológicas). Entre otros muchos datos y procedimientos, gracias a este Acuerdo ya se pueden conocer cifras desagregadas sobre deuda de las empresas públicas autonómicas y la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) también ha publicado sendos manuales de cálculo del déficit en Contabilidad Nacional adaptados respectivamente a las Corporaciones Locales y a las CCAA.

Por otro lado, la RNEP de 2006 revitaliza la creación de una central de información de carácter público, tal y como ya disponía en su articulado la NEP y que, sin embargo, nunca había llegado a formalizarse. La información suministrada por las CCAA deberá contener obligatoriamente una liquidación trimestral del presupuesto de ingresos y gastos o el balance y la cuenta de resultados, si se trata de empresas públicas u otras entidades dependientes. También toda la información sobre cuentas anuales, liquidaciones de presupuestos, operaciones con activos financieros y aportaciones a sociedades mercantiles y entidades públicas. Por último, se deberá aportar los datos

necesarios para el mantenimiento de un inventario actualizado sobre el Sector Público empresarial, fundacional e institucional dependiente de las CCAA¹³.

En la misma línea de fomento de la transparencia, el Tribunal de Cuentas (2006) aprobó una Moción por medio de la cual alertaba sobre la proliferación de diferencias contables de criterio entre los distintos subsectores del Sector Público, justificadas sobre la base del principio constitucional de autonomía, pero que en algunos casos suponían un auténtico problema para la adecuada comparación e integración de los distintos estados contables. Más tarde, la transparencia recibiría un nuevo impulso con la Ley 4/2007, de 3 de abril, de transparencia de las relaciones financieras entre las Administraciones públicas y las empresas públicas, y de transparencia financiera de determinadas empresas. Esta norma se dirigía a «evitar los abusos de posición dominante por parte de las empresas que tengan concedidos derechos especiales o exclusivos», al mismo tiempo incidía en el control de «las relaciones financieras existentes entre las empresas públicas y las Administraciones Públicas ya sean de ámbito estatal, autonómico o local». Desde entonces se obligaría a todas las empresas públicas a remitir a la IGAE un anexo de información con datos sobre los fondos recibidos de las Administraciones Públicas, su utilización efectiva y los objetivos perseguidos con dichas transferencias.

La estrecha relación entre transparencia y estabilidad presupuestaria no es un fenómeno exclusivamente localizado en España, sino que recibe un fuerte impulso a comien-

¹³ Disponible ya en las respectivas páginas web de las CCAA y en la del Ministerio de Economía y Hacienda: www.meh.es

zos del presente siglo tras la aprobación de documentos como el de la OCDE (2001) o el del FMI (2001). Este último aboga por una transparencia fiscal basada en un claro reparto de funciones y responsabilidades dentro del Sector Público, un cuidadoso tratamiento del presupuesto en todas sus fases, la minimización de las operaciones de difícil fiscalización y una sustancial mejora en los cauces de información.

Allan y Parry (2003) aluden a un Sector Público transparente como uno de los requisitos previos para el acceso de un país a la Unión Europea. Algunos trabajos como el de Bernoth y Wolff (2006) han comprobado que una mayor transparencia fiscal reduce significativamente los tipos de interés que pagan los gobiernos por su deuda. Otros estudios como el de Alt y Lassen (2006) han confirmado con evidencia empírica que un alto grado de transparencia fiscal está asociado con menores niveles de deuda pública y déficit. En el caso español esta evidencia no ha encontrado correlato en trabajos empíricos, con excepciones como la de Monasterio Escudero, Blanco Ángel y Sánchez Álvarez (1999), donde los autores comprobaron cómo los *ratings* y la influencia del poder político en las Cajas de Ahorro, además de estar ligados directamente a la transparencia, ejercen una influencia significativa sobre los costes soportados por los gobiernos en concepto de gastos financieros. Por su parte, González-Páramo (2001: 29-33) ha contrastado para la UE-12 que «un presupuesto transparente [...] limita los incentivos a la creatividad financiero-contable y constituye probablemente el mejor soporte de los objetivos de estabilidad presupuestaria».

Por todo ello, el valor intrínseco de la transparencia no debería limitarse al ámbito restringido de la estabilidad presupues-

taria, sino que habría de impregnar todo un modelo de «nueva gestión pública» más vinculada a la consecución de objetivos y a la rendición de cuentas. En esta línea, el Gobierno de España aprobó una norma de autolimitación —Código del Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado— que tendría su inmediato correlato en la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado. Ambas disposiciones buscaban fomentar las «buenas prácticas» administrativas, no tanto instigando conductas «legales» (algo que se da por hecho y en caso contrario sería una actitud punible), sino conductas «correctas» basadas en comportamientos éticos, actitudes y valores reconocidos socialmente¹⁴.

Estas normas de «buen gobierno» tuvieron continuidad en ampliaciones de los compromisos y en su imitación por parte de algunas CCAA¹⁵. Incluso en los llamados Estatutos de Autonomía «de segunda generación», donde se han incluido cláusulas muy precisas que refuerzan el principio de transparencia, tal y como se puede comprobar en el cuadro n.º 4. El común denominador de todas estas disposiciones relativas a la transparencia es su enfoque como principio orientador general para la Administración Pública y como sostén básico de las relaciones financieras en-

¹⁴ Sería preciso citar también la relevancia que ha tenido la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, donde se incluye un Código de Conducta para el personal al servicio de las Administraciones Públicas, si bien su análisis detallado excede el ámbito de este trabajo.

¹⁵ Un ejemplo significativo se encuentra en Galicia, donde fue aprobada la Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega.

Cuadro n.º 4

La transparencia en los nuevos Estatutos de Autonomía

Norma	Disposiciones
<p><i>Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña</i></p>	<p>Art. 56.2 2. El sistema electoral es de representación proporcional y debe asegurar la representación adecuada de todas las zonas del territorio de Cataluña. La Administración electoral es independiente y garantiza la transparencia y la objetividad del proceso electoral. El régimen electo al es regulado por una ley del Parlamento aprobada en una votación final sobre el conjunto del texto por mayoría de dos terceras partes de los Diputados.</p> <p>Art. 71.4 La Administración de la Generalitat, de acuerdo con el principio de transparencia, debe hacer pública la información necesaria para que los ciudadanos puedan evaluar su gestión.</p> <p>Art. 201.2 La financiación de la Generalitat se rige por los principios de autonomía financiera, coordinación, solidaridad y transparencia en las relaciones fiscales y financieras entre las Administraciones públicas, así como por los principios de suficiencia de recursos, responsabilidad fiscal, equidad y lealtad institucional entre las mencionadas Administraciones.</p> <p>Art. 206.4 La determinación de los mecanismos de nivelación y solidaridad se realizará de acuerdo con el principio de transparencia y su resultado se evaluará quinquenalmente.</p> <p>Art. 209.2 Ambas Administraciones se facilitarán mutuamente el acceso a la información estadística y de gestión necesaria para el mejor ejercicio de sus respectivas competencias, en un marco de cooperación y transparencia.</p> <p>Disposición adicional decimoquinta El Estado, en cumplimiento del principio de transparencia, publicará la liquidación provincial de los diversos programas de gasto público en Cataluña.</p>
<p><i>Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears</i></p>	<p>Art. 65.2 El Pleno del Consejo Insular se regirá por el Reglamento Orgánico de funcionamiento que asegurará la periodicidad, el carácter público de sus sesiones y la transparencia de sus acuerdos.</p> <p>Art. 120.2 La financiación de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears se fundamenta en los siguientes principios: [...] e) Coordinación y transparencia en las relaciones fiscales y financieras entre las Administraciones públicas.</p> <p>Art. 122.3 Ambas Administraciones se facilitarán mutuamente el acceso a la información estadística y de gestión, necesaria para el mejor ejercicio de sus respectivas competencias, en un marco de cooperación y transparencia.</p> <p>Art. 130.4 Cuando sea necesario, la Comunidad Autónoma de las Illes Balears recibirá recursos de los mecanismos de nivelación y solidaridad. La determinación de estos mecanismos se realizará de acuerdo con los principios de coordinación y transparencia y sus resultados se evaluarán quinquenalmente.</p> <p>Art. 138.3 La ley que regula la financiación de los Consejos Insulares establecerá los mecanismos de cooperación necesarios entre el Gobierno de las Illes Balears y los Consejos Insulares para articular adecuadamente el desarrollo y la revisión del sistema de financiación de acuerdo con los principios de equidad, transparencia y objetividad, mediante una comisión paritaria Gobierno-Consejos Insulares.</p>

.../...

Cuadro n.º 4 (continuación)

La transparencia en los nuevos Estatutos de Autonomía

Norma	Disposiciones
<p><i>Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía</i></p>	<p>Art. 93.1 Por ley, aprobada por mayoría absoluta, se regulará la transferencia y delegación de competencias en los Ayuntamientos siempre con la necesaria suficiencia financiera para poder desarrollarla y de acuerdo con los principios de legalidad, responsabilidad, transparencia, coordinación y lealtad institucional, quedando en el ámbito de la Junta de Andalucía la planificación y control de las mismas.</p> <p>Art. 133.1 La Administración de la Junta de Andalucía sirve con objetividad al interés general y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia, racionalidad organizativa, jerarquía, simplificación de procedimientos, desconcentración, coordinación, cooperación, imparcialidad, transparencia, lealtad institucional, buena fe, protección de la confianza legítima, no discriminación y proximidad a los ciudadanos, con sujeción a la Constitución, al Estatuto y al resto del ordenamiento jurídico.</p> <p>Art. 175.2 d) Responsabilidad fiscal, de acuerdo con los principios constitucionales de generalidad, equidad, progresividad, capacidad económica, así como coordinación y transparencia en las relaciones fiscales y financieras entre las Administraciones Públicas.</p> <p>Art. 183.1 Las relaciones financieras de la Comunidad Autónoma con el Estado se regirán por los principios de transparencia, lealtad institucional y participación en las decisiones que les afecten.</p> <p>Art. 183.4 Ambas Administraciones se facilitarán mutuamente el acceso a la información estadística y de gestión necesaria para el mejor ejercicio de sus respectivas competencias en un marco de cooperación y transparencia.</p> <p>Art. 189.3 En su ejecución se observarán los principios de coordinación, transparencia, contabilización y un adecuado control económico-financiero y de eficacia, tanto interno como externo, así como la revisión e inspección de prestaciones y la lucha contra el fraude en su percepción y empleo.</p>
<p><i>Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón</i></p>	<p>Art. 62.3 La Administración Pública aragonesa ajustará su actividad a los principios de eficacia, eficiencia, racionalización, transparencia y servicio efectivo a los ciudadanos.</p> <p>Art. 107.2 La determinación de los mecanismos de nivelación y solidaridad se realizará de acuerdo con el principio de transparencia y su resultado se evaluará quinquenalmente.</p>
<p><i>Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León</i></p>	<p>Art. 16.22 La garantía del derecho de los ciudadanos a recibir una información plural y veraz, desde el reconocimiento del papel de los medios de comunicación en la formación de una opinión pública libre y en la expresión de la identidad regional. En sus relaciones con los medios de comunicación, los poderes públicos de la Comunidad respetarán los principios de transparencia y objetividad.</p> <p>Art. 82.1 La Hacienda de la Comunidad se inspirará en los principios de autonomía financiera, suficiencia, equidad, solidaridad, transparencia, economía y eficiencia.</p> <p>Art. 83.5 Ambas Administraciones se facilitarán mutuamente el acceso a la información estadística y de gestión necesaria para el mejor ejercicio de sus respectivas competencias, en un marco de cooperación y transparencia.</p>

La Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana no incluye referencias explícitas a la transparencia.

Fuente: Elaboración propia.

tre la Administración General del Estado y las respectivas CCAA, particularmente en los mecanismos de nivelación y en la gestión de competencias concurrentes. Se alude también a otros aspectos donde la transparencia debe jugar un papel destacado, como es el sistema de financiación local (Baleares y Andalucía), la publicidad de los acuerdos de los Consejos Insulares (Baleares), el proceso electoral autonómico (Cataluña) o la relación de los poderes públicos con los medios de comunicación social (Castilla y León). También es susceptible de ser destacada la Disposición Adicional Decimoquinta contenida en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, donde se alude a la obligación que tendría la Administración General del Estado a la hora de publicar la territorialización provincial de sus gastos, es decir, lo que se conoce normalmente como balanzas fiscales.

En consecuencia, la valoración global de la RNEP puede ser moderadamente positiva. Se ha querido preservar el rigor del principio de estabilidad presupuestaria, con nuevas definiciones y exigencias, pero sin renunciar por ello a un amplio margen de maniobra y autorregulación para las CCAA. Para ello ha sido necesario reforzar los mecanismos de transparencia en sentido amplio, con especial cuidado y vigilancia a la deuda de empresas públicas y a las diferentes fórmulas de colaboración público-privada por el impacto de su endeudamiento sobre el saldo agregado y por la posible pérdida de control democrático sobre las actuaciones de los gobiernos de las CCAA.

En otro orden, la RNEP podría quedar sin efectividad real si es invadida por un exceso de bilateralismo en la determinación de los objetivos de estabilidad presupuestaria, más allá del que se es consustancial a los

regímenes forales de la CAPV y Navarra, sin que al tiempo se cuide el procedimiento de coordinación multilateral en el CPFF. Otro riesgo añadido es el de la transparencia que, de seguir siendo un simple desiderátum y no un compromiso real, podría debilitar los mecanismos de la estabilidad presupuestaria. Finalmente, se debe llevar a cabo un eficaz mecanismo de alertas y sanciones por desviaciones de los objetivos, todo ello en el marco de una profunda modernización de los sistemas de presupuestación y gestión pública¹⁶.

4. MODELO DE NEGOCIACIÓN DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA PARA LA CAPV

En la parte final de este trabajo se plantean las bases de un modelo de negociación bilateral entre el Gobierno Vasco y el Gobierno de España, con objeto de facilitar el establecimiento y el seguimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria de la CAPV. Para ello se parte del marco de autonomía financiera que establece el Concierto Económico, teniendo en cuenta el marco general introducido por la RNEP y tomando la transparencia como principio orientador en todo momento.

Se ha elegido como indicador principal la participación del PIB vasco en el PIB español, una variable fácilmente identificable y muy similar en su cuantía al «índice de imputación del cupo» del 6,24%, vigente para el quinquenio 2007-2011, según lo previsto en la Ley 29/2007, de 25 de octubre. La ventaja añadida es que el índice de PIB re-

¹⁶ En este sentido, no sería justo dejar de mencionar algunos esfuerzos emprendidos en esta materia, como los descritos por Maluquer i Amorós y Tarrach i Colls (2006) para el caso de Cataluña.

lativo permite incorporar diferentes escenarios de crecimiento, superando la rigidez que impone en el modelo el índice de imputación del cupo.

Las previsiones de crecimiento del PIB español son las contenidas en la Actualización del Programa de Estabilidad de España 2007-2010 (en adelante, PDE 2007-2010). Para el País Vasco se toman las previsiones contenidas en el documento de la Dirección de Economía y Planificación (2008), si bien se ha tenido que recurrir a una ampliación de las estimaciones para el año 2009, partiendo de las previsiones de Hispalink (2008). Para el año 2010, el crecimiento económico del País Vasco se ha calculado como la tasa de crecimiento correspondiente al año 2009 (según Hispalink) corregida por el diferencial medio de crecimiento entre España y la CAPV durante el periodo 2006-2009 (un 0,6% a favor de la CAPV).

Los objetivos de estabilidad presupuestaria para el trienio 2008-2010, de acuerdo con el artículo 7.3 del TRLGEP, son los aprobados por el Consejo de Ministros de 25 de mayo de 2007 y ratificados posteriormente por las Cortes Generales. Para poder asignar este objetivo general a cada una de las CCAA —y en este caso, a la CAPV— se procede de la siguiente forma.

1. En primer lugar, del objetivo aprobado por las Cortes Generales para el conjunto de las Administraciones Públicas (δ^*), se detrae el saldo correspondiente a la Seguridad Social (δ_s), en coherencia con lo previsto en la RNEP, separando totalmente el objetivo de estabilidad de la Administración General del Estado del objetivo de la Seguridad Social, algo que «resulta muy lógico si valoramos que éste debe atender a las consideracio-

nes demográficas y sociales a medio y largo plazo»¹⁷.

2. A continuación, se calcula el objetivo agregado para el conjunto de las CCAA, simplemente aplicando un porcentaje idéntico al de la participación de este nivel de gobierno en el gasto público total ($\bar{\alpha}_c$). De acuerdo con las *Cuentas de las Administraciones Públicas* (Contabilidad Nacional de España, base 2000), los empleos no financieros de las CCAA en 2006 suponían un 50,3% del total, excluyendo del cómputo a la Seguridad Social¹⁸. Esta cuota se ha tomado como constante, toda vez que no son previsibles a corto plazo nuevas transferencias de gasto por parte de la Administración General del Estado a las CCAA que pudiesen alterar sustancialmente este reparto del gasto entre niveles de gobierno. Con todo ello, en el escenario central de crecimiento, el objetivo de estabilidad presupuestaria deseable para las CCAA sería equivalente al 0,2767% del PIB español en el trienio 2008-2010.
3. En tercer lugar, se procede a determinar el objetivo deseable de estabilidad presupuestaria para la CAPV (δ_c) de la siguiente forma. Se estima primero el PIB nominal a partir de las previsiones de crecimiento ya citadas y, seguidamente, se computa la participación del PIB vasco en el PIB español

¹⁷ Así aparece recogido en la Exposición de Motivos del TRLGEP. En el artículo 17.2 se establece que los superávits liquidados de la Seguridad Social se aplicarán prioritariamente al Fondo de Reserva de la Seguridad Social con la finalidad de atender a las necesidades futuras del sistema.

¹⁸ Según la misma fuente, si se incluyese a la Seguridad Social las CCAA absorberían un 35,8% de los empleos no financieros totales.

Cuadro n.º 5

**Objetivos de estabilidad presupuestaria
en el escenario de crecimiento central**

	2006	2007	2008	2009	2010
Previsión crecimiento real PIB español según PDE (%)	3,9	3,8	3,1	3,0	3,2
Previsión crecimiento nominal PIB español según PDE (%)	8,0	7,1	6,7	6,2	6,6
Defactor implícito del PIB según PDE (%)	4,1	3,3	3,6	3,2	3,4
PIB nominal español (millones €)	980.954	1.050.602	1.120.992	1.190.494	1.269.066
Objetivo de estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas aprobado por las Cortes Generales (% PIB español)	1,8	1,8	1,15	1,15	1,15
Objetivo de estabilidad presupuestaria de la Seguridad Social aprobado por las Cortes Generales (% PIB español)	1,3	1,1	0,6	0,6	0,6
Objetivo de estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas sin Seguridad Social aprobado por las Cortes Generales (% PIB nacional)	0,5	0,7	0,55	0,55	0,55
Objetivo de estabilidad presupuestaria imputable a las CCAA, según su participación en gasto total (50,3%) de las Administraciones Públicas sin Seguridad Social en 2006 (% PIB nacional)	0,2515	0,3521	0,2767	0,2767	0,2767
Objetivo de estabilidad presupuestaria imputable a las CCAA, según su participación en gasto total (50,3%) de las Administraciones Públicas sin Seguridad Social en 2006 millones €)	2.467	3.699	3.102	3.294	3.512

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro n.º 6

**Objetivos de estabilidad presupuestaria para la CAPV
bajo el escenario de crecimiento central
en España y en la propia CAPV**

	2006	2007	2008	2009	2010
Previsión crecimiento real PIB vasco según Gobierno Vasco, Hispalink y estimación propia (%)	4,2	3,9	3,4	2,9	3,5
Previsión crecimiento nominal PIB vasco (%), usando deflactor implícito según PDE (%)	8,3	7,2	7,0	6,1	6,9
PIB nominal CAPV (millones €)	60.809	65.187	69.750	74.005	79.111
Participación del PIB vasco en el PIB español (%)	6,20	6,20	6,22	6,22	6,23
Objetivo superávit CAPV según PIB vasco (% PIB vasco)	0,2516	0,3513	0,2767	0,2770	0,2756
Objetivo superávit CAPV según PIB vasco (millones €)	153	229	193	205	218
Objetivo superávit CAPV según PIB vasco (% PIB nacional)	0,0156	0,0218	0,0172	0,0172	0,0172
Déficit adicional 0,25% PIB vasco para inversiones productivas, según artículo 3.1 Ley Orgánica 5/2001 (millones €)	152	163	174	185	198
Saldo final CAPV (% PIB vasco)	0,0016	0,1012	0,0272	0,0270	0,0253
Saldo final CAPV (millones €)	1	66	19	20	20
Saldo final CAPV (% PIB español)	0,0001	0,0063	0,0017	0,0017	0,0016

Fuente: Elaboración propia.

(p_v). Aplicando esta proporción sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria para el conjunto de las CCAA, se obtiene el objetivo de superávit de la CAPV, tal y como se indica en la siguiente expresión.

$$\delta_v = (\delta^* - \delta_s) \cdot \bar{\alpha}_c \cdot p_v \quad (1)$$

Los cuadros n.º 5 y n.º 6 resumen el planteamiento anterior. El objetivo de superávit de la CAPV equivaldría a algo menos del 0,28% de su PIB, sin incluir el déficit adicional del 0,25% del PIB regional para inversiones productivas, permitido por el artículo 3.1 de la Ley Orgánica 5/2001

(con redacción dada por la Ley Orgánica 3/2006). Es una magnitud muy cercana a la finalmente acordada por el Gobierno Vasco y el Gobierno de España en julio de 2007 (0,25% de superávit para cada año entre 2008 y 2010) y después ratificada en la Comisión Mixta del Concierto.

4. Formulando δ_v en términos del PIB vasco y, añadiendo el déficit permitido para financiar actuaciones productivas (δ_f), se obtendría la siguiente expresión, indicativa del objetivo final de estabilidad presupuestaria de la CAPV (δ_v^*).

$$\delta_v^* = [(\delta^* - \delta_s) \cdot \bar{\alpha}_c \cdot p_v] + \delta_f = \delta_v + \delta_f \quad (2)$$

5. Por último, tomando el máximo valor posible de δ_f , es decir, $\delta_f = -0,25$, los resultados arrojarían un superávit del 0,0272% del PIB vasco en 2008, el 0,0270% en 2009 y el 0,0253% en 2010, cifras muy cercanas al equilibrio presupuestario y que en, en cualquier caso, tendrían un efecto casi inapreciable sobre el saldo presupuestario global en términos del PIB español. En conclusión, el acuerdo alcanzado entre el Gobierno de España y el Gobierno Vasco no parece muy alejado de un modelo deseable, si bien lo que este trabajo pretende es precisamente introducir transparencia en el contenido de los acuerdos, estableciendo las bases y las variables sobre las que entablar la negociación bilateral.

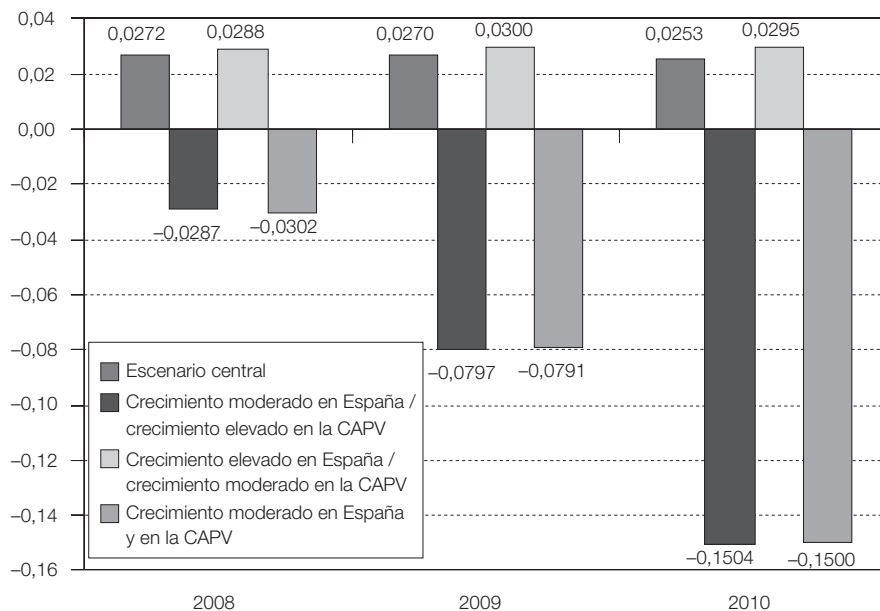
El trabajo se completa con un análisis de sensibilidad para analizar el efecto de un crecimiento diferencial del PIB en la CAPV y en España. Siguiendo las previsiones con-

tenidas en el PDE 2007-2010, se ha contemplado un escenario alternativo de crecimiento moderado en el que el PIB, en términos reales, crece en cada año de la proyección medio punto porcentual menos que en el escenario base o de crecimiento central. El deflactor implícito se ha considerado invariable y es el que también prevé el PDE 2007-2010. El objetivo para la Seguridad Social en el escenario moderado se calcula considerando como constante la aportación de esta administración al objetivo global en el escenario central (un 52,2% del superávit total). Los cálculos detallados se presentan en el Apéndice del trabajo y el gráfico n.º 2 sintetiza los resultados del análisis de sensibilidad.

En el año 2008, tomando como referencia el PIB vasco, el objetivo final de estabilidad presupuestaria para la CAPV (incluyendo el déficit adicional por inversiones productivas) oscilaría entre un superávit del 0,0288% de superávit (crecimiento elevado en España y moderado en la CAPV) y un déficit del 0,0302% (crecimiento moderado en la CAPV y en España). Los márgenes de déficit se amplían en los escenarios moderados para 2009 y 2010 (hasta un déficit máximo del 0,1504%), habida cuenta del deterioro de los objetivos de estabilidad presupuestaria contemplados en el PDE 2007-2010.

Como era de esperar, en coherencia con el artículo 8.2 del TRLGEP, cuando la economía española registra un crecimiento inferior a la tasa de variación que al efecto se hubiere fijado, los gobiernos podrán presentar déficit. Para el conjunto de las CCAA ese déficit no podrá superar en ningún caso el 0,75% del PIB español. Con estos cálculos y, aún en el peor de los escenarios posibles para el año 2010, la CAPV presentaría un déficit del 0,0095% del PIB es-

Gráfico n.º 2
Análisis de sensibilidad de los resultados para la CAPV
 (% PIB vasco)



Fuente: Elaboración propia.

pañol, quedando para las restantes CCAA un margen de déficit del 0,7405% del PIB español (o, lo que es lo mismo, el 98,7% del total o unos 9.266 millones de euros), magnitud que parece suficientemente amplia como para no violentar las limitaciones de la RNEP. En los demás escenarios, los márgenes serían incluso más holgados.

5. CONCLUSIONES

En un primer momento, tras la aprobación de la LOFCA, las CCAA comenzaban a desplegar su autonomía financiera, no

tanto por el lado de los ingresos tributarios como por el lado del gasto, aunque este planteamiento variaba sustancialmente en el caso de la CAPV y la Comunidad Foral de Navarra. Durante este periodo la «importancia financiera» de las CCAA era bastante reducida, aunque iría aumentando de forma paulatina año tras año, en virtud sobre todo de una mejora del autogobierno de las CCAA. El control del endeudamiento recibía entonces una escasa atención y el interés por el fomento de la transparencia y la coordinación era aún menor. Sólo la influencia externa de las restricciones europeas al déficit y la deuda lograron activar en este

periodo algunos mecanismos limitadores, como el caso de los ECP.

El Estatuto de Autonomía del País Vasco, anterior incluso a la propia LOFCA, reconocía la potestad de la CAPV para emitir deuda pública, vinculando su uso a la financiación de inversiones y en coordinación con la política general de deuda pública del Estado, tal y como reconocería el Tribunal Constitucional. Más adelante, se fueron sucediendo diferentes propuestas cuyo objetivo común era reforzar el papel coordinador del CPFF, desde el pleno respeto al principio de autonomía, pero abogando porque los objetivos fijados por necesidades de la política general de estabilización tuviesen primacía sobre los límites permanentes a la deuda contemplados en la LOFCA y en el propio Estatuto de Autonomía del País Vasco.

La NEP del año 2001 marcó una inflexión total en el proceso de control del endeudamiento del Sector Público. Por primera vez se recogía en un texto de rango legal el principio de estabilidad presupuestaria y también el de transparencia como uno de los que estarían al servicio del primero. La NEP nacía con vocación multilateral, estableciendo compromisos de obligado cumplimiento para todos los niveles de gobierno y para todos y cada uno de los gobiernos de forma individual. Las CCAA de régimen foral participarían también de los objetivos generales, así como del proceso de asignación de objetivos y de la presentación de planes correctores por incumplimiento. Con todo, la propia NEP reconocía en su articulado las singularidades procesales propias del cauce bilateral del Concierto / Convenio Económico.

Sin embargo, la definición restrictiva de un concepto de equilibrio presupuestario

anual supuso la pérdida de una cierta autonomía financiera para las CCAA (incluida la CAPV), estimulando el crecimiento de un Sector Público empresarial autonómico muy importante como mecanismo para eludir las exigencias formales y mantener un elevado nivel de inversión y gasto corriente.

Otra etapa comenzaría en el año 2006, tras la aprobación de la RNEP como respuesta a los fallos detectados en la NEP y a un nuevo influjo europeo. La estabilidad presupuestaria quedaría definida a lo largo del ciclo económico, con mayores posibilidades de autonomía financiera para las CCAA y fortalecidos los mecanismos de transparencia y colaboración, como ya había anticipado el Concierto Económico Vasco de 2002. A partir de ese momento existe un riesgo de que la transparencia sea relegada en favor de un excesivo bilateralismo y, con ello, los objetivos de estabilidad presupuestaria podrían ser incumplidos. En consecuencia, sólo se podrá evaluar la capacidad de intervención del CPFF cuando el sistema haya estado funcionando durante varios años y en diferentes escenarios.

El modelo planteado en este trabajo demuestra que es posible conciliar el establecimiento de limitaciones rigurosas al déficit público y a la deuda con un amplio grado de autonomía financiera y, de forma inexcusable, con un alto grado de transparencia. Asimismo, el modelo cuenta con la ventaja de su flexibilidad y su capacidad para anticipar situaciones, de tal forma que puede ser adaptado a coyunturas económicas más desfavorables que la contemplada en el escenario central de la simulación. La variable fundamental sobre la que gira la propuesta es el crecimiento del PIB,

conectando así con el planteamiento de un equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo económico. Los resultados muestran que, partiendo de las cifras utilizadas, los objetivos previstos en la RNEP no estarían en peligro a corto y medio plazo. Por úl-

timo, cabe citar que el modelo no tendría mayores dificultades para ser exportado al conjunto de las CCAA, convenientemente adaptado en sus términos de ajuste, facilitando el engarce entre los tres principios enunciados con anterioridad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALLAN, W. Y PARRY, T. (2003): «Fiscal Transparency in EU accession countries: Progress and future challenges», Washington D.C.: IMF, WP 03/163.
- ALT, J.E. Y LASSEN, D.D. (2006): «Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries», *European Economic Review*, 50, 1403-1439.
- AMENGUAL ANTICH, J. (2005): «Una consecuencia de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria: alternativas a la financiación de inversiones públicas», *Presupuesto y Gasto Público*, 40: 55-78.
- AZPIAZU URIARTE, P.M. (1992): «Consolidación fiscal en el País Vasco», *Ekonomiaz / Revista Vasca de Economía*, 24: 216-227.
- BERNETH, K. Y WOLFF, G. (2006): «Fool the markets? Creative accounting, fiscal transparency and sovereign risk premia», Frankfurt: Deutsche Bundesbank, Discussion Paper 19/2006.
- BUNCH, B. (1991): «The effect of constitutional debt limits on State governments' use of public authorities», *Public Choice*, 68, 1-3: 57-69.
- CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA (2006): *Aplicación del SEC95 al Sector Público autonómico de Andalucía. Ejercicio 2003*, Sevilla: Cámara de Cuentas.
- COMISIÓN EUROPEA (2001): «Public Finances in EMU 2001», *European Economy*, 3/2001.
- 2003: *Guidelines for successful public-private partnerships*, Bruselas: Comisión Europea.
- 2004: «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre reforzamiento de la gobernanza económica y mejora de la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento», COM(2004) 581 final.
- COMITÉ DE LAS REGIONES (2001): *Regional and Local Government in the European Union. Responsibilities and resources*, Bruselas: Comité de las Regiones.
- DIRECCIÓN DE ECONOMÍA Y PLANIFICACIÓN (2008): «Co-yuntura en un clic», Vitoria: Gobierno Vasco, informe febrero.
- EUROSTAT (2002): *Manual del SEC95 sobre el déficit público y la deuda pública*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- 2004: «Treatment of public-private partnerships», *News Release*, 18/2004.
- EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, I. Y GARCÍA DE BUSTOS, F. (2001): *Finanzas Autonómicas*, Madrid: Consultores de las Administraciones Públicas.
- FERNÁNDEZ LLERA, R. (2003): *¿Mercado, reglas fiscales o coordinación? Una revisión de los mecanismos para contener el endeudamiento de los niveles inferiores de gobierno*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, Documento 9.
- 2004: «Teoría y práctica del control del endeudamiento en países federales. Los pactos internos de estabilidad», en CAMARÉS VIÉITEZ, L. (dir.), *Situación actual de la hacienda local*, Santiago de Compostela: Asociación Galega de Estudios de Economía do Sector Público, 153-170.
- 2005: «Empresas públicas autonómicas y endeudamiento fuera de balance», *Auditoría Pública*, 35: 7-20.
- FMI (2001): *Manual de transparencia fiscal*, Washington D.C.
- GARCÉS SANAGUSTÍN, M. (2004): «En torno al concepto de estabilidad presupuestaria en España», en GARCÉS SANAGUSTÍN, M. (dir.), *La estabilidad presupuestaria en el Derecho español*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 19-44.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. (2001): *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: La Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- HISPALINK (2008): *Situación actual y perspectivas de las regiones de España. Informe semestral*, 25, febrero.
- ITURRIAGA NIEVA, R. (2000): «Trampas al solitario», *Auditoría Pública*, 21: 31-34.
- JOUMARD, I. Y VAROUDAKIS, A. (2000): «Options for reforming the Spanish tax system», París: OCDE Economics Department, WP 249.
- KOPITS, G. (2001): «Fiscal Rules: useful policy framework or unnecessary ornament?», Washington D. C.: FMI, WP 01/145.
- LAGO PEÑAS, S. (2005). «Evolving federations and regional public deficits: testing the bailout hypothesis in the Spanish case», *Environment and Planning C: Government and Policy*, 23: 437-453.
- LANE, T. (1993): «Market discipline», *IMF Staff Papers*, 40, 1: 53-88.
- MALUQUER I AMORÓS Y TARRACH I COLLS (2006): «Gestión estratégica del presupuesto y orientación a resultados. La reforma presupuestaria de la Generalitat de Catalunya», *Presupuesto y Gasto Público*, 43: 9-39.
- MOLERO GARCÍA, J.C. (2003): «La posición de los distintos partidos políticos respecto a la nueva Ley General de Estabilidad Presupuestaria: Su influjo en los niveles subcentrales del gobierno», *Presupuesto y Gasto Público*, 32: 13-27.

- MONASTERIO ESCUDERO, C. (2003): «El gasto autonómico. Crónica de una expansión anunciada» en SALINAS JIMÉNEZ, J. Y ÁLVAREZ GARCÍA, S. (coords.), *El gasto público en la democracia: estudios en el XXV aniversario de la Constitución Española de 1978*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 77-110.
- MONASTERIO ESCUDERO, C. Y FERNÁNDEZ LLERA, R. (2004): «El principio de transparencia en la normativa de estabilidad presupuestaria», *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, monografía , 127-150.
- MONASTERIO ESCUDERO, C., BLANCO ÁNGEL, F. Y SÁNCHEZ ÁLVAREZ, I. (1999): *Controles internos del endeudamiento versus racionamiento del crédito. Estudio especial del caso de las comunidades autónomas españolas*, Bilbao, Fundación BBV.
- MONASTERIO ESCUDERO, C., PÉREZ GARCÍA, F., SEVILLA SEGURA, J. V. Y SOLÉ VILANOVA, J. (1995): *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- MUSGRAVE, A. (1959): *The Theory of Public Finance*, Nueva York: McGraw Hill.
- OCDE (2001): «OECD best practices for budget transparency», PUMA/SBO(2000)6/FINAL.
- SANCHO SANCHO, A.E. (1997): «El déficit público para el acceso a la UEM: su distribución», *Revista de Treball, Economia i Societat*, 7.
- TER-MINASSIAN, T. Y CRAIG, J. (1997): «Control of sub-national government borrowing» en TER-MINASSIAN, T. (ed.), *Fiscal Federalism in theory and practice*, Washington D.C.: FMI, 156-172.
- TRIBUNAL DE CUENTAS (2006): *Moción sobre la aplicación de principios y normas contables uniformes en el Sector Público*, Madrid.
- VALLÉS GIMÉNEZ, J. (2002): «Implicaciones de la normativa de estabilidad presupuestaria en el ámbito autonómico» en SALINAS JIMÉNEZ, J. (dir.), *El nuevo modelo de financiación autonómica (2002)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 203-254.
- VALLÉS GIMÉNEZ, J. Y ZÁRATE MARCO, A. (2003): «Los escenarios de consolidación presupuestaria como antecedente para la coordinación del endeudamiento en un contexto de estabilidad presupuestaria», *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, 8: 135-160.
- VON HAGEN, J. (1991): «A note on the empirical effectiveness of formal fiscal restraints», *Journal of Public Economics*, 44: 199-210.

APÉNDICE
Análisis de sensibilidad del modelo

Cuadro A1

**Escenario de crecimiento moderado en España
y crecimiento central en la CAPV**

	2006	2007	2008	2009	2010
Previsión crecimiento real PIB español según PDE (%)	3,9	3,8	2,6	2,5	2,7
Previsión crecimiento real PIB vasco según Gobierno Vasco, Hispalink y estimación propia (%)	4,2	3,9	3,4	2,9	3,5
Deflactor implícito del PIB según PDE (%)	4,1	3,3	3,6	3,2	3,4
Previsión crecimiento nominal PIB vasco, usando deflactor implícito según PDE (%)	8,3	7,2	7	6,1	6,9
PIB nominal CAPV (millones €)	60.809	65.187	69.750	74.005	79.111
PIB nominal español (millones €)	980.954	1.050.602	1.115.739	1.179.336	1.251.275
Participación del PIB vasco en el PIB español (%)	6,20	6,20	6,25	6,28	6,32
Objetivo superávit CAPV (% PIB vasco)	0,2500	0,3498	0,2208	0,1703	0,0999
Objetivo superávit CAPV (millones €)	152	228	154	126	79
Objetivo superávit CAPV (% PIB español)	0,0155	0,0217	0,0138	0,0107	0,0063
Déficit adicional 0,25% PIB vasco para inversiones productivas, según artículo 3.1 Ley Orgánica 5/2001 (millones €)	152	163	174	185	198
Saldo final CAPV (% PIB vasco)	0,0000	0,0997	-0,0287	-0,0797	-0,1504
Saldo final CAPV (millones €)	0	65	-20	-59	-119
Saldo final CAPV (% PIB español)	0,0000	0,0062	-0,0018	-0,0050	-0,0095
Objetivo de estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas (% PIB español)	1,80	1,80	0,90	0,70	0,40
Objetivo de estabilidad presupuestaria de la Seguridad Social (% PIB español)	1,30	1,10	0,47	0,37	0,21
Objetivo de estabilidad presupuestaria AAPP sin Seguridad Social (% PIB español)	0,50	0,70	0,43	0,33	0,19
Objetivo de estabilidad presupuestaria CCAA (% PIB español)	0,25	0,35	0,22	0,17	0,10

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro A2
**Escenario de crecimiento central en España
y crecimiento moderado en la CAPV**

	2006	2007	2008	2009	2010
Previsión crecimiento real PIB español según PDE (%)	3,9	3,8	3,1	3	3,2
Previsión crecimiento real PIB vasco según Gobierno Vasco, Hispalink y estimación propia (%)	4,2	3,9	2,9	2,4	3
Deflactor implícito del PIB según PDE (%)	4,1	3,3	3,6	3,2	3,4
Previsión crecimiento nominal PIB vasco, usando deflactor implícito según PDE (%)	8,3	7,2	6,5	5,6	6,4
PIB nominal CAPV (millones €)	60.809	65.187	69.424	73.312	78.004
PIB nominal español (millones €)	980.954	1.050.602	1.120.992	1.190.494	1.269.067
Participación del PIB vasco en el PIB español (%)	6,20	6,20	6,19	6,16	6,15
Objetivo superávit CAPV (% PIB vasco)	0,2500	0,3498	0,2794	0,2796	0,2795
Objetivo superávit CAPV (millones €)	152	228	194	205	218
Objetivo superávit CAPV (% PIB español)	0,0155	0,0217	0,0173	0,0172	0,0172
Déficit adicional 0,25% PIB vasco para inversiones productivas, según artículo 3.1 Ley Orgánica 5/2001 (millones €)	152	163	174	183	195
Saldo final CAPV (% PIB vasco)	0,0000	0,0997	0,0288	0,0300	0,0295
Saldo final CAPV (millones €)	0	65	20	22	23
Saldo final CAPV (% PIB español)	0,0000	0,0062	0,0018	0,0018	0,0018
Objetivo de estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas (% PIB español)	1,80	1,80	1,15	1,15	1,15
Objetivo de estabilidad presupuestaria de la Seguridad Social (% PIB español)	1,30	1,10	0,60	0,60	0,60
Objetivo de estabilidad presupuestaria AAPP sin Seguridad Social (% PIB español)	0,50	0,70	0,55	0,55	0,55
Objetivo de estabilidad presupuestaria CCAA (% PIB español)	0,25	0,35	0,28	0,28	0,28

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro A3
**Escenario de crecimiento moderado
 en España y en la CAPV**

	2006	2007	2008	2009	2010
Previsión crecimiento real PIB español según PDE (%)	3,9	3,8	2,6	2,5	2,7
Previsión crecimiento real PIB vasco según Gobierno Vasco, Hispalink y estimación propia (%)	4,2	3,9	2,9	2,4	3
Deflactor implícito del PIB según PDE (%)	4,1	3,3	3,6	3,2	3,4
Previsión crecimiento nominal PIB vasco, usando deflactor implícito según PDE (%)	8,3	7,2	6,5	5,6	6,4
PIB nominal CAPV (millones €)	60.809	65.187	69.424	73.312	78.004
PIB nominal español (millones €)	980.954	1.050.602	1.115.739	1.179.336	1.251.275
Participación del PIB vasco en el PIB español (%)	6,20	6,20	6,22	6,22	6,23
Objetivo superávit CAPV (% PIB vasco)	0,2500	0,3498	0,2204	0,1705	0,1000
Objetivo superávit CAPV (millones €)	152	228	153	125	78
Objetivo superávit CAPV (% PIB español)	0,0155	0,0217	0,0137	0,0106	0,0062
Déficit adicional 0,25% PIB vasco para inversiones productivas, según artículo 3.1 Ley Orgánica 5/2001 (millones €)	152	163	174	183	195
Saldo final CAPV (% PIB vasco)	0,0000	0,0997	-0,0302	-0,0791	-0,1500
Saldo final CAPV (millones €)	0	65	-21	-58	-117
Saldo final CAPV (% PIB español)	0,0000	0,0062	-0,0019	-0,0049	-0,0094
Objetivo de estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas (% PIB español)	1,80	1,80	0,90	0,70	0,40
Objetivo de estabilidad presupuestaria de la Seguridad Social (% PIB español)	1,30	1,10	0,47	0,37	0,21
Objetivo de estabilidad presupuestaria AAPP sin Seguridad Social (% PIB español)	0,50	0,70	0,43	0,33	0,19
Objetivo de estabilidad presupuestaria CCAA (% PIB español)	0,25	0,35	0,22	0,17	0,10

Fuente: Elaboración propia.