LA DOBLE DESCENTRALIZACIÓN AUTONÓMICA ANTE EL PROCESO DE CONSOLIDACIÓN FISCAL

Por Roberto Fernández Llera
Profesor de Economía Pública
Universidad de Oviedo

RESUMEN

España es un país notablemente complejo, debido a la *doble descentralización*. Una primera, de la Administración Central a las Comunidades Autónomas. Y una segunda, por la división o "mitosis institucional", consistente en el despliegue de numerosas entidades instrumentales. En este trabajo se analiza ambos fenómenos y sus implicaciones para los objetivos de consolidación fiscal, en el marco de la crisis económica y de las recientes reformas de los objetivos de estabilidad presupuestaria, tanto en el ámbito interno español como en la Eurozona.

Palabras clave: Comunidades Autónomas, Eurozona, entidades instrumentales, déficit, deuda, estabilidad presupuestaria.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundacion@fundacionmgimenezabad.es

1. INTRODUCCIÓN

España es un Estado de estructura compleja. No tiene la condición de Estado federal, en cierto modo porque en el texto constitucional se quiso evitar expresamente este término, diseñando en su lugar un "Estado de las Autonomías", de carácter más abierto e indefinido, tal y como recuerdan Colomer (1998) o Herrero y Rodríguez de Miñón (2003). Sin embargo, la práctica política durante las últimas tres décadas ha conducido a que este país sea uno de los más descentralizados del mundo, tanto si se analiza desde una óptica esencialmente política, como desde otra más administrativa o financiera, por ejemplo, tomando como indicador el reparto del gasto público y los impuestos entre niveles de gobierno.

Podría decirse que España vive un proceso de *doble descentralización*. La primera manifestación de esta descentralización tiene raíz constitucional y es la que ha permitido construir y consolidar el Estado de las Autonomías, con un protagonismo destacadísimo de las Comunidades Autónomas (CCAA), pero también con unas Entidades Locales –sobre todo unos municipios- que han sabido buscar y encontrar su espacio de actuación pública. La segunda esfera de la descentralización es un fenómeno más reciente en el tiempo. Se trata de la "mitosis institucional" que ha desembocado en la creación y el despliegue de nuevas entidades instrumentales, empresas públicas y otro tipo de organismos, cada vez más numerosos, más diversificados en sus funciones y más relevantes desde un punto de vista organizativo y financiero[1]. La severa crisis económica ha puesto en cuestión algunos elementos de la descentralización en España y uno de ellos es precisamente el del control del endeudamiento público, incluidas las magnitudes de déficit y deuda que se canalizan a través de las citadas entidades instrumentales, por tratarse de un mecanismo de elusión de la normativa de estabilidad presupuestaria.

[1] El símil con la Biología parece oportuno, ya que el *Diccionario* de la Real Academia Española define mitosis como "división de la célula en la que, previa duplicación del material genético, cada célula hija recibe una dotación completa de cromosomas".

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundacion@fundacionmgimenezabad.es

La crisis económica que comenzó en España a finales de 2008 hizo coincidir el fenómeno de la doble descentralización con una serie de medidas de impulso fiscal –primero- y consolidación fiscal –después- que han provocado un cuestionamiento de fondo de todo el entramado institucional del Sector Público español.

El objetivo del presente trabajo es analizar las ventajas y los inconvenientes de las reglas fiscales en el ámbito de la UE y de España, con especial detenimiento en la reforma constitucional recientemente aprobada. Asimismo, se prestará atención al fenómeno de la *doble descentralización*, para evaluar el impacto de las entidades instrumentales sobre la estabilidad presupuestaria. En la sección 2 se analizan las reglas de control del endeudamiento público desde una doble óptica teórica y aplicada. En la sección 3 se aportan algunos datos relevantes para España y la Eurozona. En la sección 4 se comenta con detalle y enfoque crítico la reciente reforma constitucional. La sección 5 se detiene en lo que se ha llamado "mitosis institucional" por el crecimiento de las entidades instrumentales. Una última sección concluye.

2. CONTROL DEL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO Y REGLAS FISCALES

España se enfrenta desde finales de 2008 a una de las recesiones económicas más graves y, desde luego, la que tiene un origen y unos fundamentos más globales de la historia. El decrecimiento real de la economía española en 2009 se acercó al 4% y ha continuado, aunque a tasas más moderadas, tanto en 2010 como en 2011. La inestabilidad financiera internacional, la crisis de la deuda soberana en la Eurozona y la crisis de algunos sectores, particularmente el de la construcción, han conducido a un notable deterioro de los niveles de empleo, a un paro situado en cifras históricamente elevadas y a una demanda interna muy debilitada. En un primer momento, sobre todo en 2008 y 2009, el Sector Público trató de aplicar medidas contracíclicas de corte keynesiano para tratar de mitigar el impacto de la caída en la demanda privada. Los sucesivos planes de actuación del Gobierno de España, a los que se unieron la mayoría de CCAA y Entidades Locales, venían avalados por las recomendaciones del Fondo Monetario

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundacion@fundacionmgimenezabad.es

Internacional, por los acuerdo del G-20 y por el *Plan de Recuperación Económica*, impulsado por la Comisión Europea y finalmente aprobado en el Consejo Europeo del 11 y 12 de diciembre de 2008 (Uxó González, Paúl Gutiérrez y Salinas Jiménez, 2010). Las medidas tomadas en aquel momento por las Administraciones Públicas en España pueden clasificarse en tres grandes bloques: rebajas impositivas (sobre todo en imposición directa: renta de personas físicas, patrimonio, renta de sociedades y sucesiones y donaciones), planes extraordinarios de inversión pública y ayudas directas (prolongación del subsidio por desempleo y subvenciones al sector de la automoción, entre otras). En el caso de las CCAA de régimen común, el momento álgido de la crisis económica coincidió además con el estreno del nuevo modelo de financiación, lo cual ha añadido también algunas incertidumbres, sobre todo por la dependencia de los ingresos de unas previsiones de crecimiento económico que luego no se cumplieron.

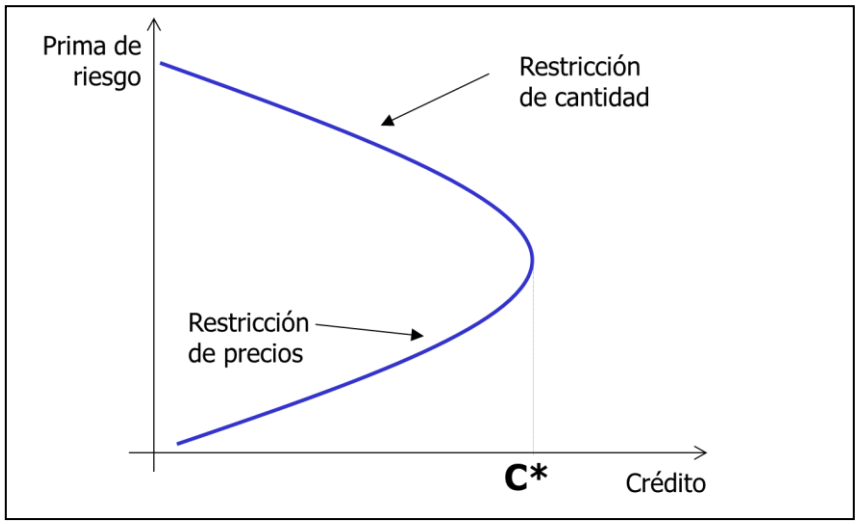
Las anteriores medidas discrecionales, junto al efecto de los estabilizadores automáticos, iban a derivar inmediatamente en un fuerte desequilibrio de las cuentas públicas en todos los niveles de gobierno, como suma del déficit estructural y el componente cíclico. El año 2009 se cerró en España con una cifra récord de déficit público, por encima del 11% del PIB y rebasando con creces el umbral del 3% que permite el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Desde entonces, España se encuentra en un proceso acelerado de reducción del déficit público y desendeudamiento, el cual debería concluir en 2013, retornando el saldo negativo a esa cifra del 3% del PIB.

En este contexto, el tradicional debate sobre la utilidad y la efectividad de las reglas fiscales para controlar el endeudamiento público ha cobrado un renovado impulso. En España este debate es aún más necesario, si cabe, dada su pertenencia a una unión monetaria y por el amplio grado de descentralización interna, con varios niveles de gobierno. Las políticas fiscales inadecuadas de un Estado Miembro o de una Comunidad Autónoma pueden tener repercusiones negativas sobre el resto y sobre el conjunto, deteriorando la solvencia y la confianza en todo el sistema.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundacion@fundacionmgimenezabad.es

Los riesgos de una elevada deuda pública y de un déficit excesivo son conocidos. Entre otros, sus efectos sobre otros objetivos y variables de la política de estabilización como la inflación, los tipos de interés, el tipo de cambio o la tasa de paro. También puede provocar la expulsión de empresas y familias del acceso al crédito (*crowding out*) o, en su defecto, el encarecimiento de este recurso de forma muy notable. Cuando el Sector Público ha alcanzado unos niveles muy elevados de deuda, el mercado financiero reacciona elevando los tipos de interés que cobra a ese gobierno –la prima de riesgo- e incluso, a partir de un cierto nivel crítico, comenzaría a operar una restricción de cantidad (gráfico 1). En última instancia, este proceso concluiría con la negación del acceso al crédito y el agotamiento del presupuesto público, comprometido en la amortización de préstamos y créditos y en el pago de intereses, en lo que se conoce como efecto "bola de nieve". Esto es justamente lo que ocurrió en la Eurozona con Grecia, Irlanda y Portugal antes de sus respectivos "rescates" en 2010 y 2011.

Gráfico 1: Endeudamiento y disciplina de mercado



Fuente: Elaboración propia.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundacion@fundacionmgimenezabad.es

Con todo, en la medida que la disciplina del mercado financiero (Lane, 1993) no siempre es eficaz o suficiente para frenar el endeudamiento excesivo de los gobiernos, se hace preciso recurrir a controles "internos", calificados de esta forma por Monasterio Escudero (1996), puesto que son dictados, ejecutados y evaluados dentro de las instancias del propio Sector Público. La taxonomía básica planteada por Ter-Minassian y Craig (1997), habitual ya en la literatura, incluye los *controles directos* (establecidos y supervisados por una entidad independiente o por el gobierno central), las *reglas fiscales* (limitaciones de déficit, deuda o gasto; normas procedimentales referidas al ciclo presupuestario; exigencias de transparencia; mecanismos de democracia directa y otras) y los mecanismos de *coordinación*, más propios de países federales o descentralizados.

Este esquema de trabajo ha sido utilizado en la UE desde el Tratado de Maastricht (suscrito en 1992), en que se establecieron los criterios de convergencia nominal para el acceso a la tercera fase de la unión monetaria. En lo que se refiere al déficit y la deuda, se incluyeron los conocidos límites del 3% y el 60% del PIB para estas dos magnitudes, respectivamente. En 1997 se ratificaría el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, añadiendo la exigencia de que los Estados Miembros liquidasen saldos presupuestarios cercanos al equilibrio o con superávit en el medio plazo, además de un sistema de sanciones y un seguimiento continuado y coordinado de las políticas presupuestarias nacionales. Como consecuencia inmediata, en 2001, se aprobaba en España la normativa de estabilidad presupuestaria, de carácter básico y, por tanto, de aplicación para todas las Administraciones Públicas. En ella se daba rango legal al principio de estabilidad presupuestaria, definiendo el objetivo como el equilibrio anual, permitiendo únicamente desviaciones en situaciones excepcionales y debidamente justificadas.

Sin embargo, en los años 2003 y 2004 el Pacto de Estabilidad y Crecimiento sufriría una importante crisis, especialmente por el incumplimiento no sancionado de Francia y Alemania, el cual provocó hasta un conflicto institucional entre la Comisión y el Consejo, resuelto finalmente por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en su Sentencia de 13 de julio de 2004. Al año siguiente,

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundacion@fundacionmgimenezabad.es

en 2005, se aprobaría un renovado Pacto de Estabilidad y Crecimiento, cuya principal novedad pasaba por una mayor atención a la sostenibilidad de la deuda y una nueva definición del objetivo presupuestario en el ciclo económico. En España se reformaría la normativa de estabilidad presupuestaria en 2006 para incorporar esta nueva filosofía, definiendo diferentes objetivos de déficit público en función del crecimiento real del PIB y de la posición cíclica de la economía española.

A comienzos de 2011 se aprobaría la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, donde se incorpora al ordenamiento jurídico un nuevo principio general, el de sostenibilidad presupuestaria de las finanzas públicas, entendida como la capacidad para financiar los compromisos de gasto presentes y futuros. Casi al mismo tiempo, en el Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo se aprobaba el llamado *Pacto por el Euro Plus*, cuyos objetivos generales son cuatro: reforzar el pilar económico de la unión económica y monetaria y la coordinación; mejorar la competitividad e impulsar la convergencia; promover una mayor sostenibilidad de las finanzas públicas a medio y largo plazo; generar niveles más elevados de ingresos para los ciudadanos y conservar los modelos sociales. En lo que se refiere específicamente al incremento de la sostenibilidad de las finanzas públicas se apuesta por implementar reformas en los sistemas de pensiones públicas, así como por una adaptación "interna" del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, dotando al compromiso de normativa sólida y duradera, lo cual incluye, en su caso, una reforma constitucional en cada uno de los Estados Miembros. Esta norma podría instrumentarse mediante un freno de deuda, una regla de equilibrio primario o una regla de gasto.

Sólo unos meses después, en julio de 2011, en plena crisis de la deuda soberana en el ámbito de la UE, se aprueba en España el Real Decreto-ley 8/2011, mediante el cual se modifica la normativa de estabilidad presupuestaria para introducir una regla de gasto. Esta nueva regla fiscal limitará el crecimiento de los empleos no financieros de las Administraciones Públicas a la tasa media de crecimiento del PIB, expresada en términos nominales durante nueve años (los cinco anteriores, el año en curso y la previsión de crecimiento de los tres años siguientes). La Exposición de Motivos claramente es de clara "inspiración"

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundacion@fundacionmgimenezabad.es

europea, cuando afirma que se "hace necesario adoptar nuevas iniciativas que refuercen la confianza internacional en la economía española y expresen con claridad el compromiso de las instituciones españolas con las reformas acordadas en el seno de la Unión Europea en materia de control de la evolución del gasto público y con el impulso de la actividad económica en España". Esta regla será de aplicación a la Administración General del Estado y sus organismos, así como a las Entidades Locales que participan en la cesión de impuestos estatales. Para las CCAA, el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó una recomendación en este sentido, comprometiéndose las CCAA a elaborar y aprobar reglas homólogas en sus respectivos ámbitos.

Desde una óptica jurídico-constitucional, las sucesivas normas aprobadas han sido refrendadas por el Tribunal Constitucional. Así, en la Sentencia 31/2010 se otorgó validez y legitimidad a los mecanismos multilaterales, generales y homogéneos de coordinación del endeudamiento, léase, el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Más recientemente la Sentencia 134/2011 también dio pleno refrendo constitucional a esos mismos mecanismos de coordinación y al conjunto de la normativa de estabilidad presupuestaria. Entiende el Tribunal Constitucional que estas leyes no vulneran la autonomía política y financiera de las CCAA, ya que forman parte de los controles que el Estado puede imponer sobre el endeudamiento autonómico, en el marco de sus competencias exclusivas.

Anteriormente, el Tribunal Constitucional también había dicho en la Sentencia 148/1998 que la responsabilidad del Estado frente a la UE "no impide repercutir *ad intra*, sobre las Administraciones públicas autonómicas competentes, la responsabilidad que en cada caso proceda". Esta responsabilidad a la que se alude es la que procedería imputar a las CCAA en caso de que España fuese sancionada por un incumplimiento del Derecho de la UE[2], ya fuese con una suma a tanto alzado o con una multa coercitiva, tanto si se trata de un incumplimiento general (previsto en la Ley de Economía Sostenible) como de una sanción por déficit excesivo (previsto en la normativa de estabilidad presupuestaria). Sin embargo, la excesiva vaguedad de estas disposiciones legales, así como la

[2] Sobre esta idea se insiste en un trabajo propio anterior (Fernández Llera, 2011).

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundacion@fundacionmgimenezabad.es

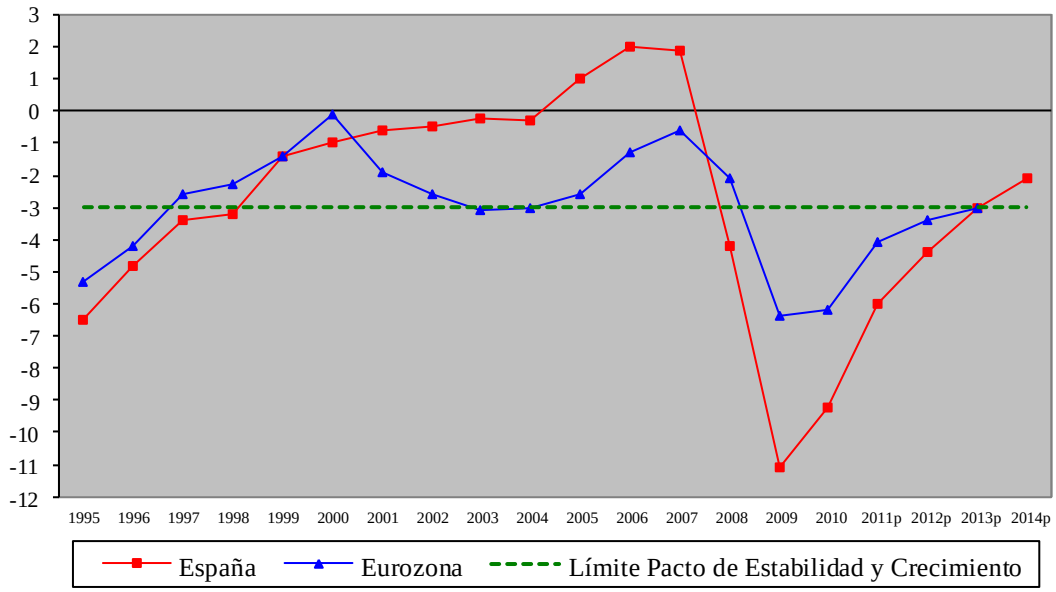
escasa o casi nula tradición política en este sentido, dificultan bastante la repetición interna de una sanción europea. Por contraste, cabe reseñar que Alemania ha modificado su Ley Fundamental para explicitar este reparto entre niveles de gobierno. Si el país es sancionado por déficit excesivo (*ex* artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), el gobierno federal asumirá el 65% del importe correspondiente y los *Länder* el 35% restante. De esta segunda porción, el 35% se repartirá entre todos de forma solidaria (según población) y el 65% entre los gobiernos incumplidores (según su grado de responsabilidad). Por otro lado, si Alemania tuviese sanción por incumplimiento del Derecho de la UE (*ex* artículo 260 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), el gobierno federal asumiría el 15% del total y los *Länder* el 85% restante. El 35% de la sanción total se repartirá entre todos de forma solidaria (según una fórmula general) y el 50% del total entre los gobiernos incumplidores (según su grado de responsabilidad). El modelo español de sanciones quizás sea demasiado ambiguo y generalista, lo cual le resta eficacia y credibilidad. Pero el otro extremo normativo, caso de Alemania, probablemente peque de una rigidez excesiva.

3. ALGUNOS DATOS RELEVANTES

España ha pasado en muy poco tiempo de una situación de superávit en las Administraciones Públicas (2% del PIB en 2006 y 2007) a un déficit histórico del 11% en 2009, por el doble efecto, ya comentado, de los estabilizadores automáticos y las medidas discrecionales de los gobiernos. Siendo muy llamativo este cambio de niveles, no es menos cierto que la tendencia seguida en España no dista mucho de la registrada en el conjunto de la Eurozona (gráfico 2).

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundacion@fundacionmgimenezabad.es

Gráfico 2: Déficit público (% PIB)



Fuente: Banco de España, Programa de Estabilidad de España 2011-2014 y Comisión Europea (otoño 2011).

De acuerdo con las cifras del cuadro 1, el proceso de consolidación fiscal en España ha de concluir con un déficit del 3% del PIB en 2013 e incluso se prevé seguir reduciendo el déficit hasta el 2,1% en el año 2014. En términos de deuda pública, una vez superado el umbral del 60% en el año 2010, es previsible que siga aumentando, al menos, hasta 2013. No obstante, aquí destaca el hecho de que España tiene unos niveles de deuda pública inferiores en unos 20 puntos porcentuales a la media de la Eurozona, lo que otorga cierto margen de maniobra adicional (gráfico 3).

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundacion@fundacionmgimenezabad.es

Cuadro 1: Plan de consolidación fiscal de España

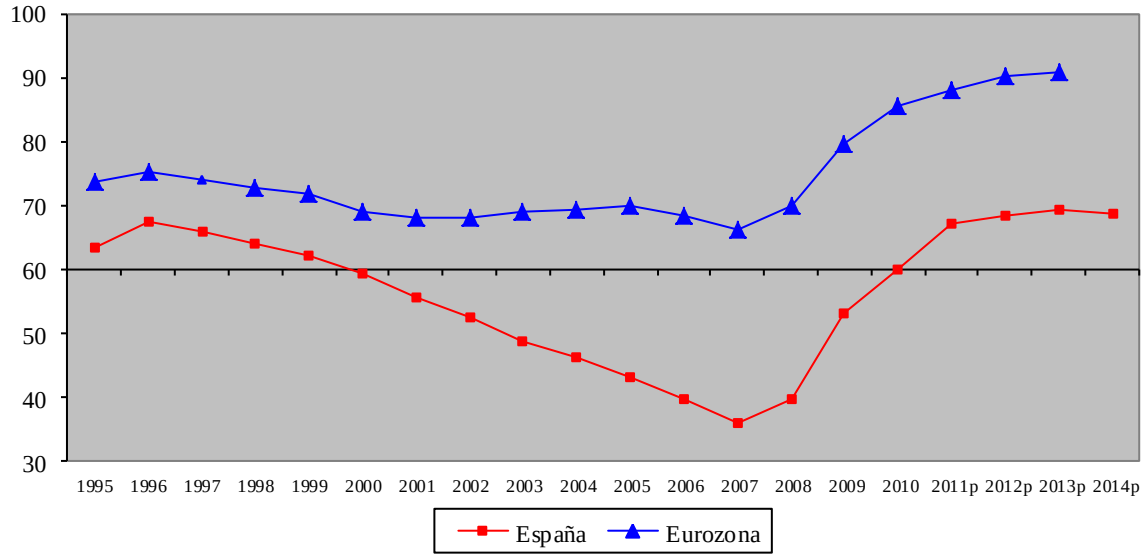
% PIB	2008	2009	2010*	2011*	2012	2013	2014
Administración Central	-2,8	-9,3	-5,0	-2,3	-3,2	-2,1	-1,5
Seguridad Social	0,8	0,8	-0,2	0,4	0,4	0,4	0,4
CCAA	-1,6	-2,0	-3,4	-3,3	-1,3	-1,1	-1,0
Entidades Locales	-0,5	-0,6	-0,6	-0,8	-0,3	-0,2	0,0
DÉFICIT TOTAL	-4,2	-11,1	-9,2	-6,0	-4,4	-3,0	-2,1
Deuda pública	39,8	53,3	60,1	67,3	68,5	69,3	68,9
Carga de intereses	1,6	1,8	1,9	2,2	2,5	2,7	2,9
Crecimiento PIB real (%)	0,9	-3,7	-0,1	0,7	0,7	1,4	---

* Las cifras de 2008 y 2009 incluyen el efecto de las liquidaciones negativas de los sistemas de financiación de CCAA y Entidades Locales (unos 7.000 y 25.000 millones de euros, respectivamente). Las previsiones de crecimiento del PIB son las de otoño de 2011 de la Comisión Europea. Fuente: Programa de Estabilidad de España 2011-2014 y elaboración propia.

Por niveles de gobierno, se observa que la Administración Central ha hecho el ajuste más severo en 2010 y 2011, mientras que las CCAA y Entidades Locales lo han “aplazado” hasta 2012 y 2013. La otra conclusión preocupante es la relativa a las débiles previsiones de crecimiento de la economía española, lo cual coloca serias dudas sobre el cumplimiento de los objetivos previstos de consolidación fiscal.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundacion@fundacionmgimenezabad.es

Gráfico 3: Deuda pública (% PIB)



Fuente: Banco de España, Programa de Estabilidad de España 2011-2014 y Comisión Europea (otoño 2011).

El problema de la deuda pública en España no es tanto un problema de *volumen*, como se acaba de apuntar, sino de la *estructura* de ese endeudamiento. Aproximadamente, una tercera parte de la deuda soberana española es propiedad de acreedores nacionales, lo cual implica un elevadísimo grado de dependencia de la financiación exterior. Esto suele significar mayores tensiones en los mercados financieros, mayores primas de riesgo con respecto al bono alemán y, en definitiva, una mayor carga de intereses. Este efecto se acrecienta y se autoalimenta por las negativas señales que lanzan al mercado las agencias de calificación (*rating*), las cuales han rebajado la valoración de la deuda soberana española desde la anterior calificación máxima de "triple A".

4. REFORMA CONSTITUCIONAL Y NUEVAS EXIGENCIAS EUROPEAS DE GOBERNANZA ECONÓMICA

En agosto de 2011 las tensiones en los mercados financieros tuvieron otro punto álgido, con primas de riesgo que en el caso de España superaron los 400 puntos básicos, con respecto al bono alemán. Las negativas previsiones de crecimiento

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundacion@fundacionmgimenezabad.es

en la Eurozona, el fracaso de los planes de "rescate" en Grecia, la amenaza de nuevas quiebras en entidades financieras y países, junto al riesgo de una nueva e inminente recesión, contribuían a ello. En este contexto general, tuvo lugar una decisiva cumbre bilateral entre la Canciller de Alemania y el Presidente de la República de Francia el 16 de agosto, para tratar de impulsar la gobernanza económica de la Eurozona, acelerando algunas de las reformas planteadas en el *Pacto por el Euro Plus*. Entre otras "recomendaciones", de esta reunión saldría la de reformar las constituciones de los Estados Miembros antes del verano de 2012, con el fin de introducir un techo explícito de deuda. España toma de inmediato la iniciativa y, tras un inaudito consenso político y una urgentísima tramitación parlamentaria por el procedimiento de lectura única, la proposición sería finalmente aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 2 de septiembre de 2011. En la Exposición de Motivos de la iniciativa se aportaban tres objetivos principales: garantizar el principio de estabilidad presupuestaria en todas las Administraciones Públicas, reforzar el compromiso de España con la UE y garantizar la sostenibilidad económica y social de España. A nadie se le escapa que la reforma constitucional también tenía otros objetivos políticos colaterales, quizás menos confesables, pero igual o más importantes que los primeros.

En un principio se pensaba que la reforma constitucional, dada su urgencia, iba a ser muy limitada y consistiría únicamente en constitucionalizar el principio de estabilidad presupuestaria. Sin embargo, no fue así y el nuevo artículo 135 tendría una carga de profundidad mucho más elevada.

En primer lugar, se señala que "todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria". Ni el Estado ni las CCAA podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos por la UE para sus Estados Miembros en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario. Los objetivos concretos se dejan a una ley orgánica de desarrollo que deberá estar aprobada en 2012, si bien los discursos políticos ya avanzan que los límites serán del 0,26% para el Estado y del 0,14% para el conjunto de las CCAA. Esta

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundacion@fundacionmgimenezabad.es

diferencia a favor del Estado se puede explicar porque este nivel de gobierno es el encargado de la política de estabilización y por eso debe contar con un margen más amplio que el de las CCAA[3]. Por lo que se refiere a la deuda pública, se establece que "no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea", en la práctica, el 60% del PIB. Resulta cuando menos llamativo encontrar en el artículo 135 de la Constitución Española esta referencia normativa acerca de la participación de España en la UE, la primera y única en toda la Carta Magna.

Otra novedad importante es el mandato de que el pago los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública "gozará de prioridad absoluta" (sic). Sin duda, esta novedad es muy relevante porque explicita lo que ya era una condición implícita que se venía cumpliendo. Los acreedores del Estado español y, sobre todo los internacionales, deben poder contar con una clara señal de confianza y deben saber en todo momento que recuperarán su inversión y que cobrarán los intereses devengados. De otro modo, podrían negar la concesión de nuevos créditos a España ante la posibilidad de un impago parcial o total. Siendo esa la parte positiva de esta nueva cláusula constitucional, sin embargo, tiene una contrapartida negativa. Significa que cuando los recursos del Sector Público sean muy escasos se deberá renunciar a otras partidas de gasto –incluidos los de claro componente social- para seguir haciendo frente a las amortizaciones de deuda y a los correspondientes intereses.

En tercer lugar, la reforma constitucional permite que los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública se puedan superar 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". En este último caso, esta excepcionalidad será apreciada por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados. Parece lógico que la Norma contemple ciertas excepciones, aunque quizás aquí sean demasiado amplias, subjetivas e

[3] No es esto lo que contempla la normativa de estabilidad presupuestaria de 2006, la cual reserva un mayor tramo de déficit a las CCAA (Fernández Llera y Monasterio Escudero, 2010).

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundacion@fundacionmgimenezabad.es

interpretables. Otro defecto democrático y quizás también de eficacia, por su potencial abuso, viene dado por el papel otorgado en exclusiva a la Cámara Baja, sin que se exija una mayoría cualificada para la apreciación de la excepcionalidad y, además, excluyendo del todo al Senado, a pesar de ser la Cámara de representación territorial. En la práctica, un gobierno con mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados podrá incumplir sin mayor problema los objetivos establecidos en la propia Constitución.

En lo que se refiere a la futura ley orgánica de desarrollo, el nuevo artículo 135 recoge expresamente la regulación de la participación, en los procedimientos respectivos, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, reforzando su función de coordinación del endeudamiento. Esa misma ley orgánica también regulará los siguientes aspectos:

- La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas.
- Los supuestos excepcionales de superación de los límites y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que pudieran producirse.
- La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.
- La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

Cobra especial importancia la definición y la cuantificación de una variable técnicamente compleja como es el *déficit estructural*, al menos por dos motivos. El primero y fundamental, su propia idiosincrasia, ya que se basa en estimaciones basadas en previsiones económicas sobre el potencial de crecimiento de la economía (Hernández de Cos, 2011). En segundo lugar, por su encaje y posible conflicto con la otra variable de déficit, en términos de capacidad y necesidad de financiación, recogida en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y en la actual normativa de estabilidad presupuestaria.

Finalmente, la reforma constitucional introduce un mandato a las CCAA para que reformen sus normas y decisiones presupuestarias, en aplicación efectiva del principio de estabilidad presupuestaria.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundacion@fundacionmgimenezabad.es

Como valoración general, la reforma constitucional se podría calificar con varios adjetivos. Quizás *redundante*, puesto que su contenido esencial ya se encontraba recogido en la UE en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y en España en la normativa de estabilidad presupuestaria y en la Ley de Economía Sostenible. También *innecesaria*, puesto que el Tribunal Constitucional ya había validado tanto los controles estatales sobre el endeudamiento, como los mecanismos de coordinación multilateral y la repetición interna de sanciones europeas. *Apresurada*, poco reflexionada, escasamente debatida y nada consultada a la ciudadanía, a pesar de que los resultados concretos por su aplicación se dejan para 2020. Habrá que observar si es *eficaz*, es decir, si "los mercados" saben valorar este esfuerzo y siguen otorgando su confianza a España como deudor y, sobre todo, en qué condiciones financieras. Es una norma muy *restrictiva*, si bien al mismo tiempo queda algo desnaturalizada por la amplia gama de excepciones que contempla. Poco *creíble*, ya que el mecanismo de supervisión que contempla no se explicita y las hipotéticas sanciones por incumplimiento quedan anunciadas muy vagamente. De aplicación *compleja* porque traslada al Tribunal Constitucional su interpretación final. En cierto modo, también es una reforma *ambigua* desde su nacimiento, ya que fía su desarrollo y su esencia a la futura ley orgánica. Yendo incluso más allá, se podría calificar también de *escasa*, puesto que no se ha aprovechado el momento político para introducir otras reformas constitucionales de amplio calado, por ejemplo, en la estructura territorial, la normativa electoral, la adaptación a la UE o el modelo de Estado, entre otras.

Los últimos dos meses del año 2011 fueron también pródigos en acontecimientos relevantes en el seno de la UE, al calor de nuevas turbulencias financieras, una reactivación de la crisis de la deuda soberana y la confirmación –no ya la mera impresión- de que se avecinaba una nueva recesión económica. El Consejo Europeo del 9 de diciembre de 2011, siguiendo la mayoría de recomendaciones de la Comisión Europea del 23 de noviembre (el llamado *six pack* normativo) aprobó avanzar hacia una unión económica más fuerte, actuando en varias direcciones complementarias: nuevo pacto presupuestario, coordinación reforzada de las políticas económicas y desarrollo de nuestros instrumentos de

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundacion@fundacionmgimenezabad.es

estabilización financiera. Entre otros aspectos concretos, se aprobaron los siguientes, algunos de los cuales van a requerir una modificación de los Tratados:

- Un tope máximo de déficit estructural equivalente al 0,5% del PIB (obsérvese que es una décima superior al pactado en España en el proceso de reforma constitucional).
- La incorporación a las respectivas constituciones nacionales de la nueva norma presupuestaria (como es obvio, España tiene resuelta ya esta tarea desde septiembre de 2011). También se reconoce la competencia del Tribunal de Justicia para verificar la incorporación de esta norma al correspondiente ordenamiento jurídico de cada Estado Miembro.
- La automatización de las sanciones por déficit excesivo para los Estados Miembros (salvo que se oponga una mayoría cualificada de Estados miembros de la Eurozona).
- Supervisión más estrecha de los presupuestos nacionales por parte de la Comisión Europea.

En definitiva, los retos son monumentales y nunca antes la UE ni España habían avanzado de una forma tan decidida hacia la disciplina fiscal. Tampoco nunca antes se había producido una alteración tan súbita de las condiciones estructurales de la economía europea y española, con su inmediata traducción en las finanzas públicas. Por tanto, todo por hacer.

5. LA "MITOSIS INSTITUCIONAL"

Junto a la política de consolidación fiscal en términos generales, en España se ha de atender también al impacto presupuestario y financiero que tiene el creciente Sector Público instrumental y, singularmente, en el ámbito de las CCAA. Son numerosos los argumentos que se han esgrimido desde la literatura académica y desde el ámbito político, siendo algunos de ellos bastante explícitos y otros respondiendo quizás a motivos más inconfesables. Veamos los dos principales.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundacion@fundacionmgimenezabad.es

En primer lugar, se ha venido defendiendo la utilización de entidades instrumentales y determinadas fórmulas de colaboración público-privada, sobre la base de una supuesta mejora en la gestión pública, frente al enfoque más "tradicional". El sustento teórico de este planteamiento se encuentra en las doctrinas *gerencialistas* del Sector Público (Osborne y Gaebler, 1992) y tuvo su principal manifestación práctica en los gobiernos conservadores de Thatcher, Reagan y sus sucesores, sobre todo en la década de 1980 y parte del siguiente decenio. Curiosamente, al tiempo que se privatizaban las grandes corporaciones industriales y se "desestatalizaban" algunos sectores de actividad, iban floreciendo nuevas entidades instrumentales muy diversificadas que buscaban incorporar la gestión privada al ámbito público, dinamizando los procedimientos administrativos, agilizando plazos, flexibilizando y diversificando las fuentes de financiación del Sector Público y facilitando la contratación mercantil. En España estos fenómenos sería un poco más tardíos, coincidiendo en el tiempo con la madurez del Estado de las Autonomías y el consecuente adelgazamiento del gasto estatal (Guarnido Rueda y Jaén García, 2005). Por supuesto, también fueron muy relevantes el "ciclo" o "viento" ideológico del momento (Gámir Casares, 2005) y las exigencias de convergencia real y nominal con la UE, ya que en algunos casos se utilizaron los ingresos extraordinarios por privatizaciones para reducir el déficit público y no tanto para obtener supuestas ganancias de eficiencia (Ortega Almón, 2003). El abuso de la justificación basada en una supuesta mejor eficiencia de las entidades instrumentales *cuasiprivadas* ha llevado a algunos juristas como Maurandi Guillén (1995) y Pascual García (2010) a alertar de una peligrosa "huida del Derecho". No ya sólo del Derecho Administrativo, como hace años se venía denunciando, sino en general de cualquier apelación al principio de legalidad porque introduce "rigideces".

Un segundo argumento para el despliegue institucional –menos explícito, pero muy utilizado- es el de la obtención de financiación en los mercados financieros. La rígida y estricta normativa de estabilidad presupuestaria de 2001 hizo proliferar el número de entidades instrumentales para mantener determinadas parcelas de gasto fuera del perímetro de consolidación y así poder seguir apelando al crédito, sin que tuviese un impacto aparente sobre el cumplimiento de los objetivos de

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundacion@fundacionmgimenezabad.es

estabilidad presupuestaria. Aunque en 2006 dicha normativa se flexibilizó en parte, el fenómeno siguió produciéndose, como constatan las cifras aportadas por Cuadrado Roura y Carrillo Neff (2008). Es preciso recordar que, para que la disciplina del mercado financiero opere eficazmente, debería existir una clara separación funcional y financiera respecto de su administración "matriz", ya que, de lo contrario, existirá la percepción de una restricción presupuestaria blanda y la entidad instrumental gozará de financiación crediticia al mismo nivel que su "matriz", en la confianza de que ésta asumiría las deudas de la primera en caso de insolvencia (Fitch Ratings, 2004).

Como se observa en el cuadro 2, las cifras de creación de entidades instrumentales por parte de las CCAA son bastante clarificadoras. Agregando las tres principales categorías (suponen en torno al 80% del total de entidades), se computa un crecimiento absoluto de 530 entidades entre 2003 y 2011, lo que supone un 38,9% adicional en el periodo. Las que más han crecido en términos relativos son las fundaciones (60,5%), hasta prácticamente igualar el número de sociedades mercantiles y consorcios. Por otra parte, según los datos del Ministerio de Economía y Hacienda (varios años), se comprueba que en torno a la mitad de las entidades instrumentales se sitúa fuera del perímetro de consolidación, lo que significa que de algún modo se está buscando esa "huida del Derecho" a la que antes se aludía. Otra conclusión interesante es que entre 2008 y 2010, en plena crisis económica, las CCAA no han detenido el ritmo de creación de entidades instrumentales y sólo parecen haber iniciado el camino del ajuste a partir de 2011, aunque todavía de forma muy tímida y casi testimonial.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundacion@fundacionmgimenezabad.es

Cuadro 2: Sociedades mercantiles, fundaciones y consorcios dependientes de las CCAA

	Abril 2003	Enero 2006	Enero 2007	Enero 2008	Enero 2009	Enero 2010	Enero 2011	Variación 2003-2011	
								N	%
Sociedades mercantiles (3)	532	609	639	674	687	696	679	147	27,6
Fundaciones (2)	354	444	493	522	545	560	568	214	60,5
Consorcios (3)	478	560	594	619	625	633	647	169	35,4
(1)+(2)+(3)	**1.364**	**1.613**	**1.726**	**1.815**	**1.857**	**1.889**	**1.894**	**530**	**38,9**
Total entidades	**1.764**	**2.045**	**2.185**	**2.298**	**2.352**	**2.393**	**2.388**	**624**	**35,4**

Fuente: Inventario de entes dependientes de las CCAA, Ministerio de Economía y Hacienda (excluye al País Vasco).

En lo que respecta a la deuda de las entidades instrumentales que no consolidan su endeudamiento con el de las Administraciones Públicas, se comprueba su creciente importancia en las CCAA (cuadro 3). Es preciso recordar que el Banco de España incluye bajo la denominación genérica de “empresas públicas” todas las unidades institucionales no clasificadas como Administraciones Públicas y que están fuera del perímetro de consolidación[4]. El volumen de este tipo de deuda no ha parado de aumentar, si bien se pueden distinguir tres etapas. La primera, hasta 2001, es decir, hasta la aprobación de la normativa de estabilidad presupuestaria, muestra los niveles más bajos de endeudamiento, probablemente porque este mecanismo no era necesario, al ser todavía bajo el volumen de deuda autonómica consolidable (Alcalde Fradejas y Vallés Giménez, 2002). En la segunda etapa, ya con la normativa de estabilidad presupuestaria, se utilizaron las “empresas públicas” para obtener financiación crediticia adicional, al tiempo que se eludía esta restricción presupuestaria. En la tercera etapa continúa la tendencia de la anterior, pero acrecentada por el efecto de la crisis económica y por una mayor apelación general al crédito. No obstante, el comportamiento no es homogéneo entre CCAA, destacando por sus elevados niveles y/o por su espectacular crecimiento Illes Balears, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunitat Valenciana y la

[4] El Banco de España calcula esta deuda con la misma metodología del *Protocolo sobre Déficit Excesivo*.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundacion@fundacionmgimenezabad.es

Comunidad Foral de Navarra (aún cuando esta última goza de un favorable sistema de financiación). Por último, cabe preguntarse si la nueva regla constitucional introducida en 2011 acrecentará este fenómeno de elusión de la normativa de estabilidad presupuestaria mediante el subterfugio de las entidades instrumentales situadas fuera del perímetro de consolidación.

Cuadro 3: Deuda de las "empresas públicas" de las CCAA (% PIB regional)

	1994-2001	2002-2007	2008-2011	Junio 2011
Andalucía	0,22	0,11	0,31	0,45
Aragón	0,04	0,42	1,22	1,38
Principado de Asturias	0,15	0,31	1,02	1,26
Illes Balears	0,16	0,55	2,55	2,49
Canarias	0,47	0,75	0,58	0,53
Cantabria	0,03	0,11	0,54	0,85
Castilla y León	0,09	0,08	0,47	0,67
Castilla-La Mancha	0,07	1,98	2,28	2,67
Cataluña	0,96	1,89	3,55	3,88
Comunitat Valenciana	0,73	1,64	1,47	1,63
Extremadura	0,11	0,07	0,10	0,11
Galicia	0,07	0,16	0,43	0,40
Madrid	0,65	0,42	0,73	0,84
Murcia	0,00	0,00	0,05	0,00
Navarra	0,22	0,76	1,74	1,67
País Vasco	0,09	0,64	0,86	0,81
La Rioja	0,18	0,17	0,09	0,00
Total CCAA	**0,45**	**0,80**	**1,34**	**1,48**

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de España e INE.

Para finalizar este epígrafe, es conveniente añadir una breve digresión sobre la *integración* de una entidad instrumental en el Sector Público y, por otra parte, sobre su posible *clasificación* o *sectorización* dentro o fuera del perímetro de consolidación de las Administraciones Públicas. Con respecto a la segunda cuestión, no parece existir un consenso legal ni doctrinal preciso y la mejor

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundacion@fundacionmgimenezabad.es

referencia sigue siendo Eurostat (2002), aunque este documento está en continua revisión. Este *Manual* establece que sólo las *entidades institucionales públicas no orientadas al mercado* deben ubicarse dentro del perímetro de consolidación. Esto exige simultáneamente: que la entidad tenga autonomía de decisión y un completo sistema de cuentas; que esté *participada* (directa o indirectamente) de forma mayoritaria o, en su caso, *controlada* de forma efectiva por la Administración Pública de origen; que desempeñe funciones de redistribución de la renta o la riqueza o, en los demás casos, que sus ingresos por ventas no alcanzan el 50% de los costes de producción.

La *integración* de una determinada entidad dentro del Sector Público abarca necesariamente un ámbito subjetivo más amplio que el de la *sectorización* a efectos de la normativa de estabilidad presupuestaria. Dicho de otra forma: la ubicación de una entidad instrumental dentro del perímetro de consolidación es condición suficiente –pero no necesaria- para su integración en el Sector Público. O viceversa: la integración de una entidad instrumental en el Sector Público es condición necesaria (pero no suficiente) para su ubicación dentro del perímetro de consolidación de las Administraciones Públicas.

La duda razonable puede venir precisamente por las sociedades mercantiles, las fundaciones y los consorcios. En el caso de que la entidad esté *participada* o *financiada* mayoritariamente –y muchas veces, totalmente- por una Administración Pública o cualquiera de sus entidades instrumentales, no cabría ninguna duda de que se trata de una sociedad mercantil *dentro* del perímetro de consolidación y, por ende, *integrada* en el Sector Público a todos los efectos, incluida la rendición de cuentas y de su gestión ante el correspondiente órgano de control.

Aún más complejo es el caso de las entidades de *mayoría pública conjunta*, es decir, todas aquéllas donde ninguna Administración Pública, individualmente considerada, ostenta una posición de dominio, directa o indirecta, aunque dicha entidad instrumental sí tiene una participación mayoritaria –o incluso total- de varias Administraciones Públicas. Lo que parece claro es que quedan *integradas* en el Sector Público, por lo que pueden y, en consecuencia, deben ser fiscalizadas

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundacion@fundacionmgimenezabad.es

por el correspondiente órgano de control. En cambio, ya no está tan clara su clasificación dentro o fuera del perímetro de consolidación.

En otros casos, cuando la participación de una Administración Pública no es mayoritaria en la sociedad mercantil, la fundación o el consorcio, pero dicha Administración Pública dispone de capacidad para determinar la política general de la entidad (lo que se conoce como control efectivo), entonces la entidad instrumental debe quedar *integrada* dentro del Sector Público, aunque podría no ubicarse dentro del perímetro de consolidación, de acuerdo con los criterios del SEC-95. Esto sucede cuando la Administración Pública tiene –directa o indirectamente- la mayoría de los derechos de voto en la entidad instrumental y/o puede nombrar y destituir a la mayoría de los miembros ejecutivos en los órganos de gobierno de la entidad, pero la actividad de la entidad se financia mayoritariamente con ingresos por ventas.

Por último, en el caso de las entidades de *minoría pública conjunta*, donde ni la participación directa o indirecta de una Administración Pública ni del sector Administraciones Públicas en su conjunto son mayoritarias, también se debería atender al criterio del control efectivo. Y si no se puede determinar con precisión, bastaría con analizar si su financiación proviene mayoritariamente del Sector Público, a través de subvenciones, avales, cesiones patrimoniales u otros instrumentos análogos. Mutando el conocido lema de “demasiado grande para caer”, sería bueno comprobar si una entidad instrumental es “demasiado pública para caer”. Dicho de otra forma: si se le retirasen los ingresos que percibe de las Administraciones Públicas, muchos de esas entidades instrumentales simplemente desaparecerían.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundacion@fundacionmgimenezabad.es

6. CONCLUSIONES

De cara a mejorar el proceso de consolidación fiscal en la Eurozona y en España es preciso seguir ahondando en el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad de la deuda, más aún desde la *urgente* reforma constitucional del año 2011. Antes, debe tenerse en cuenta que la situación de las finanzas públicas de España no es especialmente negativa, al menos desde una óptica comparada con los socios de la Eurozona. El principal problema no es de volumen bruto de deuda pública, sino de excesiva dependencia del crédito exterior y, en parte, aunque menos, por una creciente deuda no consolidable.

Las exigencias de coordinación son más urgentes que nunca, tanto en el ámbito de la UE y de la unión monetaria, como en el ámbito interno, con especial participación de las CCAA, dada su importancia financiera. Esto no debe hacer a costa de un empobrecimiento del país o de un deterioro de los servicios públicos básicos. Sirvan las mismas palabras de Blanchard (2011), Economista Jefe del Fondo Monetario Internacional, en septiembre de 2011: “La consolidación fiscal no puede ser demasiado rápida o destruirá el crecimiento. No puede ser demasiado lenta o destruirá la credibilidad. La velocidad debe depender de las circunstancias de cada país, pero la clave sigue siendo una consolidación a mediano plazo creíble”. Aquí resulta obvio decir que el equilibrio presupuestario se puede alcanzar con una adecuada gestión de los gastos, del endeudamiento y de los ingresos fiscales. Utilizar sólo una de estas variables por separado puede conducir a resultados indeseados en términos de eficacia, crecimiento económico y empleo. Y todo ello sin descuidar una serie de reformas estructurales (mercado laboral, sector financiero, modelo educativo, *mix* energético, modelo territorial y otras) que fomenten el crecimiento sostenido, equilibrado y duradero.

Aunque todo el desarrollo normativo está por concretar, es preciso que la regla de gasto y el objetivo de déficit en la Eurozona y en España sean coherentes con el ciclo económico, obligando a acumular superávit durante las fases expansivas y limitando el crecimiento del saldo estructural negativo durante las recesiones o las etapas de bajo crecimiento. También se debe incrementar el seguimiento de los

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundacion@fundacionmgimenezabad.es

compromisos plurianuales y las obligaciones contingentes a medio y largo plazo, particularmente las derivadas del incremento de la población y del grado de envejecimiento. Por supuesto, el funcionamiento de las sanciones por incumplimiento tiene que estar bien definido y gozar de credibilidad, en el marco de un refuerzo general de la transparencia y de modernización presupuestaria. Sea como fuere, lo cierto es que existen normas y reglamentaciones suficientes y de amplio espectro, pero quizás no sean demasiado creíbles. El corolario inmediato podría ser que el exceso de normativa intenta suplir determinadas carencias políticas.

En este punto, resulta crucial definir un concepto de déficit estructural transparente, no demasiado manipulable y compatible con el objetivo de déficit en términos de Contabilidad Nacional (SEC-95), dado que este último es la suma del componente cíclico (automático) y del resultado de las políticas discrecionales de los gobiernos.

Para articular mejor el fenómeno de la *doble descentralización* en España se hace preciso acometer un amplio proceso de racionalización del Sector Público instrumental o, para ser más precisos, continuar e incidir en el que ya se ha iniciado en estos años de crisis económica en todas las Administraciones Públicas. Resulta vital avanzar en la transparencia, delimitando el alcance y las funciones de las entidades que quedan integradas en el Sector Público, así como su sectorización dentro del perímetro de consolidación. La cuestión central sería preguntarse si un loable *fin*, como es el logro de una gestión supuestamente más eficaz, más eficiente y más económica, con financiación adicional para el Sector Público, puede justificar los *medios*, esto es, un excesivo crecimiento del número de entidades instrumentales, con una creciente deuda situada fuera del perímetro de consolidación. En definitiva, si la “mitosis institucional”, tal y como se ha definido, tiene un carácter maligno o, muy al contrario, puede incluso resultar recomendable. En el marco de la normativa europea y de los desarrollos legales y reglamentarios que se aprueben en España, los órganos de control tienen aquí un papel crucial, tanto para fiscalizar las privatizaciones de empresas públicas que se pudiesen instrumentar, como para analizar y valorar *ex ante* y *ex post* los procesos

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundacion@fundacionmgimenezabad.es

de restructuración del Sector Público instrumental o para evaluar su impacto efectivo sobre la estabilidad presupuestaria.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALCALDE FRADEJAS, N. y VALLÉS GIMÉNEZ, J. (2002): "El mercado financiero y el racionamiento del crédito. Estudio del caso de los gobiernos regionales en España", *Hacienda Pública Española*, 160, pp. 77-102.
- BLANCHARD, O. (2011): "Foreword" en IMF: *World Economic Outlook. Slowing growth, rising risks*, Washington D.C., IMF, septiembre 2011.
- COLOMEr, J. M. (1998): "The Spanish State of Autonomies': Non-institutional federalism", *West European Politics*, 21(4), pp. 40-52.
- CUADRADO-ROURA, J. R. y CARRILLO NEFF, M. (2008): "Expansión del Sector Público Empresarial en las Autonomías y Ayuntamientos. Evolución y análisis de las posibles causas", Alcalá de Henares, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social, *Documentos de Trabajo*, 03/2008.
- Eurostat (2002), *Manual del SEC95 sobre el déficit público y la deuda pública*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- FERNÁNDEZ LLERA, Roberto (2011): "Un enfoque federalista sobre procedimientos internos para delimitar la responsabilidad por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea" en Biglino Campos, P. y Delgado del Rincón, L. E. (dirs.): *El incumplimiento del Derecho comunitario en el Estado autonómico. Prevención y responsabilidad*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 183-216.
- FERNÁNDEZ LLERA, R. y MONASTERIO ESCUDERO, C. (2010): "¿Entre dos o entre todos? Examen y propuestas para la coordinación presupuestaria en España", *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 195, pp. 139-163.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundacion@fundacionmgimenezabad.es

- FITCH RATINGS (2004): "El rating de los entes y empresas públicas", *Informe de Metodología*, 19 de abril de 2004.
- GÁMIR CASARES, L. (2005): "La empresa pública en España: pasado, presente y futuro", *Información Comercial Española / Revista de Economía*, 826, pp. 135-152.
- GUARNIDO RUEDA, A. y Jaén García, M. (2005), "La experiencia privatizadora en España", *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, 49, 67-91.
- HERNÁNDEZ DE COS, P. (2011): "La reforma del marco fiscal en España: los límites constitucionales y la nueva regla de crecimiento del gasto público", *Boletín Económico del Banco de España*, septiembre 2011, pp. 59-76.
- HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M. (2003): "El debate sobre el Federalismo en España", *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, 39-40, pp. 110-121.
- LANE, T. (1993): "Market discipline", *IMF Staff Papers*, 40 (1), pp. 53-88.
- MAURANDI GUILLÉN, N. (1995): "Los entes instrumentales como fenómeno de crisis del derecho administrativo clásico", ponencia presentada en el X Congreso Jueces para la Democracia, Zaragoza, disponible en www.juecesdemocracia.es.
- Ministerio de Economía y Hacienda (varios años): *Inventario de Entes dependientes de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.
- Monasterio Escudero, C. (1996): "Los límites al endeudamiento de los gobiernos subcentrales: teoría y evidencia para el caso español", *Papeles de Economía Española*, 67, pp. 275-285.
- ORTEGA ALMÓN, M. Á. (2003). "Privatización y ¿eficiencia económica?", *Gestión y Política Pública*, XI (2), pp. 207-240.
- OSBORNE, D. y GAEBLER, T. (1992): *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the Public Sector*, Addison-Wesley,

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundacion@fundacionmgimenezabad.es

Reading (MA) (edición en castellano: *La reinvención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el Sector Público*, Paidós, Barcelona, 1994).

- PASCUAL GARCÍA, J. (2010): "La huida del Derecho Administrativo, del Presupuesto y de los controles financieros por los nuevos entes del sector público", *Presupuesto y Gasto Público*, 60, pp. 109-128.
- TER-MINASSIAN, T. y CRAIG, J. (1997): "Control of subnational government borrowing" en Ter-Minassian, T. (ed.): *Fiscal Federalism in theory and practice*, Washington D.C., FMI, pp. 156-172.
- UXÓ GONZÁLEZ, J.; PAÚL GUTIÉRREZ, J. y SALINAS JIMÉNEZ, J. (2010): "Análisis y valoración de las medidas discrecionales de estímulo fiscal aplicadas en España en 2009", *Presupuesto y Gasto Público*, 59, pp. 55-82.

Palacio de la Aljafería – Calle de los Diputados, s/n– 50004 ZARAGOZA
Teléfono 976 28 97 15 - Fax 976 28 96 65
fundacion@fundacionmgimenezabad.es