

**RESTRICCIONES INSTITUCIONALES AL  
ENDEUDAMIENTO AUTONÓMICO:  
LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN ESPAÑA  
Y EN LA UNIÓN EUROPEA**

**AUTORES:**

**M<sup>a</sup> Pilar Blanco Corral**

**Diego Gómez Díaz**

Área de Economía Política y Hacienda Pública.  
UNIVERSIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de Toledo

Cobertizo S. Pedro Mártir s/n

45071 TOLEDO

Tlf: 925 268852

Fax: 925 268801

[Pilar.Blanco@uclm.es](mailto:Pilar.Blanco@uclm.es)

[dgdiaz@jur-to.uclm.es](mailto:dgdiaz@jur-to.uclm.es)

**Resumen:**

La puesta en marcha de la III fase de la Unión Económica y Monetaria con la entrada en vigor de la moneda única ha traído consigo un conjunto importante de ventajas para el mercado interior: eliminación de barreras a la libertad de movimiento de

capitales, transparencia de los mercados financieros, crecimiento económico del conjunto de Estados Miembros.

La estabilidad del Euro como garante del mantenimiento de tales objetivos requiere la adopción de una serie de medidas de disciplina fiscal materializadas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento firmado en Ámsterdam en junio de 1997.

El presente trabajo pretende analizar la regulación legal de dicho Pacto así como el proceso de transposición a la normativa de los diversos Estados miembros, con particular atención a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y Orgánica Complementaria y a la incidencia de las mismas sobre el gasto social y de inversión de las Comunidades Autónomas en España.

**Palabras clave:** estabilidad presupuestaria, Unión Europea, finanzas públicas, Comunidades Autónomas.

## **I. INTRODUCCIÓN.**

El Tratado de Maastricht, firmado el 7 de febrero de 1992, estableció los siguientes criterios de convergencia macroeconómica entre los diversos Estados miembros:

**Cuadro 1**  
**Fundamentos económicos de los Acuerdos de Maastricht**

| <b>A) FASES</b>                              |                                                                                                                                                                                                   |
|----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>1988</b>                                  | Encargo a un grupo de expertos: elaboración de un modelo de tres fases.                                                                                                                           |
| <b>1989</b>                                  | Presentación y aceptación del modelo de tres fases.                                                                                                                                               |
| <b>PRIMERA FASE</b><br>1 de julio de 1990    | * <b>1991</b> . Tratado de Maastricht: Implementación de la UEM hasta 1999.<br>* <b>1993</b> . Despegue del mercado único.                                                                        |
| <b>SEGUNDA FASE</b><br>1 de enero de 1994    | * <b>1998</b> . Determinación de los países participantes en el Euro.                                                                                                                             |
| <b>TERCERA FASE</b><br>1 de enero de 1999    | Nacimiento del Euro                                                                                                                                                                               |
| 1 de enero de 2002                           | Introducción de monedas y billetes en Euros.                                                                                                                                                      |
| <b>B) CRITERIOS DE CONVERGENCIA</b>          |                                                                                                                                                                                                   |
| <b>Inflación</b>                             | No podrá exceder 1,5 puntos de la media de los tres países con menor inflación el año anterior al examen del ECOFIN                                                                               |
| <b>Tipo de Cambio</b>                        | Permanencia de dos años en la banda Estrecha del Sistema Monetario Europeo (SME), +/- 2,5%. No obstante, con posterioridad, se han establecido dos nuevas bandas: Media: +/- 6% y Ancha: +/- 15%. |
| <b>Déficit Público</b>                       | No debe superar el 3% del PIB en cada país, con tendencia a largo plazo a conseguir el déficit cero o superávit.                                                                                  |
| <b>Deuda Pública</b>                         | No debe superar el 60% PIB en cada país                                                                                                                                                           |
| <b>Tipo de Interés Nominal a largo plazo</b> | No excederá en más de 2 puntos la media de los tres países con menor inflación                                                                                                                    |

Fuente: Elaboración propia.

Estos criterios marcan efectivamente el comienzo de la Unión Económica y Monetaria, en adelante UEM, pese a que la primera fase, conforme al cuadro nº 1, había comenzado el primero de julio de 1990, instando a los Estados miembros a cumplir las condiciones siguientes:

1. Renunciar progresivamente a la financiación monetaria del déficit público.
2. Liberalizar los movimientos de capital.
3. Presentar programas de convergencia económica por parte de cada Estado miembro.

4. Promover la autonomía de los Bancos Centrales en la planificación de la política monetaria.

La propuesta para firmar un “Pacto de Estabilidad” surge en el Consejo Europeo de Madrid celebrado en el mes de diciembre de 1995. Dicho Consejo confirmó la necesidad de garantizar la disciplina presupuestaria en aquellos Estados miembros que alcanzasen la tercera fase de la UEM (moneda única). Con posterioridad, durante los Consejos Europeos celebrados en Florencia en junio de 1996 y en Dublín en diciembre del mismo año, se alcanzó un acuerdo sobre el contenido del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, cuya elaboración debía desarrollarse de conformidad con los principios y procedimientos establecidos por el Tratado de la Unión.

Superada la supervisión multilateral para el ingreso en la UEM, el Consejo Europeo de Santa María da Feira, celebrado en junio de 2000, invita a los Estados miembros a mantener niveles de déficit público inferiores al 3% del PIB. Tras esta propuesta trasciende el propósito de que los países cuenten con un margen de maniobra suficiente con que hacer frente a cambios cíclicos en sus respectivas economías que les permita reducir la deuda pública o responder a gastos de carácter social u otros necesarios para mantener el nivel de vida de su población. El objetivo es que el Pacto de Estabilidad y Crecimiento se erija en punto de referencia para las políticas públicas internas y externas de los Estados miembros eliminando los efectos distorsionantes de unos déficits permanentes sobre el crecimiento económico y la generación de empleo. No nos cabe duda, en este sentido, de que la estabilidad de las Cuentas Públicas, con independencia de los fundamentos teóricos de la convergencia, es una meta para el Gobierno de cualquier Estado democrático, aunque se trate de un objetivo difícil de alcanzar en períodos de ralentización económica o limitado crecimiento del PIB. No obstante, si bien se antoja necesario, el Pacto se ha puesto en funcionamiento con cierta precipitación y falta de flexibilidad en sus términos y en los plazos, particularmente en la consecución del déficit cero a partir del año 2004. Estos y otros planteamientos serán desarrollados seguidamente.

## **II. EL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA.**

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento institucionaliza el acuerdo entre los países miembros de la U.E. que adoptaron el EURO como moneda única con la finalidad de alcanzar el equilibrio en sus cuentas públicas o inclusive el superávit presupuestario dentro de los objetivos de su respectiva política económica.

Tiene su origen en una propuesta del Ministro alemán de Finanzas (Theo Waigel) previa al Consejo Europeo celebrado en Madrid durante el mes de diciembre de 1995, haciéndose eco de algunas voces que desconfiaban de que los países del Sur (España, Grecia, Italia, Portugal,) fueran capaces de cumplir las condiciones de convergencia nominal establecidas por el Tratado de Maastricht. No obstante, el Pacto se firma en el Consejo Europeo de Ámsterdam de junio de 1997.

El objetivo principal es garantizar la disciplina presupuestaria de los Estados miembros que accedan a la Tercera Fase de UEM, aceptando el compromiso de reducir el déficit público por debajo del 3% del PIB. Sin embargo, la vinculación de los países es doble; a corto plazo mantener el déficit por debajo del límite del 3% del PIB, mientras que a medio y largo deben perseguir el equilibrio o el superávit presupuestario.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) contiene en esencia un conjunto de normas de política fiscal que deben cumplir los Estados miembros y un procedimiento para supervisar el cumplimiento de los criterios establecidos por el Tratado de Maastricht, plasmados legalmente en las siguientes disposiciones:

- Resolución del Consejo sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. (97/C 236/01) Recoge el compromiso político de los Estados, la Comisión y el Consejo de cumplir lo dispuesto en los Reglamentos que componen el PEC.

- Resolución sobre Crecimiento y Empleo, cuyo objetivo es dar un nuevo impulso a la creación de empleo, manteniéndolo como la principal prioridad del programa político de la Unión Europea.
- Reglamento sobre el reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y la supervisión y coordinación de las políticas económicas (CE nº 1466/97). Su función es garantizar que los países no se desvíen de sus objetivos presupuestarios y que el déficit público no supere el 3% del PIB. Para ello se supervisa la evolución de las políticas económicas.
- Reglamento sobre agilización y clarificación del procedimiento relativo a los déficits excesivos (CE nº1467/97), que detalla cuando se considera que existe un déficit excesivo y las sanciones que se pueden imponer a un país.

Las sanciones consisten en un depósito sin intereses que se convertiría en multa en el supuesto de que dicho Estado, tras una evaluación ulterior, continuase presentando un déficit excesivo (superior al 3% PIB). Las sanciones son dobles, si bien la suma de las mismas en ningún caso podrá superar el 0,5% del PIB infractor:

1ª Carácter fijo: 0,2% del PIB del país sancionado.

2ª 0,1% adicional para el Estado Miembro que supere el límite del 3% del PIB. Esta sanción se incrementará por cada punto porcentual que supere el límite del déficit público.

No obstante, la normativa contempla diversas situaciones en las que aún superándose el porcentaje del 3% de déficit, serán consideradas excepcionales y como tales exentas de sanciones:

- Cuando el desequilibrio presupuestario se deba a una circunstancia excepcional sobre la que el Estado Miembro no tenga control alguno e incida de manera significativa en su situación financiera.

- Cuando se produzca una grave recesión económica con una caída anual del PIB real del 2% o más.
- Cuando se produzca una caída anual del PIB real de entre el 0,75% y el 2% y el Estado presente evidencias acerca del carácter excepcional de la misma

### III. SITUACIÓN PRESUPUESTARIA EN LOS ESTADOS MIEMBROS.

Revisados los aspectos más relevantes del Pacto Europeo de Estabilidad y Crecimiento, parece oportuno llevar a cabo un breve análisis de los indicadores macroeconómicos cuyo estricto cumplimiento permitirá alcanzar el objetivo de disciplina presupuestaria entre los Estados miembros que han accedido a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria:

**Cuadro 2**  
**Deuda pública % PIB**

| <b>País</b>          | <b>1998</b> | <b>1999</b> | <b>2000</b> | <b>2001</b> | <b>2002</b> |
|----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Bélgica</b>       | 119,8       | 116,4       | 110,9       | 105,3       | 99,2        |
| <b>Alemania</b>      | 60,7        | 61,1        | 60,2        | 57,8        | 56,6        |
| <b>España</b>        | 64,7        | 63,4        | 60,6        | 58,1        | 55,6        |
| <b>Francia</b>       | 59,7        | 58,7        | 58          | 56,9        | 55,7        |
| <b>Irlanda</b>       | 55          | 50,1        | 39,1        | 33,3        | 26,3        |
| <b>Italia</b>        | 116,2       | 114,5       | 110,2       | 105,8       | 102,3       |
| <b>Luxemburgo</b>    | 6,4         | 6           | 5,3         | 5,3         | 5,1         |
| <b>Holanda</b>       | 66,8        | 63,2        | 56,3        | 52,7        | 47,5        |
| <b>Austria</b>       | 63,9        | 64,7        | 62,8        | 62,8        | 61          |
| <b>Portugal</b>      | 55,3        | 55          | 53,8        | 56,5        | 56,5        |
| <b>Finlandia</b>     | 48,8        | 46,9        | 44          | 39,3        | 36,4        |
| <b>Grecia</b>        | 105,5       | 104,6       | 103,9       | 99,8        | 96,4        |
| <b>Zona Euro</b>     | <b>73,5</b> | <b>72</b>   | <b>69,7</b> | <b>67,5</b> | <b>65,2</b> |
| <b>Dinamarca</b>     | 55,8        | 52,6        | 47,3        | 44,6        | 40,9        |
| <b>Suecia</b>        | 71,8        | 65,2        | 55,6        | 52,7        | 47,1        |
| <b>Reino Unido</b>   | 48,1        | 45,7        | 42,9        | 34,8        | 30,9        |
| <b>Unión Europea</b> | <b>68,9</b> | <b>68</b>   | <b>64,2</b> | <b>60,7</b> | <b>57,9</b> |

Fuente: Comisión Europea y Eurostat. Elaboración propia.

**Cuadro 3**  
**Déficit/superávit**  
**% PIB**

|                   |             |             |            | 2001        | 2001 tras la<br>revisión | previsiones<br>2002 | ajustes<br>anunciados |
|-------------------|-------------|-------------|------------|-------------|--------------------------|---------------------|-----------------------|
| <b>Bélgica</b>    | -0,8        | -0,6        | 0,1        | 0,2         |                          | 0,0                 |                       |
| <b>Alemania</b>   | -2,2        | -1,6        | 1,2        | -2,7        |                          | -2,5                | -2,9                  |
| <b>España</b>     | -2,6        | -1,2        | -0,3       | 0,0         |                          | 0,0                 |                       |
| <b>Francia</b>    | -2,7        | -1,6        | -1,4       | -1,4        | -2,6                     | -1,8                | -2,6                  |
| <b>Irlanda</b>    | 2,3         | 2,3         | 4,5        | 1,7         |                          | 0,7                 |                       |
| <b>Italia</b>     | -2,8        | -1,8        | -0,3       | -1,4        |                          | -0,8                | -1,8                  |
| <b>Luxemburgo</b> | 3,5         | 3,7         | 4,1        | 5,0         |                          | 2,8                 |                       |
| <b>Holanda</b>    | -0,8        | 0,4         | 2,2        | 0,2         |                          | 0,4                 |                       |
| <b>Austria</b>    | -2,4        | -2,2        | -1,1       | 0,1         |                          | 0,0                 |                       |
| <b>Portugal</b>   | -2,4        | -2,1        | -1,5       | -2,2        | -4,1                     | -1,8                | -2,9                  |
| <b>Grecia</b>     | -2,4        | -1,8        | -1,0       | 0,1         |                          | 0,8                 |                       |
| <b>Finlandia</b>  | 1,3         | 1,9         | 6,9        | 4,9         |                          | 2,6                 |                       |
| <b>Zona Euro</b>  | <b>-2,2</b> | <b>-1,3</b> | <b>0,2</b> | <b>-1,3</b> |                          | <b>-1,1</b>         |                       |

Fuente: Comisión Europea y Eurostat. Elaboración propia.

Una revisión en perspectiva de las tasas de déficit/superávit público en porcentaje del PIB entre los países de la zona Euro desvela algunas consideraciones relevantes:

1º En el caso de España, al que dedicará especial atención en el epígrafe siguiente, debemos constatar el importante esfuerzo llevado a cabo durante los últimos cuatro ejercicios presupuestarios, más aún si extendemos el análisis al período inmediatamente posterior a la entrada en vigor del Tratado de Maastricht (noviembre de 1993).

En concreto, el déficit se redujo en 6,3 puntos del PIB entre 1995 y 2000, evolución fundamentada tanto en un control del gasto público (5,4 puntos), como en un incremento de los ingresos públicos (0,9%). El ajuste estructural del déficit se ha basado en reducciones del gasto corriente primario, afectando a partidas como los sueldos y salarios públicos y las prestaciones sociales. Contrariamente a lo que pudiera pensarse,

la inversión pública sobre el porcentaje del PIB no ha decrecido desde 1998, situándose en niveles cercanos a los más altos jamás alcanzados (1995).

En cualquier caso, una vez alcanzado el déficit cero por primera vez para el año 2001, instancias económicas nacionales e internacionales coinciden en vaticinar un ligero repunte de este indicador para los próximos años, máxime cuando determinados acontecimientos parecen confluir en el tiempo: reformas pendientes del sistema tributario que incentiven la inversión y el consumo - más allá de las modificaciones parciales y escasamente operativas introducidas recientemente - corrección del elevado fraude fiscal, y particularmente la disminución de los recursos procedentes de la Unión Europea en concepto de fondos estructurales y los cambios que provocará en el comportamiento del gasto público el envejecimiento demográfico: mayor gasto sanitario, prestaciones sociales, etc.

2º. Desde el año 1995 hasta 1998 asistimos a una etapa de duro ajuste en la Unión Europea aprovechando la bonanza del ciclo económico. Existen, no obstante, excepciones a este comportamiento que ha constituido la pauta generalizada. Así, países como Alemania, Francia, Italia o Portugal, aún partiendo en algunos casos de una posición privilegiada, arrastran ahora severas desviaciones respecto del porcentaje de déficit fijado, haciendo surgir ineludiblemente las dudas en cuanto al cumplimiento de los objetivos del PEC para la fecha inicialmente marcada: 2004.

#### **Cuadro 4**

##### **Previsiones de crecimiento económico y déficit público**

|                 | <b>CRECIMIENTO</b>      |                            |                         |                            | <b>DÉFICIT PÚBLICO</b>  |                            |                         |                            |
|-----------------|-------------------------|----------------------------|-------------------------|----------------------------|-------------------------|----------------------------|-------------------------|----------------------------|
|                 | <b>2003</b>             |                            | <b>2004</b>             |                            | <b>2003</b>             |                            | <b>2004</b>             |                            |
|                 | <b>Previsión Actual</b> | <b>Dif. con otoño 2002</b> | <b>Previsión Actual</b> | <b>Dif. con otoño 2002</b> | <b>Previsión Actual</b> | <b>Dif. con otoño 2002</b> | <b>Previsión Actual</b> | <b>Dif. con otoño 2002</b> |
| <b>Bélgica</b>  | 2,1                     | + 0,1                      | 2,5                     | - 0,3                      | 0,0                     | 0,0                        | 0,3                     | + 0,3                      |
| <b>Alemania</b> | 1,5                     | + 0,1                      | 2,2                     | - 0,1                      | - 2,7                   | - 3,1                      | -1,5                    | - 2,3                      |
| <b>Grecia</b>   | 3,8                     | - 0,1                      | 4,0                     | + 0,3                      | - 0,9                   | -1,1                       | - 0,4                   | - 1,1                      |
| <b>España</b>   | 3,0                     | + 0,4                      | 3,0                     | - 0,2                      | 0,0                     | -0,3                       | 0,0                     | + 0,1                      |
| <b>Francia</b>  | 2,5                     | + 0,5                      | 2,5                     | - 0,2                      | - 2,6                   | -2,9                       | - 2,1                   | - 2,5                      |

|                    |      |       |     |       |       |       |       |       |
|--------------------|------|-------|-----|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Irlanda</b>     | 3,5  | - 0,7 | 4,1 | - 1,1 | - 0,7 | -1,2  | - 1,2 | - 1,0 |
| <b>Italia</b>      | 2,3  | + 0,5 | 2,9 | + 0,5 | - 1,5 | -2,2  | - 0,6 | - 2,9 |
| <b>Luxemburgo</b>  | -    | -     | -   | -     | -     | - 1,8 | -     | - 1,9 |
| <b>Holanda</b>     | 0,75 | - 0,2 | 2,7 | + 0,5 | - 1,0 | -1,2  | - 0,7 | - 0,9 |
| <b>Austria</b>     | -    | -     | -   | -     | -     | - 1,6 | -     | - 1,5 |
| <b>Portugal</b>    | 1,3  | + 0,1 | 2,7 | + 0,2 | - 2,4 | - 2,9 | - 1,9 | - 2,6 |
| <b>Finlandia</b>   | 2,8  | 0,0   | 2,6 | - 0,8 | 2,7   | + 3,1 | 2,1   | + 3,5 |
| <b>U.E. 12</b>     | 2,1  | + 0,3 | 2,7 | 0,0   | - 1,8 | - 2,1 | -1,1  | - 1,8 |
| <b>Dinamarca</b>   | 2,2  | + 0,1 | 1,8 | - 0,6 | 2,2   | + 2,0 | 2,5   | + 2,5 |
| <b>Suecia</b>      | 2,5  | + 0,3 | 2,5 | + 0,1 | 1,5   | + 1,2 | 1,6   | + 1,5 |
| <b>Reino Unido</b> | 2,7  | + 0,2 | 3,2 | + 0,5 | - 2,2 | - 1,3 | - 1,7 | - 1,4 |
| <b>U.E. 15</b>     | 2,2  | + 0,3 | 2,7 | + 0,1 | - 1,7 | - 1,8 | - 1,0 | - 1,6 |

Fuente: Comisión Europea.

Corregidas las desviaciones respecto de las previsiones de crecimiento y déficit público para 2003, se constata que dos de los pilares de la U.E.M, Alemania y Francia tradicionalmente adeptos a la ortodoxia financiera, están mostrando síntomas de debilidad con la llegada de la desaceleración económica. La ralentización producida en las tasas de crecimiento no ha permitido, sin embargo, rebajar la inflación, mientras que por el contrario está haciendo repuntar el déficit público y la tasa de desempleo. La situación es especialmente preocupante en Alemania, donde se está produciendo destrucción neta de empleo y se ha cerrado el ejercicio 2002 con un déficit en torno al 3,75 % tras los ajustes anunciados y un porcentaje de deuda pública sobre el PIB superior al 60%. Entre los argumentos que vendrían a justificar este nuevo escenario hallaríamos los siguientes:

- Tanto Francia como Alemania han pasado por procesos electorales a lo largo de 2002, tradicionalmente acompañados de promesas de rebajas fiscales.
- Ambos tienen pendientes la realización de reformas importantes en su mercado de trabajo, pospuestas por los referidos procesos electorales.
- Presentan tasas de crecimiento inferiores a la media de la Eurozona.
- No han acometido reformas en los procesos presupuestarios internos, dado que la situación de partida les favorecía en 1997.

Del mismo modo, el Ejecutivo de la U.E. (Comisión Europea) ha aprobado un Informe sobre la situación de las finanzas portuguesas (ingresos y gastos públicos), confirmando la violación por parte de este país en 2001 (4,1 % del PIB) del límite del

3% del PIB marcado en el Pacto de Estabilidad para el Eurogrupo, mientras que durante el año 2002 ya se propuso lanzar el primer aviso o alerta contra Francia por su preocupante desequilibrio presupuestario (2,8% de déficit en 2002).

En el caso de Alemania queda por comprobar si la Comisión tendrá en cuenta la cláusula de circunstancias excepcionales prevista en el propio Pacto para inaplicar las sanciones, como consecuencia de las recientes inundaciones que afectaron a buena parte del país. En cualquier caso, será tarea de la Comisión cuantificar con exactitud el impacto de la reconstrucción de las instalaciones e infraestructuras asoladas sobre el nivel definitivo de déficit que se espera para el 2003 y obligación del Estado incumplidor presentar un plan de saneamiento que garantice que el déficit sobre porcentaje del PIB se situará por debajo del límite consagrado del 3% para el presente ejercicio.

3°. En el extremo opuesto, hallamos la situación presupuestaria de Estados como Irlanda, con un superávit previsto para 2002 de un 1,6%; Luxemburgo 4,6% o Finlandia, 2,4%, que durante los últimos ejercicios presupuestarios han consolidado la brecha favorable abierta entre ingresos y gastos públicos.

#### IV. EL CASO DE ESPAÑA: ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

**Cuadro 5**  
**Evolución Deuda Pública**

|                     | 1995        | 1996        | 1997        | 1998        | 1999        | 2000        | 2001        | 2002        |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Total AAPP</b>   | <b>63,9</b> | <b>68,2</b> | <b>66,6</b> | <b>64,5</b> | <b>63,1</b> | <b>60,4</b> | <b>56,9</b> | <b>54,0</b> |
| <b>Adm. Central</b> | 53,3        | 57,1        | 55,7        | 53,9        | 52,9        | 50,8        | 47,3        | 44,7        |
| <b>CCAA</b>         | 5,9         | 6,4         | 6,7         | 6,6         | 6,4         | 6,3         | 6,3         | 6,0         |
| <b>CCLL</b>         | 4,1         | 4,4         | 3,7         | 3,6         | 3,4         | 3,1         | 3,2         | 3,2         |

**Cuadro 6**

|                    | 1995       | 1996       | 1997       | 1998       | 1999       | 2000       | 2001       | 2002       |
|--------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| <b>Total % PIB</b> | <b>5,9</b> | <b>6,4</b> | <b>6,7</b> | <b>6,6</b> | <b>6,4</b> | <b>6,3</b> | <b>6,4</b> | <b>6,0</b> |
| <b>ANDALUCIA</b>   | 7,7        | 8,7        | 9,3        | 8,9        | 8,3        | 8,4        | 8,1        | 7,5        |

|                    |      |     |     |     |     |     |      |      |
|--------------------|------|-----|-----|-----|-----|-----|------|------|
| <b>ARAGON</b>      | 4,6  | 4,8 | 5,4 | 5,3 | 5,1 | 4,9 | 4,6  | 4,8  |
| <b>ASTURIAS</b>    | 3,9  | 3,9 | 4,1 | 4,3 | 4,3 | 4,4 | 4,4  | 5,2  |
| <b>BALEARES</b>    | 2,7  | 2,5 | 2,8 | 2,9 | 2,7 | 2,5 | 2,4  | 2,8  |
| <b>CANARIAS</b>    | 4,4  | 5,7 | 4,6 | 4,4 | 3,6 | 3,5 | 3,5  | 3,1  |
| <b>CANTABRIA</b>   | 4,1  | 2,7 | 2,8 | 2,6 | 3,0 | 2,9 | 3,1  | 3,0  |
| <b>C-MANCHA</b>    | 2,7  | 2,9 | 2,9 | 3,1 | 2,9 | 2,8 | 2,7  | 3,3  |
| <b>C-LEON</b>      | 3,0  | 3,2 | 3,5 | 3,5 | 3,3 | 3,1 | 3,4  | 3,4  |
| <b>CATALUÑA</b>    | 8,0  | 8,6 | 9,3 | 9,1 | 8,9 | 8,3 | 8,0  | 7,5  |
| <b>EXTREMADURA</b> | 6,2  | 6,5 | 6,2 | 6,2 | 6,3 | 5,8 | 6,3  | 6,5  |
| <b>GALICIA</b>     | 8,5  | 9,0 | 9,1 | 9,3 | 9,6 | 9,3 | 8,9  | 8,6  |
| <b>LA RIOJA</b>    | 4,0  | 3,4 | 3,1 | 3,1 | 3,2 | 3,1 | 3,3  | 2,9  |
| <b>MADRID</b>      | 3,8  | 4,3 | 4,5 | 4,6 | 4,6 | 4,5 | 6,3  | 5,0  |
| <b>MURCIA</b>      | 5,4  | 5,2 | 4,8 | 4,6 | 4,5 | 4,2 | 4,4  | 4,2  |
| <b>NAVARRA</b>     | 10,6 | 9,8 | 8,8 | 7,6 | 7,0 | 6,2 | 5,8  | 5,5  |
| <b>P VASCO</b>     | 6,6  | 7,0 | 7,2 | 6,3 | 5,4 | 4,5 | 3,1  | 2,3  |
| <b>VALENCIA</b>    | 6,4  | 7,2 | 7,6 | 8,1 | 8,9 | 9,9 | 10,2 | 10,1 |

Fuente: Series del Banco de España y elaboración propia.

De las tablas arriba expuestas podemos extraer una serie de consideraciones que se hallan en el trasfondo de la aplicación en España de una Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

La economía española, tradicionalmente inflacionista y propensa a desenvolverse entre niveles de déficit y tipos de interés superiores a la media europea, ha logrado en los últimos veinte años crecimientos de la producción y del empleo también superiores a la media, aunque partiendo de tasas de paro extremadamente elevadas. Sin embargo, en los últimos dos años está logrando mantener dichos diferenciales de crecimiento positivos en un escenario caracterizado por un déficit público próximo a cero y una reducción del diferencial en tipos de interés. No obstante y este es el gran lastre de la economía española, no se ha conseguido controlar la inflación.

Pese al esfuerzo llevado a cabo en los últimos años, el peso de la deuda autonómica en el PIB subió una décima en el último año, pasando del 6,3% al 6,4%. Varias son, en cualquier caso, las Comunidades endeudadas por encima de esta media: Valencia (10,1%), Galicia (8,4%), Andalucía (7,9%), Cataluña (7,7%) y Madrid (7%); entre ellas, se hallan algunas de las regiones que recibieron con anterioridad las competencias educativas y sanitarias. Precisamente la finalización del traspaso de la Sanidad a las

Comunidades del artículo 143 es uno de los factores que no nos hace ser demasiado optimistas respecto de este indicador para los próximos años. Corrobora nuestras palabras el hecho de que, lejos de disminuir, la deuda aumenta en Comunidades como Asturias, Baleares, Extremadura, La Rioja y Madrid, si bien lo hace a un ritmo decreciente ( las excepciones en ese sentido para el período 1995-2001 son Madrid y Valencia).

Por lo que respecta a la comparativa interanual, el incremento total experimentado se cifra en el 8,4%, observándose crecimiento en todas las Comunidades con la excepción de Navarra, País Vasco y Valencia.

Las cifras también nos permiten constatar que nuestra región, Castilla-La Mancha es la región menos endeudada en términos per cápita, mientras Cataluña es la más endeudada, si bien la diferencia entre el endeudamiento per cápita se ha reducido, ya que en 1995 la diferencia entre una y otra Comunidad era de 1 a 6 mientras en la actualidad esta relación es de 1 a 4. Dos son los factores que han influido en este comportamiento: la reducción en la población de algunas Comunidades Autónomas junto al aumento de la deuda en aquellas Comunidades que a mediados de la década de los noventa estaban menos endeudadas.

#### **4.1. Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.**

La Ley General de Estabilidad Presupuestaria publicada en el BOE nº 298, de 13 de diciembre de 2001, tiene su origen en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento que España suscribió en junio de 1997 en Ámsterdam.

La norma va ligada a un proceso de consolidación fiscal que constituye una de las claves de la política económica de España desde la llegada al poder del Partido Popular en marzo de 1996, cuyo objetivo final era el ingreso de nuestro país en la tercera fase de la UEM a partir del uno de enero de 1999, dando lugar a un cambio en el marco de comportamiento de la economía española. Así, se da la circunstancia de que desde mediados de 1997 nuestra economía ha experimentado un proceso de mayor

aproximación a la U.E propiciado por la existencia de un nivel elevado de producción, estabilidad de precios y crecimiento del empleo.

En el marco descrito, la Política Presupuestaria deberá continuar desempeñando un papel fundamental en la orientación de la política económica de cada país miembro, para lo cual es preciso diseñar y mantener las bases de una sólida estabilidad presupuestaria, que debe ser la situación permanente de las finanzas públicas (ingresos y gastos públicos) en España. Será preciso también alcanzar un nivel de rigor fiscal importante y disponer a medio plazo de un margen de maniobra suficiente para sostener la estabilidad presupuestaria y la consolidación fiscal.

La Ley, por tanto, pretende que el equilibrio presupuestario constituya la gran contribución de la política fiscal a la estabilidad de la economía española, que permita el desarrollo de su verdadero potencial y el incremento del empleo en el proceso de convergencia real con los países de la Unión Europea.

Los principios en que se apoya la Ley General de Estabilidad Presupuestaria son los siguientes:

El principio de Estabilidad Presupuestaria se contempla en el artículo tercero LGEP:

1. La elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos de los distintos agentes del Sector Público deberá llevarse a cabo dentro de un marco de Estabilidad Presupuestaria, conforme el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997.
2. La Estabilidad Presupuestaria se define como la situación de equilibrio o superávit, computada en términos de capacidad de financiación, de acuerdo con la definición del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.
3. La estabilidad presupuestaria es la posición de equilibrio financiero a la que se accederá por medio de la puesta en marcha de políticas de saneamiento.

El principio de Plurianualidad implica que la elaboración de los presupuestos del sector público se desarrollará en un escenario plurianual compatible con el principio de anualidad por el cual se rige la aprobación y ejecución presupuestaria.

El principio de Transparencia viene a significar que los documentos presupuestarios y las liquidaciones de los mismos deberán incluir una información suficiente y adecuada que permita verificar el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.

El principio de Eficiencia presupone la orientación de las políticas de gastos públicos hacia la eficacia, la eficiencia y la calidad, teniendo en cuenta la situación económica y el objetivo estabilidad presupuestaria.

La LGEP, en lo que representa uno de los aspectos más sobresalientes de la regulación, será de aplicación al conjunto de agentes que integran el Sector Público:

- Administración General del Estado, los Organismos Autónomos y los demás entes públicos dependientes de aquella.
- Las Entidades que integran el Sistema de la Seguridad Social.
- La Administración de las Comunidades Autónomas, así como los entes y organismos públicos dependientes de aquélla.
- Las Entidades Locales, los Organismos Autónomos y los entes públicos dependientes de aquélla.
- El resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de Derecho Público dependientes de la Administración del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales.

Coherentemente con el proceso descentralizador de competencias y recursos financieros abordado en España a instancias del Título VIII de la Constitución Española de 1978, la LGEP y la Ley Orgánica Complementaria extienden los compromisos adquiridos por el Estado Español frente a la Unión Europea también a Comunidades

Autónomas y Corporaciones Locales, en el esfuerzo de clarificar y distribuir la responsabilidad de la disciplina presupuestaria entre los distintos niveles de gobierno.<sup>1</sup>

En el marco del Sector Público Estatal y partiendo del objetivo de Estabilidad Presupuestaria ya aprobado por las Cortes Generales, la Ley introduce novedades que provocarán una modificación importante en los procedimientos presupuestarios del Estado:

- Fijación de un límite máximo anual del gasto coherente con los escenarios presupuestarios plurianuales previamente elaborados, en los que en todo caso se integrarán los compromisos de gasto contenidos en cada política presupuestaria.
- Establecimiento de un “Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria” con el que se atenderán necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado que puedan presentarse a lo largo del ejercicio. Sus rasgos son:
  - a) La aplicación de la partida presupuestaria requerirá la aprobación del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Hacienda.
  - b) El Gobierno, por medio del Ministerio de Hacienda, remitirá a las Comisiones de Presupuestos del Congreso y del Senado para su conocimiento un Informe trimestral sobre la aplicación del Fondo del trimestre inmediatamente anterior.

---

<sup>1</sup> “... Ahora bien, el proceso descrito sería inútil, en un país fuertemente descentralizado como España, si el esfuerzo del Estado no fuese simultáneamente realizado por el conjunto de las Administraciones Públicas, pues, en caso contrario, la presión sobre los mercados financieros vendría ejercida por éstas con los consabidos efectos negativos sobre los tipos de interés, la inflación y, en última instancia, el empleo.”. Exposición de Motivos Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria”.

c) El remanente del crédito a final de cada ejercicio anual no podrá ser objeto de incorporación a ejercicios posteriores.

- Establecimiento de un tope estricto para las modificaciones de crédito, financiadas mediante recurso al Fondo de Contingencia de Ejecución Presupuestaria o mediante bajas en otros créditos.
- En el supuesto de existencia de déficit presupuestario, se impone al Gobierno la obligación de remitir a las Cortes Generales un plan de corrección de la situación de desequilibrio.
- Cuando se genere superávit presupuestario, el saldo de la Administración General del Estado se destinará a la reducción del endeudamiento neto del mismo y el de la Seguridad Social se aplicará “prioritariamente” al Fondo de Reserva de la Seguridad Social con la finalidad de atender necesidades futuras del Sistema, con las reservas que suscita la interpretación de la expresión entrecomillada.

En el marco de las Comunidades Autónomas, la Ley Orgánica Complementaria no prevé afectación alguna del superávit que pudieran llegar a generar, en lo que se ha traducido como un respecto absoluto hacia la autonomía financiera reconocida por el artículo 156.1 CE a dichos entes, del mismo modo que no se les impone un límite máximo de gasto. En todo caso, las Leyes comprometen a Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales al cumplimiento de:

- Equilibrio presupuestario en un escenario plurianual.
- Justificación y corrección a medio plazo de una situación excepcional de desequilibrio presupuestario, mediante la formulación del oportuno plan económico-financiero de saneamiento.

La Ley impone a su vez para los Entes de Derecho Público a que se refiere el artículo 2.2. la obligación de elaborar un informe de gestión sobre las causas de desequilibrio y,

en su caso, un plan de saneamiento cuando incurran en pérdidas que dificulten el cumplimiento del objetivo de Estabilidad Presupuestario.

Lo más trascendente a nuestros efectos son los cambios introducidos en la normativa que regulaba el acceso al endeudamiento por parte de las Comunidades Autónomas, justificado por las recomendaciones del propio Pacto y de las Orientaciones Generales de Política Económica de Santa María da Feira. Se modifica el marco legal preexistente caracterizado por la exigencia de autorización previa únicamente para determinadas modalidades de endeudamiento <sup>2</sup> o la práctica ausencia de cualquier mecanismo de control (art. 14 LOFCA), de tal modo que el Gobierno Central deberá autorizar “a priori” todas las operaciones de crédito y las emisiones de deuda pública, debiendo observar dichas entidades los objetivos de estabilidad presupuestaria. Dado que son las propias Comunidades quienes conforme a la normativa de estabilidad deberán adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento del equilibrio presupuestario, la autorización previa del Gobierno central pudiera ser interpretada como contraria a la autonomía financiera así como verse afectada la suficiencia del sistema al restringirse el uso de la principal vía de financiación de las inversiones autonómicas. En caso de que se produzca déficit, el Gobierno Central vinculará la autorización mencionada si estima que las medidas que recoge el Informe económico-financiero permiten la corrección del mismo durante tres ejercicios presupuestarios.

Con respecto a las Haciendas Forales, la LGEP señala lo siguiente:

- En virtud de su régimen local, la aplicación a la Comunidad Foral de Navarra de lo dispuesto en la Ley se llevará a cabo conforme a lo establecido en el artículo 64 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra mediante una disposición de rango legal.
- Sin perjuicio de lo establecido en la Ley y de las competencias del Consejo de Política Fiscal y Financiera en relación con el objetivo de

---

<sup>2</sup> La ley 8/1980, de 22 de septiembre, Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas exigía únicamente la autorización estatal para las operaciones de crédito que las Comunidades pretendiesen concertar en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación al crédito público.

Estabilidad Presupuestaria de las CCAA, regulado en el artículo 6.3 de la Ley Orgánica Complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, se establecerá un procedimiento que resulte adecuado a la naturaleza específica del régimen foral del propio País Vasco.

Llegados a este punto, cabe preguntarse qué sucedería ante una situación de déficit. La LGEP obviamente admite la posibilidad de que algún ente de la Administración Pública incurra en déficit como consecuencia de circunstancias extraordinarias, tal es el caso de catástrofes naturales, recesión económica, conflictos armados, etc. Este órgano de la Administración Pública tendrá que presentar un informe que justifique el desequilibrio presupuestario, las medidas a adoptar y un plan económico-financiero que agrupe dichas decisiones. Aquel órgano de la Administración será el responsable de que España no cumpla los compromisos adquiridos con la Unión Europea en materia presupuestaria.

### **Cuadro 7**

#### **Estrategia diferencial de la Ley de Estabilidad Presupuestaria respecto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento**

| <b>ENFOQUE PEC</b>                                           | <b>ENFOQUE LGEP</b>                    |
|--------------------------------------------------------------|----------------------------------------|
| Tendencia a déficit cero (máx 3%)                            | Déficit cero obligatorio o superávit   |
| Contiene reglas cuantitativas y no cuantitativas             | Hasta ahora, sólo reglas cuantitativas |
| Se prevé un período de ajuste hasta alcanzar el déficit cero | No se prevé período de ajuste          |
| Se prevé excepción por ciclo                                 | No se prevé excepción por ciclo        |

#### **4.2. Ley 5/2001, de 13 de diciembre, Orgánica Complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.**

Por su parte, como apunta la propia Exposición de Motivos, la Ley Orgánica Complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (BOE nº 299, de 14 de

diciembre) tiene por objeto establecer mecanismos de coordinación entre la Hacienda Pública Central y las de las CCAA en materia presupuestaria, como prevé el artículo 156.1 de la Constitución, y complementar la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Se aplica a todas las CCAA aunque en el caso de Navarra, la aplicación de esta Ley se llevará a cabo conforme a lo establecido en el artículo 64 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra mediante una disposición de rango legal y, para el País Vasco, se arbitrará un procedimiento adecuado a su régimen foral especial.

Los principios de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, tal como aparecen consagrados en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, serán aplicables a su vez a las Comunidades Autónomas.

Uno de los aspectos claves modificados por la norma interna de estabilidad ha sido el incremento de atribuciones al Consejo de Política Fiscal y Financiera, alterándose el marco legal vigente: Ley 8/1980, de 22 de septiembre, Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). En concreto, se añade una letra al apartado segundo del artículo tercero, atribuyendo al Consejo la emisión de los informes y la adopción de los acuerdos previstos en la Ley Orgánica 18/2001, Complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) debe estar llamado a desempeñar un papel clave en la relación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, coordinando las políticas presupuestarias siempre en consonancia con el principio de Estabilidad Presupuestaria y coadyuvando al objetivo del equilibrio presupuestario en todas las CCAA.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> “La garantía del equilibrio económico, a través de la política económica general, de acuerdo con lo establecido en los artículos 40.1, 131 y 138 CE, corresponde al Estado, que es el encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa y la estabilidad presupuestaria, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español...”. (artículo 2, apartado 1, punto b) LOFCA).

En este sentido, parece un avance sustantivo en su función la remisión al CPFF de los planes económico-financieros que habrán de elaborar las Comunidades Autónomas que no hayan aprobado sus presupuestos en situación de equilibrio o la valoración de las medidas de corrección adoptadas. Del mismo modo, se requiere del Consejo informe previo a que el Gobierno envíe al Parlamento sus objetivos de estabilidad relativo a la determinación para cada una de las Comunidades del objetivo de estabilidad presupuestaria.

A pesar de los cambios operados, la práctica generalidad de la doctrina sostiene que el Consejo de Política Fiscal y Financiera sigue sin disponer de un verdadero “poder decisorio” sobre los aspectos fiscales y financieros de las CCAA, a pesar del vocablo “requerirá”, dado que no se prevé expresamente el carácter vinculante de sus dictámenes. La conclusión que se puede alcanzar, por tanto, no es otra que el incumplimiento prácticamente en su totalidad de la filosofía del principio de coordinación, que la doctrina del Federalismo Fiscal considera debe existir en un país descentralizado en el ámbito de la Hacienda Pública.

Así pues, ante las nuevas y más severas exigencias derivadas de la LGEP y su Orgánica Complementaria, que en definitiva no hacen sino limitar a supuestos excepcionales el recurso al endeudamiento de Estado y haciendas subcentrales en aras de garantizar el sostenimiento del equilibrio o superávit presupuestario, quedan por comprobar los efectos distorsionantes generados por las Leyes sobre la financiación de la inversión pública, partida más vulnerable en períodos de ajuste<sup>4</sup> y cómo afrontarán el conjunto de Autonomías la culminación del proceso de homologación competencial, transferidas la Educación no universitaria y más recientemente la Sanidad a las regiones del artículo 143 CE, con la discusión de fondo respecto del cumplimiento de los principios de autonomía y suficiencia reconocidos por la Constitución Española de 1978.

---

<sup>4</sup> La Ley 8/1980, de 22 de septiembre, Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas permite que las Comunidades Autónomas concierten operaciones de crédito por plazo superior a un año siempre que se destinen exclusivamente a la realización de gastos de inversión y que el importe total de las anualidades de amortización, por capital e intereses, no exceda del 25 por 100 de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma.

El último Acuerdo de Financiación firmado el 27 de julio de 2001, desde el punto de vista de las fuentes de financiación conforma una cesta de impuestos que incluye los relacionados con la renta y los vinculados con el consumo , incrementando el volumen de recursos a disposición de las Comunidades y mejorando su capacidad financiera. Las regiones reciben más recursos por recaudación directa y recaudaciones territorializadas, que sustituyen a los que en el anterior modelo percibían por transferencias. Asimismo, la combinación en la cesta evita el riesgo recaudatorio y la incertidumbre financiera del anterior sistema, en el que la financiación dependía del bloque relacionado con el impuesto sobre la renta únicamente. La estabilidad del sistema desde el punto de vista financiero parece, pues, asegurada.

Al margen de estos ingresos, el Acuerdo reconoce a las Comunidades potestad normativa sobre los tributos relacionados con la renta de los contribuyentes, algo que ya ha ocurrido a lo largo de este último quinquenio, aunque cabe esperar que la incidencia de su empleo sea mayor que la realizada hasta la fecha. En el ámbito del IRPF las regiones cuentan con su propia tarifa progresiva, con idéntico número de tramos que el Estado. Además, a la posibilidad ya existente de establecer deducciones autonómicas personales, familiares y por inversión no empresarial, cabe destacar el desdoblamiento de la deducción estatal por adquisición de vivienda (del 15% actual, el 10% corresponderá a la hacienda central y el 5% a las regionales, que podrán alterar su parte hasta en un 50%).

Sin embargo, la profundización en la capacidad normativa en el ámbito de los impuestos sobre el consumo es muy limitada. Se ha actuado con prudencia y cautela, amparando la decisión en la normativa comunitaria sobre armonización fiscal a la que están sujetos estos impuestos indirectos. La atribución a los gobiernos regionales de la gestión y modificación del tipo de gravamen sólo será estudiada para el impuesto sobre la electricidad, el impuesto sobre matriculación y para los impuestos sobre hidrocarburos. El IVA queda al margen y acaso éste sea uno de los aspectos sobre los que las regiones y partidos políticos plantearán propuestas en el futuro.

La cuestión pendiente estriba en determinar si los mecanismos asignados para la financiación de las competencias comunes permitirán la cobertura eficiente de los servicios públicos.

La media de gasto público en actividades básicas del Estado y en otras medidas tendentes a mejorar la asignación de recursos (justicia, educación, asistencia sanitaria, investigación y desarrollo) se ha mantenido relativamente estable en los países de la Unión durante los últimos treinta años entre el 14 y 16 % PIB. Sin embargo, parece claro que España arrastra importantes divergencias con el resto de socios comunitarios en equipamientos e infraestructuras, déficits de gastos sociales, Educación, I+D y Sanidad.

**Cuadro 8**  
**Composición del gasto público**  
**(% PIB)**

|                    | <b>Educación</b> | <b>Sanidad</b> | <b>I + D</b> | <b>Inversión</b> |
|--------------------|------------------|----------------|--------------|------------------|
| <b>Alemania</b>    | 4,6              | 7,8            | 0,8          | 1,9              |
| <b>Austria</b>     | 6,3              | 5,8            | 0,6          | 1,8              |
| <b>Bélgica</b>     | 5,2              | 6,1            | 0,6          | 1,8              |
| <b>Dinamarca</b>   | 8,3              | 6,8            | 0,7          | 1,7              |
| <b>España</b>      | 4,5              | 5,4            | 0,6          | 2,9              |
| <b>Finlandia</b>   | 6,2              | 5,3            | 1,1          | 2,9              |
| <b>Francia</b>     | 6,0              | 7,1            | 1,0          | 2,9              |
| <b>Grecia</b>      | 3,5              | 4,7            | 0,3          | 4,0              |
| <b>Irlanda</b>     | 4,5              | 5,2            | 0,3          | 3,1              |
| <b>Italia</b>      | 4,9              | 5,5            | 0,6          | 2,5              |
| <b>Holanda</b>     | 4,9              | 6,0            | 0,8          | 3,0              |
| <b>Portugal</b>    | 5,7              | 5,1            | 0,5          | 4,1              |
| <b>Reino Unido</b> | 4,9              | 5,7            | 0,7          | 1,1              |
| <b>Suecia</b>      | 8,0              | 6,6            | 0,8          | 2,8              |
| <b>U.E.</b>        |                  |                |              |                  |

Fuente: Informe sobre Finanzas Públicas UEM. Comisión Europea. Mayo 2002.

La Comisión no evalúa la composición del gasto público en Luxemburgo.

El Tercer Informe sobre las Finanzas Públicas en la UEM (mayo 2002), donde la Comisión examina los resultados presupuestarios de los Estados miembros en 2001 y evalúa sus perspectivas de evolución a corto y medio plazo, concluye respecto de la calidad del gasto público que España únicamente supera a Grecia en participación en el PIB en Educación, a Grecia, Irlanda y Portugal en Sanidad y únicamente a Irlanda y Portugal en el gasto público en I+D por unidad del PIB. A ello hemos de unir el presumible incremento a medio y largo plazo del gasto público en políticas y servicios

sociales derivado del envejecimiento de la población, que no necesariamente se limitará a pensiones sino también a políticas de fomento de la natalidad o incrementos en el gasto sanitario. En la actualidad, el porcentaje de población que ha alcanzado la tercera edad (17,4%) supera el porcentaje de los menores de 15 años (15,6%) y según las estimaciones de la Seguridad Social, en dos décadas superará el porcentaje de los menores de 19 años.<sup>5</sup> Es por ello que la estabilidad presupuestaria, tal y como se concibe en la nueva Ley, se verá seriamente amenazada en los próximos ejercicios presupuestarios. A ello contribuirán además varios factores agravantes:

- La desobediencia más o menos encubierta, en primer lugar, del sector público descentralizado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. Como se desprende del cuadro nº 6 las diferencias en los niveles de endeudamiento entre unas y otras Comunidades son muy elevadas, reflejando en definitiva unos niveles de desarrollo divergentes. Los nuevos mecanismos de limitación de la capacidad de endeudamiento regional vigentes desde enero de 2003 afectarán, por tanto, en distinta medida a unas y otras regiones que durante los últimos años han acudido con mayor o menor moderación al recurso del endeudamiento, del mismo modo que provocarán desigualdades entre las Comunidades que ya gestionaban dos materias de elevado coste personal y material: las competencias sanitarias o educativas, respecto de las Comunidades Autónomas que las recibieron con el nuevo Acuerdo de Financiación aprobado en 2001 y para cuya óptima prestación no podrán recurrir al déficit. Del mismo modo, conviene recordar que buena parte de las regiones españolas son catalogadas objetivo 1 de la Unión Europea, con un PIB inferior al 75% de la media comunitaria, percibiendo recursos de los diversos Fondos Estructurales con el objetivo de reducir los desequilibrios interterritoriales respecto de las Comunidades más desarrolladas. En este punto, sería lícito preguntarse la incidencia del

---

<sup>5</sup> Dicho informe, página 6, exhorta a alcanzar continuos superávits presupuestarios a fin de conseguir una rápida reducción de los niveles de deuda pública, antes de que se dejen sentir los efectos del envejecimiento de la población sobre el presupuesto, criticando la escasa sensibilidad que están mostrando varios países ante la trascendencia de los cambios demográficos que se están operando.

equilibrio presupuestario sobre el principio de solidaridad interterritorial e interpersonal reconocido por la Constitución Española.

- Dado que en reiteradas ocasiones se ha encargado de dar la voz de alerta, no pueden resultarnos extrañas las palabras, entre otros, del Profesor Barea (2002) advirtiéndolo del enorme agujero de déficit derivado de la actividad empresarial pública que no haya reflejo en las cuentas de las Administraciones Públicas. De ahí que en los últimos años hayamos asistido a una proliferación de sociedades mercantiles que no reúnen las características que el SEC 1995 exige para ser integradas en el Sector Administraciones Públicas. El encubrimiento del déficit se manifiesta a su vez en la concesión de préstamos, adquisición de acciones y aportaciones patrimoniales a entes empresariales públicos consignados en el capítulo VIII (Activos financieros) en vez de en los Capítulos VI y VII (Operaciones de capital), operaciones, por tanto, no contabilizadas en el déficit público.
- Por último, se aprecia ya en los países de la Unión Europea un cierta relajación en el estricto cumplimiento de los criterios de convergencia con el consiguiente efecto pendular sobre la Economía Española. Así, tras la importante reducción del déficit acaecida durante los años 1998 y 1999, la consolidación presupuestaria empeoró notablemente en el año 2001, registrándose un déficit del 0,6 % del PIB en la Unión Europea y del 1,3% entre los países que adoptaron el Euro como moneda única. Entre las razones que explican este retroceso, como apuntan los profesores, IGLESIAS SUÁREZ, GALINDO MARTÍN Y MONTERO LORENZO (2002), sobresale la desaceleración económica en Europa, que vino acompañada por la consiguiente reducción de ingresos fiscales, especialmente notoria en países como Alemania, donde el déficit previsto para 2002 (3,75% PIB) es más elevado que el previsto en las perspectivas de menor crecimiento de la actualización del programa de estabilidad de diciembre de 2001 (2,5% PIB).

Revisado por el Consejo el pasado 21 de enero de 2003 el programa de estabilidad actualizado correspondiente al período 2002-2006, se dictaminó que aún existe un riesgo evidente de que el déficit general de las Administraciones Públicas en 2003 exceda de nuevo del valor del referencia del 3% PIB, por lo que insta a las autoridades alemanas a cumplir efectivamente con la mejora prevista del equilibrio subyacente en más del 0,5% PIB al año hasta el final del período comprendido en el nuevo programa. Este ajuste será posible en un escenario de cumplimiento estricto de los compromisos de gastos acordados para 2003 y 2004 y con un proceso de reformas fiscales para 2004 y 2005 compatibles con un avance continuo hacia el equilibrio presupuestario.<sup>6</sup>

Decidida la aplicación del procedimiento de déficit excesivo, el Consejo de la Unión Europea recomienda al Gobierno alemán una ejecución presupuestaria rigurosa para que, sobre la base de las previsiones de crecimiento del 1,5% PIB en 2003, reduzcan el déficit este año al 2,75% PIB.

Del mismo modo, el Consejo de la Unión Europea adoptó el pasado 21 de enero de 2003 una decisión por la que se hace pública la recomendación de alerta rápida para Francia a fin de prevenir un factible déficit excesivo. El examen al programa de estabilidad actualizado francés para el período 2004-2006 revela un déficit de las Administraciones Públicas para 2002 de un 2,8% PIB, esto es, un 1,4% por encima del objetivo inicial fijado en la actualización de 2001.

No obstante, el nuevo Gobierno francés surgido de las últimas elecciones legislativas se resiste a que la Unión le dicte su política presupuestaria para 2003 en tanto no rebase el límite del 3%, mientras sigue sin renunciar al aplazamiento hasta 2007 del objetivo de estabilidad frente a la fecha del 2006 recomendada por ECOFIN y Comisión. Del

---

<sup>6</sup> Dictamen del Consejo sobre el programa de estabilidad actualizado de Alemania (2002-2006). Bruselas, 21 de enero de 2003: “El Consejo considera que es imprescindible que la consolidación fiscal, para ser sostenible, se base en reformas de gran envergadura que aumenten el bajísimo potencial de crecimiento [...] El Consejo insiste nuevamente en que la economía alemana, a pesar de su gran tamaño, sigue siendo muy vulnerable frente a las sacudidas externas y es incapaz de generar un proceso de crecimiento endógeno y duradero”.

mismo modo, únicamente parece dispuesto a aceptar recortes del 0,2% frente al 0,5% exigido.<sup>7</sup>

## **V. CONSIDERACIONES FINALES**

Para finalizar el estudio y a modo de conclusiones finales, aportamos las siguientes reflexiones:

1º . El marcado carácter pro-europeo que ha definido las directrices políticas y económicas del Gobierno español desde nuestra incorporación en 1986 a la Comunidad Europea se manifiesta una vez más en una mayor aceptación en España del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, en términos generales, que en cualquier otro país, tanto por la clase política como por responsables económicos, analistas y técnicos.

2º. La Ley General de Estabilidad Presupuestaria presenta alguna inconsistencia teórica, anteponiendo el objetivo del déficit cero a la corrección de déficits en algunas partidas de gasto, al tiempo que se reduce progresivamente la participación del Sector Público en la provisión de bienes y servicios públicos fundamentales a los ciudadanos.

Desde el punto de vista técnico, se antoja equivocado fijar el objetivo de estabilidad presupuestaria en el déficit público cero o más aún en el superávit en consonancia con las estrictas Orientaciones Generales de Política Económica aprobadas en Santa María da Feira. Hay quienes aprecian en esta actitud un cierto fundamentalismo político, pues el avance en el proceso de consolidación fiscal se hace descansar esencialmente sobre el gasto público presente en previsión de costes adicionales derivados de algunos de los problemas estructurales que a medio y largo plazo sufrirá España: inversión de la pirámide poblacional y consiguiente incremento del gasto en pensiones, sanidad servicios sociales, o reducción de los recursos percibidos de la Unión Europea en

---

<sup>7</sup> La recomendación del Consejo de 21 de enero de 2003 señala que "... la adopción de medidas para mejorar la posición presupuestaria ajustada al ciclo en al menos 0,5 puntos porcentuales del PIB no sólo permitiría reducir el riesgo de que el déficit de las Administraciones Públicas rebasara el umbral del 3% del PIB en 2003, sino que también contribuiría a que Francia regresara a una senda de consolidación presupuestaria que la conduciría a medio plazo próxima al equilibrio presupuestario a partir de 2003".

concepto de Fondos Estructurales cuando el 1 de mayo de 2004 se haga efectiva la Ampliación a los países del Este de Europa y del Mediterráneo.

La sostenibilidad de la disciplina requiere también que las opciones presupuestarias para los próximos años destinadas a afrontar los gastos relacionados con el envejecimiento de la población no excluyan la realización de gastos públicos esenciales, dotando a las generaciones futuras de unas existencias adecuadas de capital público en previsión de no tener que soportar una presión fiscal excesiva.

3º Las Leyes presentan a su vez algunos aspectos políticos controvertidos, tales como su adopción unilateral y no consensuada, como consecuencia de lo cual se han interpuesto ante el Tribunal Constitucional diversos recursos de inconstitucionalidad contra ambas normas. El riesgo que se corre con el clima de incertidumbre y rechazo generado, en definitiva, es el de su incumplimiento por parte de los gobiernos autonómicos y locales que desde el comienzo del debate sobre la cuestión se mostraron disconformes con su aprobación, cuanto menos con la rigidez actual.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.**

BAREA, J. (2002): “Política de estabilidad presupuestaria en España”. En Revista Castilla-La Mancha Economía nº 1 págs 35-53.

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO. “Finanzas Públicas en la UEM 2002”. Bruselas, 14 de mayo de 2002. COM (2002)209 final.

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO. “Reforzamiento de la coordinación de las políticas presupuestarias”. Bruselas, 27 de noviembre de 2002. COM (2002) 0668 final.

CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA. Consejo Europeo de Ámsterdam. 16 de junio de 1997.

CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA. Consejo Europeo de Santa María da Feira. 19 y 20 de junio de 2000.

CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA. Consejo Europeo de Barcelona. 15 y 16 de marzo de 2002.

CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA. Consejo Europeo de Sevilla. 21 y 22 de junio de 2002.

CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA. Consejo Europeo de Bruselas. 24 y 25 de octubre de 2002.

CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA. Consejo Europeo de Copenhague. 12 y 13 de diciembre de 2002.

GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. (2002): *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: los criterios de estabilidad en perspectiva*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

IGLESIAS SUÁREZ, A.; GALINDO MARTÍN, M.A.; MONTERO LORENZO, J.M. (2002): “Déficit público y Pacto de Estabilidad y Crecimiento: el reto de las economías Europeas”. En *Revista Castilla-La Mancha Economía* nº 1, págs 71-97.

LAGARES CALVO, M. y otros (2002): “Trabajo de preparación para la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas”. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria. B.O.E. nº 298, de 13 de diciembre de 2001.

Ley 5/2001, de 13 de diciembre, Orgánica Complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. B.O.E. nº 299, de 14 de diciembre de 2001.

