Propuesta de reforma del sistema de **reglas fiscales** aplicables a las Comunidades Autónomas en un entorno poscrisis sanitaria

Luis A. Malvárez Pascual
M. Pilar Martín Zamora
Universidad de Huelva

IEHPA
F.P.A. INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE LA HACIENDA PÚBLICA DE ANDALUCÍA, M.P.

Junta de Andalucía
Consejería de Hacienda y Financiación Europea

trabajo de investigación

Propuesta de reforma del sistema de **reglas fiscales** aplicables a las Comunidades Autónomas en un entorno poscrisis sanitaria

Luis A. Malvárez Pascual
M. Pilar Martín Zamora
Universidad de Huelva

Este trabajo ha contado con la participación de los investigadores colaboradores Alfonso Sanz Clavijo (epígrafes 1.1 y 2.4.B del Cap. III y epígrafe 2 del Cap. V) y Antonio J. Sánchez Pino (epígrafes 1.3 y 3.1 del Cap. III).

Este trabajo de investigación ha sido financiado por la Consejería de Hacienda y Financiación Europea de la Junta de Andalucía, a través de una subvención nominativa prevista en la Ley 6/2019, de 19 de diciembre, del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2020.

Edita:
Fundación Pública Andaluza Instituto de Estudios sobre la Hacienda Pública de Andalucía, Medio Propio
Fundación IEHPA

© De la publicación: IEHPA
www.iehpa.es
ISBN: 978-84-09-27487-1

Diseño y maquetación: Lumen Gráfica SL

ÍNDICE

I. Revisión de la literatura reciente sobre reglas fiscales 9

II. Análisis de los resultados de la aplicación del marco actual de estabilidad presupuestaria europeo y nacional 13

1. Estudio de la normativa vigente 15

1.1. Normativa de la Unión Europea 15

1.2. Normativa estatal: Análisis del artículo 135 de la Constitución y la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera 21

1.3. La normativa y las reglas aplicables por la Comunidad Autónoma de Andalucía 30

2. El cumplimiento por el Reino de España de los requisitos relativos al déficit estructural y a los límites de la ratio de deuda sobre el PIB en el periodo 2013-2019: los problemas en la aplicación práctica de la LOEPSF durante su vigencia 34

2.1. Los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto del conjunto de las Administraciones públicas desde 2013. 34

2.2. Los datos de ejecución presupuestaria del periodo 2013-2018 41

2.3. El abandono del procedimiento de déficit excesivo en 2019 y la sujeción al componente preventivo del Pacto de Estabilidad 52

2.4. Las previsiones de la Comisión Europea y el Consejo sobre los riesgos fiscales de España a lo largo de 2019 56

2.5. Los datos al cierre del año 2019: la situación de las cuentas públicas previa a la pandemia 62

3. El cumplimiento de los parámetros establecidos en la LOEPSF por la Comunidad Autónoma de Andalucía 72

3.1. Los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto de la Comunidad Autónoma de Andalucía desde 2013. 72

3.2. Las cuentas públicas de Andalucía en el periodo 2013-2018. 77

3.3. Las cuentas públicas de Andalucía en 2019: el cumplimiento de todos los parámetros. 83

III. Las consecuencias derivadas de la pandemia del covid-19 sobre el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera 87

1. La situación económica causada por la pandemia: los datos hasta el tercer trimestre de 2020 y las previsiones al cierre de dicho año y para 2021 89

1.1. Los datos hasta el tercer trimestre de 2020 90

1.2. Las previsiones al cierre del año 2020 y para 2021 98

2. Las consecuencias de la crisis derivada del coronavirus sobre las cuentas públicas a medio y largo plazo 101

3. La situación económica de Andalucía como consecuencia de la pandemia del covid-19 105

4. Las consecuencias del covid-19 en relación con el Pacto por la Estabilidad y Crecimiento 108

4.1. La activación en la Unión Europea de la cláusula de escape general: la suspensión temporal del Pacto en 2020 y 2021 108

4.2. Las consecuencias de la suspensión de las reglas fiscales nacionales para el Estado y las Comunidades Autónomas 111

5. El techo de gasto y los Presupuestos Generales del Estado para 2021 118

6. Los presupuestos para 2021 de la Comunidad de Andalucía 127

IV. Los problemas del sistema de reglas fiscales vigente y las propuestas de mejora. En particular, las consecuencias en relación con las Comunidades Autónomas, con especial atención a la Comunidad de Andalucía 129

1. Introducción 131

2. Análisis del marco europeo: los problemas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE y las propuestas de mejora 134

2.1. La complejidad del actual sistema de reglas fiscales: hacia su simplificación y transparencia 134

2.2. El alto grado de discrecionalidad en la apreciación del cumplimiento del sistema de reglas fiscales: hacia un control del cumplimiento por entidades independientes 138

2.3. Los límites institucionales para la profundización en la supervisión presupuestaria multilateral de los Estados miembros: hacía un presupuesto común como elemento estabilizador de las situaciones presupuestarias 140

3. Las propuestas de mejora del marco nacional previsto en la LOEPSF 141

3.1. El grado de cumplimiento de la LOEPSF 143

3.2. La rigurosidad de las normas españolas. 147

3.3. La necesidad de fijar objetivos factibles, transparentes y coherentes (remisión) 148

3.4. La importancia de introducir mayores automatismos en la aplicación de la LOEPSF. En particular, la revisión del marco de las medidas preventivas, correctivas y coercitivas, con especial atención a los planes económico-financieros 150

3.5. Aspectos a reformar de la cláusula de escape que permite la suspensión de las reglas fiscales 153

3.6. La necesaria mejora de la tarea de planificación: la elaboración de un Plan de consolidación fiscal a medio y largo plazo. 155

4. Las cuestiones relativas a la reforma del sistema de financiación autonómica 160

4.1. La relación entre el sistema de financiación autonómicas y el programa de estabilidad: la necesidad de integración entre ambas normas 160

4.2. La recuperación de la capacidad de endeudamiento de las Comunidades Autónomas y la desaparición paulatina de los mecanismos extraordinarios de financiación 164

4.3. Los ajustes de las entregas a cuenta: la posible condonación de parte de la financiación extra recibida en 2020 y 2021 y el aplazamiento del resto 182

5. Problemas metodológicos y procedimentales para la fijación de los objetivos relativos a las reglas fiscales así como los resultados de la ejecución presupuestaria para determinar su cumplimiento 188

5.1. Cuestiones relativas al procedimiento y a los criterios para la fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria 188

5.2. El reparto de los objetivos de déficit público entre las distintas Administraciones 190

5.3. Los problemas relativos a la metodología para el cálculo del déficit estructural y al control de su cumplimiento 219

5.4. Los problemas relativos a la determinación de la deuda pública 222

5.5. Los problemas relativos a la determinación y el control de la regla de gasto 227

V. Relación de fuentes y bibliografía 231

BIBLIOGRAFÍA 233

DOCUMENTOS DE INSTITUCIONES NACIONALES E INTERNACIONALES 236

BASES DE DATOS 240

Revisión de la literatura reciente sobre reglas fiscales

Tradicionalmente se ha defendido la política fiscal como la principal herramienta de la política económica (Cerón, 2012; Marín, 1997; Martner, 2000). Sin embargo, la pérdida de confianza por parte de los agentes económicos en la capacidad de la política fiscal como instrumento estabilizador de la economía, ha llevado a la adopción de reglas fiscales que limitan la política fiscal (García, 2004).

En este sentido, las reglas fiscales se definen como el conjunto de restricciones constitucionales o legislativas en la política fiscal que especifican algún tipo de límite en las variables fiscales, tales como el saldo presupuestario, nivel de deuda, gasto o tasas impositivas, y que se aprueba normalmente junto a una regulación del procedimiento de elaboración, discusión parlamentaria, ejecución y control del presupuesto (Kennedy et al., 2001). De esta forma, entre los argumentos esgrimidos para la adopción de reglas fiscales sobresale el que las autoridades al diseñar sus estrategias fiscales contarán con reglas que le impedirán caer en la discrecionalidad, dotando de credibilidad a la política fiscal.

Además, las reglas fiscales permitirán a la política monetaria satisfacer su papel de estabilizador (Galán, 2014), en la medida en que se asume que las autoridades monetarias pueden controlar el nivel de precios siempre y cuando los gobiernos implementen una disciplina fiscal acorde con la restricción presupuestaria (Brunilla et al., 2002). Este es el caso de los Estados miembros de la UE, donde además de tener una política monetaria única ejecutada por el Banco Central Europeo (en adelante, BCE), se ha establecido una regla fiscal bajo el Pacto de Estabilidad y Crecimiento para que las actuaciones fiscales discrecionales de las autoridades no interfieran en el objetivo de estabilidad de precio del BCE.

Otros argumentos a favor del establecimiento de reglas fiscales, como apunta García (2004), son:

- La adopción de reglas fiscales condiciona las medidas fiscales de los países de un determinado nivel de gobierno (Balassone et al., 2003), previniendo la transmisión de los efectos que las políticas fiscales implantadas por alguno de ellos, tendría sobre el resto.
- La equidad intergeneracional, de manera que las reglas fiscales sirvan para contener el gasto corriente y evite su financiación a través de deuda, cuyo pago tendrían que efectuar las generaciones venideras.
- Reducen el grado de discrecionalidad de los gobiernos. Concretamente, influyen en las expectativas de los agentes económicos de forma que estos pueden predecir de forma más acertada la evolución de la política económica gubernamental y adoptar, en consecuencia, sus propias decisiones de ahorro, inversión o empleo, redundando en un mayor crecimiento económico, mayor empleo y estabilidad económica.
- El comportamiento de muchos países desarrollados donde la política fiscal discrecional ha seguido un comportamiento pro cíclico, contribuyendo al incremento del déficit. Así, muchos países establecieron programas de consolidación fiscal a medio plazo para conseguir la sostenibilidad fiscal, y reglas fiscales que aseguraran su mantenimiento.

En los últimos años las reglas fiscales han experimentado un importante incremento, tanto en número como en complejidad de diseño y mecanismos de implementación y supervisión. A título de ejemplo, mientras que en 1990 solo cinco países utilizaban reglas fiscales nacionales o supranacionales, en 2015 lo hacían más de 86 países (Fondo Monetario Internacional, 2020). La crisis económica de 2008 tuvo un

efecto potenciador del uso de reglas fiscales. De hecho, junto a países que adoptaron reglas fiscales en respuesta a la crisis, otros modificaron las reglas existentes con la finalidad de mejorar su efectividad y flexibilidad, ajustándolas al ciclo económico, además de reforzar los mecanismos de supervisión (Merino, 2013).

Si las reglas fiscales tradicionales imponían una restricción a largo plazo sobre los agregados presupuestarios a través del establecimiento de límites numéricos (Kopits y Symanky, 1998) persiguiendo asegurar la responsabilidad fiscal, la sostenibilidad de la deuda pública, la estabilidad macroeconómica y limitar el tamaño del sector público, las de nueva generación son más complejas en la medida en que tratan de aunar objetivos de sostenibilidad de las finanzas públicas con otros de estabilidad macroeconómica, incorporando mecanismos de corrección automática de desviaciones respecto a la regla.

Atendiendo al agregado presupuestario al que restringen, las reglas fiscales pueden clasificarse en cuatro tipos (Kumar et al., 2009):

a) Reglas fiscales sobre la deuda pública, que son aquellas que establecen un límite a la deuda pública como porcentaje del Producto Interior Bruto (en adelante, PIB).

b) Reglas fiscales sobre el déficit presupuestario que, a su vez, se clasifican en reglas fiscales sobre el déficit presupuestario total y reglas fiscales sobre el déficit estructural.

c) Reglas fiscales sobre el gasto público. Estas reglas pueden establecerse en términos absolutos, relativos o como porcentaje del PIB y por un periodo entre tres y cinco años.

d) Reglas fiscales sobre los ingresos públicos. Como en el caso anterior, controlan explícitamente el tamaño del sector público y proporcionan una guía de actuación para la política económica en términos de recaudación y administración de los ingresos.

Según el Fondo Monetario Internacional (2020), la tendencia actual es la combinación de dos o más de esos tipos de reglas fiscales con el propósito de garantizar los objetivos de sostenibilidad y estabilidad de las finanzas públicas, si bien esta situación es más frecuente entre los países avanzados, seguidos por los emergentes. Sin embargo, en los países con menores niveles de renta son más frecuentes las reglas sobre el nivel de deuda.

Aunque las reglas fiscales de nueva generación contribuyen en gran medida al logro de los objetivos para las que han sido diseñadas, en algunos casos resultan demasiado estrictas y complejas, de modo que su implementación puede conllevar controvertidas implicaciones (Barnes et al., 2012). De hecho, en la UE se está extendiendo el interés por reglas fiscales simples (AIReF, 2018), extendiéndose la discusión a Estados miembros como España donde la AIReF (2018) ha realizado una propuesta tendente a la reforma del marco fiscal.

II

Análisis de los resultados de la aplicación del marco actual de estabilidad presupuestaria europeo y nacional

El propósito de este informe es el establecimiento de una propuesta de reforma del sistema de reglas fiscales aplicables a las Comunidades Autónomas. En este sentido, se hace necesario llevar a cabo un estudio de las reglas que se aplican en el ámbito nacional, las cuales están importantemente condicionadas por las normas y reglas dictadas en los últimos años en la Unión Europea (en adelante, UE) en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, entendido como el conjunto de reglas diseñadas para garantizar que los Estados miembros consigan unas finanzas públicas saneadas, además de la coordinación de sus políticas fiscales.

1. Estudio de la normativa vigente

1.1. Normativa de la Unión Europea

Las reglas fiscales aplicables actualmente al sector público tienen su origen en distintos instrumentos normativos emanados de la UE en el marco, más amplio, de las orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la UE. Concretamente, estas orientaciones generales se establecen de acuerdo con el procedimiento contemplado en el artículo 121 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea[1] (en adelante, TFUE), que, con el desarrollo que de dicho precepto se hace en los términos que se dirán, constituye el fundamento básico de la supervisión presupuestaria que la UE extiende en relación con los Estados miembros.

En este contexto, además del artículo 121 del TFUE cohabita la específica obligación prevista en el artículo 126 del mismo texto de acuerdo con la cual los Estados miembros habrán de evitar déficits públicos. De hecho, en el año 2008, con motivo de la crisis financiera, se desarrolló el artículo 126 del TFUE mediante el Protocolo nº 12, sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, que se incorporó al Tratado[2].

Este último instrumento, junto con aquellos específicos de supervisión presupuestaria insertos en el marco de supervisión multilateral que deriva del desarrollo del artículo 121 del TFUE, configuran el núcleo básico del Pacto de Estabilidad y Crecimiento[3].

1 El texto consolidado del TFUE puede ser consultado en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=ES.

2 El instrumento de incorporación del Protocolo nº 12 del TFUE está disponible en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A12008M%2FPRO%2F12. Este Protocolo, además de concretar los dos criterios determinantes de una situación de déficit excesivo, define en su artículo 2 ciertos conceptos empleados con tal finalidad -déficit, público, deuda e inversión- y, en su artículo 3, sienta la responsabilidad de los Estados miembros por los déficits en los que incurra el sector público definido en el precepto anterior en remisión al, entonces, sistema europeo de cuentas económicas integradas.

3 El fundamento político de este acuerdo se estableció mediante la Resolución del Consejo Europeo sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, disponible en https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l25021&from=ES.

A) Disposiciones del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en materia de supervisión presupuestaria de los Estados miembros

Una vez señaladas las disposiciones del Tratado sobre las que se construye la disciplina presupuestaria de la UE sobre los Estados miembros, los dos mecanismos mencionados -el preventivo o de supervisión presupuestaria multilateral y el correctivo o de evitación de déficits públicos excesivos- son regulados en el TFUE en los términos que siguen.

En lo que concierne al mecanismo preventivo, tras describirse en el artículo 121.2 del TFUE cómo se elaboran las orientaciones generales para las políticas económicas, el artículo 121.3 del TFUE determina que será el Consejo el que, informado por la Comisión, supervisará que la evolución y las políticas económicas -entre ellas la presupuestaria- de los Estados miembros se alineen con las líneas generales establecidas, procediendo regularmente a una evaluación global de las mismas con tal finalidad. Para permitir la supervisión multilateral, los Estados miembros deberán informar a la Comisión sobre las medidas importantes adoptadas en política económica, así como de otros aspectos que entiendan necesarios.

Finalmente, apunta el artículo 121.4 del TFUE que si la Comisión observa que la política económica de un Estado miembro no se adecua a las orientaciones generales establecidas podrá dirigir una advertencia al Estado miembro, que vendría acompañada, si así lo insta la Comisión al Consejo, de las recomendaciones necesarias que el Consejo formule. La adopción de recomendaciones exige el voto a favor de una mayoría cualificada en los términos del artículo 238.3 letra a) del TFUE -mínimo del 55% de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65% de la población de dichos Estados- sin consideración del voto del miembro del Consejo que representa al Estado que contraviene las orientaciones generales para las políticas económicas.

En materia presupuestaria, el marco de supervisión multilateral se concreta en los instrumentos que, fundamentalmente, se contemplan en el Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997[4], como los programas de estabilidad, el programa nacional de reformas, los objetivos presupuestarios a medio plazo, etc.

En lo que se refiere al mecanismo correctivo, en el artículo 126.2 del TFUE, tras habilitar a la Comisión para desarrollar esta forma de supervisión presupuestaria, se materializan los dos criterios determinantes de una situación de déficit excesivo, a saber:

1. Que la proporción entre el déficit público previsto o real y el producto interior bruto (en adelante, PIB) supere el 3%[5].

2. Que la proporción entre la deuda pública y el PIB supere el 60%[6].

4 Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas. El texto consolidado de esta disposición puede consultarse en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:01997R1466-20111213&from=ES.

5 Este porcentaje concreto es fijado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 126.2 in fine del TFUE, por el artículo 1 del Protocolo nº 12 del TFUE antes mencionado.

6 Como en el caso anterior, este porcentaje es fijado también por el artículo 1 del Protocolo nº 12 del TFUE.

Sin embargo, la aplicación de estos porcentajes o valores de referencia no es automática, sino que se toma en consideración el contexto. De hecho, se prevén las siguientes situaciones excepcionales:

a) Si la proporción entre déficit público y PIB, siendo próxima al 3%, desciende sustancial y continuadamente, o sobrepasa dicho porcentaje de forma extraordinaria y temporal.

b) Si la proporción entre deuda pública y PIB disminuye suficientemente y se aproxima al 60% a un ritmo satisfactorio.

En los apartados restantes del artículo 126 del TFUE se regula el denominado procedimiento de déficit excesivo que debe seguirse -protagonizado por el Consejo, como órgano decisorio, y por la Comisión, como órgano informante- cuando un Estado miembro no cumple con alguno o ambos de los criterios expresados o cuando, cumpliéndolos, existe un riesgo de déficit excesivo (artículo 126.3 *in fine* del TFUE). Asimismo, se contemplan las medidas coercitivas que pueden adoptarse (artículo 126.11 del TFUE) en caso de que el Estado miembro persista en no seguir las recomendaciones formuladas por el Consejo una vez este haya decidido declarar la existencia de un déficit excesivo (apartados 9 y 7 del artículo 126 del TFUE).

A imagen de lo apuntado anteriormente, las decisiones que competan al Consejo en relación con el procedimiento de déficit excesivo se adoptarán por mayoría cualificada en los términos establecidos en el artículo 238.3 letra a) del TFUE, sin tomar en consideración el voto del miembro del Consejo que representa al Estado miembro que incurre en déficit excesivo (artículo 126.13 del TFUE).

Por último, la ordenación del procedimiento de déficit excesivo, así como otras cuestiones materiales concernientes a este instrumento, se contienen, *grosso modo*, en el Reglamento (CE) nº 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997[7].

B) Disposiciones de desarrollo del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en materia de supervisión presupuestaria de los Estados miembros

Habiéndose reseñado la regulación primaria de los instrumentos que permiten la supervisión presupuestaria de los Estados miembros por parte la UE, estas disposiciones del TFUE han sido objeto de desarrollo, fundamentalmente, mediante los citados Reglamentos (CE) nº 1466/97 y 1467/97[8].

El Reglamento (CE) nº 1466/97, concerniente al mecanismo preventivo de supervisión presupuestaria, instaura el denominado semestre europeo para la coordinación de las políticas económicas. Se trata de un instrumento que, en materia presupuestaria, implica las siguientes obligaciones para los Estados miembros:

1. Presentación del Programa de estabilidad.

2. Presentación del Programa nacional de reforma.

7 Reglamento (CE) nº 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y aclaración del procedimiento de déficit excesivo. El texto consolidado de esta disposición puede consultarse en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:01997R1467-20111213&from=ES.

8 Las referencias que se hagan, en adelante, a uno y otro Reglamento deben considerarse hechas a los textos consolidados cuyo acceso se facilita por cuanto ambos textos fueron objeto de reformas en el año 2005, con motivo de los déficits públicos en que incurrían Alemania y Francia por entonces, y en el año 2011, a raíz de los efectos de la crisis financiera en las cuentas públicas de algunos Estados miembros.

No realiza el Reglamento (CE) nº 1466/97 ninguna precisión respecto al contenido del programa nacional de reforma. En cambio, sí establece la información que debe reflejarse en el programa de estabilidad (artículo 3.2), así como su plazo de presentación en el mes de abril de cada año (artículo 4.1).

Dentro de los contenidos del programa de estabilidad deben destacarse los denominados objetivos presupuestarios a medio plazo (artículo 2 bis), pues es con este instrumento con el que se fija el objetivo presupuestario específico de cada Estado miembro que puede diferir del requisito general de alcanzar una situación de proximidad al equilibrio o superávit. Se permite así a los Estados miembros un cierto margen de maniobra presupuestario -*grosso modo*, se admite una variación entre el -1% del PIB y el equilibrio o superávit- según las necesidades de inversión pública.

Los objetivos presupuestarios a medio plazo se revisan, inicialmente, cada tres años, aunque podrá procederse a tal actuación si se llevan a cabo reformas estructurales de gran incidencia en la sostenibilidad de las finanzas públicas. En todo caso, el respeto de los mismos deberá ser reflejado por los Estados miembros en sus marcos presupuestarios a medio plazo, según se regula en los artículos 9 y siguientes de la Directiva 2011/85[9].

El Consejo, en ejercicio de la supervisión multilateral que le encomienda el artículo 121 del TFUE, examinará los objetivos presupuestarios establecidos a medio plazo, evaluará los principales extremos del resto de contenidos del programa de estabilidad (artículo 5.1) y vigilará asimismo su aplicación (artículo 6.1).

Por su parte, el Reglamento (CE) nº 1467/97 desarrolla los aspectos materiales y formales del mecanismo correctivo de supervisión presupuestaria. Así, en su artículo 2.1, se define qué debe entenderse por excepcional y temporal[10] a efectos de permitir una proporción entre el déficit público de un Estado miembro y su PIB mayor del 3%. Aunque de una y otra definición se infiere que la situación de grave recesión económica, como la que genera las consecuencias de la pandemia de la covid-19, queda legitimada para, por la vía de la excepcionalidad o de la temporalidad, dejar sin efecto la limitación de incurrir en déficits excesivos, esta circunstancia es expresamente tratada y cuantificada en el artículo 2.2 del Reglamento (CE) nº 1467/97[11].

Igualmente, en el artículo 2.1 *bis*, se define cuándo la proporción entre deuda pública y PIB disminuye suficientemente y se aproxima al 60% a un ritmo satisfactorio, considerándose como tal una reducción del exceso sobre el valor de referencia en los tres años anteriores a un ritmo medio de una veinteava parte al año[12].

---

9 Directiva 2011/85/UE, del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros. El texto consolidado de esta disposición puede consultarse en https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0041:0047:ES:PDF.

10 Concretamente, el artículo 2.1 del Reglamento (CE) nº 1467/97 caracteriza un déficit público como excepcional "cuando obedezca a una circunstancia inusual sobre la cual no tenga ningún control el Estado miembro de que se trate y que incida de manera significativa en la situación financiera de las administraciones públicas, o cuando obedezca a una grave recesión económica", mientras que se reputa temporal "cuando las previsiones presupuestarias facilitadas por la Comisión indiquen que el déficit se situará por debajo del valor de referencia al término de la circunstancia inusual o de la grave recesión económica".

11 En efecto, en el artículo 2.2 del Reglamento (CE) nº 1467/97 se especifica que la superación del criterio del 3% de déficit público, consecuencia de una grave recesión económica, se considera excepcional "si el exceso sobre el valor de referencia se deriva de una tasa negativa de crecimiento anual del PIB en volumen o de una pérdida acumulada de producción durante un periodo prolongado de muy bajo crecimiento anual del PIB en volumen en relación con su potencial".

12 El último párrafo del artículo 2.1 bis del Reglamento nº (CE) 1467/97 enfatiza que, en la medición de esta excepción a la proporción entre la deuda pública y el PIB, deberá tenerse en cuenta "la influencia del ciclo en el ritmo de reducción de la deuda".

Además de esa suerte de objetivación de las excepciones a los criterios determinantes de situación de déficit excesivo (situación económica, presupuestaria y de la deuda pública a medio plazo, pasivos ligados al sector financiero y al envejecimiento de la población, etc.), en los apartados restantes del artículo 2 del Reglamento (CE) nº 1467/97 se detalla una serie de factores que afectan significativamente a la evolución del cumplimiento de dichos criterios y que deberán ser tenidos en cuenta por el Consejo y la Comisión en el ejercicio de las facultades que les compete dentro del procedimiento de déficit excesivo.

Junto a las definiciones y valoraciones contenidas en el Reglamento (CE) 1467/97, las restantes partes del texto contemplan, por un lado, la ordenación de las fases que comprende el procedimiento de déficit excesivo, así como su suspensión y su supervisión, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 126.3 y siguientes del TFUE y, por otro, la regulación de ciertos aspectos del régimen sancionador en esta materia (fundamentalmente, multas) con base en el artículo 126.11 del TFUE.

Aparte de los Reglamentos (CE) nº 1466/97 y 1467/97, deben citarse otras disposiciones legislativas de la UE que afectan, de forma más concreta, a los mecanismos preventivo y correctivo de supervisión presupuestaria.

En este sentido, en relación con la información a suministrar por los Estados miembros y con la calidad de la misma, debe traerse a colación el Reglamento (CE) nº 479/2009[13] que, además de esas dos cuestiones y en desarrollo del Protocolo nº 12 del TFUE, reitera que los términos definidos en el artículo 2 del texto deben entenderse conforme al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales (en adelante, SEC-95), aprobado por el Reglamento (CE) nº 2223/96. Con similares propósitos se aprobó la Directiva 2011/85 que, en línea de homogeneizar los marcos presupuestarios de los Estados miembros como medio para su supervisión presupuestaria, contempla instrumentos específicos como las reglas presupuestarias numéricas (artículos 5 y siguientes), como los marcos presupuestarios a medio plazo (artículos 9 y siguientes), etc.

Junto a la Directiva 2011/85, formando parte del movimiento de regulación presupuestaria denominado «*six-pack*», vieron la luz cinco Reglamentos de la UE. De entre estos, más allá de aquellos dos que reformaron los Reglamentos (CE) nº 1466/97 y 1467/97 y de otros dos relativos a desequilibrios macroeconómicos, debe traerse a colación el Reglamento (UE) nº 1173/2011[14]. Este Reglamento regula, fundamentalmente, aspectos relativos al régimen sancionador ya sea en el marco del componente preventivo (artículo 4) como en el escenario del componente correctivo (artículos 5 y 6) del procedimiento de déficit excesivo, introduciendo además sanciones por manipulación de estadísticas (artículo 8) en el seno de los procedimientos previstos en los artículos 121 y 126 del TFUE. Es de destacar igualmente que este texto dota de cierta automaticidad al régimen sancionador mencionado al instaurarse, con su artículo 12, el sistema de mayoría cualificada inversa[15].

13 Reglamento (CE) no 479/2009 del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativo a la aplicación del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. El texto consolidado de esta disposición puede consultarse en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:02009R0479-20140901&from=ES.

14 Reglamento (UE) nº 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro. El texto consolidado de esta disposición puede consultarse en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:02011R1173-20111213&from=ES.

15 En este sentido, la decisión de imposición de las referidas sanciones se entenderá adoptada por el Consejo a menos que este, dentro de un plazo, la rechace por la mayoría cualificada de la letra b) del artículo 238.3 del TFUE -mínimo del 72% de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65% de la población de dichos Estados-.

De forma similar al «*six-pack*», en el año 2013 acaece otro movimiento de regulación presupuestaria, conocido como «*two-pack*», en virtud del cual se evacuan los Reglamentos (UE) nº 473/2013 y 472/2013.

El Reglamento (UE) nº 473/2013[16] instaura un instrumento de supervisión presupuestaria reforzada al introducir, en su Capítulo IV, un sistema de seguimiento y evaluación de los proyectos de planes presupuestarios de los Estados miembros. Concretamente, en virtud de este sistema, los Estados miembros deberán presentar, no más tarde del 15 de octubre de cada año, un proyecto de plan presupuestario para el año siguiente (artículo 6.1) que contendrá la información que se detalla en el artículo 6.3 y que será evaluado por la Comisión en los términos del artículo 7.

Además, este sistema de supervisión reforzada se intensifica aun más cuando un Estado miembro se encuentra inmerso en un procedimiento de déficit excesivo, en cuyo caso vendrá obligado a presentar un programa de asociación económica en el que se describirán las medidas políticas y las reformas estructurales necesarias para lograr una corrección eficaz y duradera del déficit excesivo (artículo 9.1) y se identificará y seleccionará un conjunto de prioridades concretas destinadas a aumentar la competitividad y el crecimiento sostenible a largo plazo de ese Estado miembro, y la eliminación de sus debilidades estructurales (artículo 9.2).

Por su parte, el Reglamento (UE) nº 472/2013[17] consagra otro instrumento en virtud del cual se profundiza en la supervisión presupuestaria de aquellos Estados miembros que, por un lado, corran riesgo de experimentar graves dificultades en su estabilidad financiera o en la sostenibilidad de sus finanzas públicas o que, por otro lado, soliciten o reciban ayuda financiera de otros Estados miembros, de terceros países, de ciertos mecanismos europeos o de otras instituciones financieras internacionales (artículo 1.1).

En el primero de los casos, los Estados miembros con dificultades en su estabilidad financiera o en la sostenibilidad de sus finanzas públicas deberán adoptar medidas dirigidas a atajar las causas reales o potenciales de dichos problemas (artículo 3.1), así como observar las medidas de supervisión reforzada que se contemplan en el artículo 3.3, con protagonismo del Banco Central Europeo.

De presentarse la segunda situación, los Estados miembros que soliciten o reciban ayuda financiera, además de observar las medidas de supervisión reforzada previstas en el artículo 3.4, se ven constreñidos a aceptar el análisis de la sostenibilidad de su deuda pública por parte de la Comisión (artículo 6) y, sobre todo, a elaborar un programa de ajuste macroeconómico de acuerdo con este órgano de la UE (artículo 7). La potencialidad intrusiva de este programa en la política presupuestaria del Estado miembro es tal que, de estar sometido al mismo, quedará exento (i) de presentar el programa de estabilidad del artículo 3 del Reglamento (CE) nº 1466/97 -al integrarse su contenido en el primero de los programas mencionados- (artículo 10), (ii) de la supervisión derivada del semestre europeo (artículo 12), (iii) de la aplicación del sistema de seguimiento y evaluación de los proyectos de planes presupuestarios instaurado por el Reglamento (UE) nº 473/2013, así como de la presentación del programa de asociación económica previsto en este (artículo 13).

16 Reglamento (UE) nº 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro. El texto consolidado de esta disposición puede consultarse en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0473&from=ES.

17 Reglamento (UE) nº 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades. El texto consolidado de esta disposición puede consultarse en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0472&from=ES.

Todas las disposiciones traídas a colación en los apartados anteriores constituyen el marco normativo de la UE de referencia para las reglas fiscales que se aplican en España.

1.2. Normativa estatal: Análisis del artículo 135 de la Constitución y la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

El principio de estabilidad presupuestaria se consagró constitucionalmente en el artículo 135 de la Constitución Española (en adelante, CE), mediante una reforma de la Carta Magna realizada en 2011[18]. Dicho precepto se desarrolla a través de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, LOEPSF). Concretamente, el Preámbulo de la LOEPSF determina que la salvaguardia de la estabilidad presupuestaria se configura como un instrumento indispensable tanto para garantizar la financiación adecuada del sector público y los servicios públicos de calidad sobre los que descansa el sistema de bienestar, como para ofrecer seguridad a los inversores respecto a la capacidad de la economía española para crecer y atender los compromisos asumidos.

A diferencia de lo que sucedía en la normativa anterior[19], este principio se impone a todas las Administraciones Públicas, pues se regulan en un texto único las reglas relativas a la estabilidad presupuestaria y a la sostenibilidad financiera de la totalidad del sector público. Así lo determina el artículo 2 de la LOEPSF, que extiende su ámbito de aplicación subjetivo al sector público, que se refiere según delimita el propio precepto a la Administración Central, a las Comunidades Autónomas, a las Corporaciones Locales y a las Administraciones de la Seguridad Social. Esta extensión del ámbito subjetivo de aplicación ha mejorado la coherencia y claridad en la regulación jurídica, transmitiendo una idea de igualdad en las exigencias presupuestarias, de responsabilidad y lealtad institucional entre todas las Administraciones Públicas.

En este sentido, los artículos 3 y 4 de la LOEPSF definen, respectivamente, los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que se desarrollan en el capítulo III en normas concretas con el propósito de velar porque los mismos se cumplan en el conjunto de las Administraciones públicas. De hecho, el capítulo introduce importantes novedades en nuestra legislación, regulando los criterios para el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para cada una de las Administraciones Públicas e individualmente para las Comunidades Autónomas.

La LOEPSF también contempla los informes sobre cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto. Se informará sobre el cumplimiento de los objetivos tanto en los proyectos de Presupuesto, como en los Presupuestos iniciales y en su ejecución. La verificación del cumplimiento en las fases previas a la ejecución permitirá una actuación preventiva en caso de riesgo y la adopción, si fuera necesario, de medidas de corrección.

18 Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011 (BOE núm. 233, de 27 de septiembre de 2011).

19 Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (BOE núm. 299, de 14 de diciembre de 2001), así como el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre (BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 2007).

A) Los tres parámetros establecidos por la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (artículos 11 a 13)

1º. Equilibrio o superávit estructural: la prohibición de incurrir en déficit estructural

El artículo 135 de la Constitución (en adelante, CE) establece la obligación de las Administraciones Públicas de adecuar sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria y a no incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos por la UE. En concreto, el apartado 1 determina que "todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria". Por su parte, el apartado 2 establece que "el Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la UE para sus Estados Miembros. Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario". Finalmente, el apartado 5.b) de dicho precepto determina que dicha ley orgánica desarrollará también "la metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural".

El principio de estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas es objeto de desarrollo por la LOEPSF. Concretamente, el artículo 3.2 lo define como la situación de equilibrio o superávit estructural. En este marco de estabilidad presupuestaria se realizarán la elaboración, la aprobación y la ejecución de los Presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de los distintos sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de dicha Ley.

Para lograr la efectividad del principio de estabilidad presupuestaria, la LOEPSF establece la obligación de cumplimiento por las Administraciones Públicas de determinadas reglas. Así, el artículo 11.1 dispone que "la elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de las Administraciones Públicas y demás entidades que forman parte del sector público se someterá al principio de estabilidad presupuestaria". El apartado 2 determina que "ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural, definido como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales". Por tanto, todas las Administraciones Públicas deben presentar equilibrio o superávit, sin que puedan incurrir en déficit estructural[20]. En relación con las Corporaciones Locales, el apartado 4 ordena que deberán mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario. La misma regla se extiende a las Administraciones de Seguridad Social[21].

No obstante, se establecen ciertas situaciones excepcionales por cuanto se permite que bajo determinadas circunstancias se pueda incurrir en un déficit estructural, a saber:

a) El artículo 135 de la CE determina que mediante ley orgánica se fijará el déficit estructural máximo permitido al conjunto de las Administraciones Públicas. En este sentido, el artículo 11 de la LOEPSF determina que en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, de acuerdo con la normativa europea, podrá alcanzarse un déficit estructural del 0,4% del PIB expresado en términos nominales, o el establecido en la normativa europea cuando este

20 Al respecto, el artículo 11.6 determina que "para el cálculo del déficit estructural se aplicará la metodología utilizada por la Comisión Europea en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria".

21 En concreto, el apartado 5 determina que "las Administraciones de Seguridad Social mantendrán una situación de equilibrio o superávit presupuestario. Excepcionalmente podrán incurrir en un déficit estructural de acuerdo con las finalidades y condiciones previstas en la normativa del Fondo de Reserva de la Seguridad Social. En este caso, el déficit estructural máximo admitido para la administración central se minorará en la cuantía equivalente al déficit de la Seguridad Social".

fuera inferior. Este porcentaje es conforme con la normativa europea, en la que dicho déficit estructural se fija, como máximo, en el 0,5% del PIB, salvo que la deuda pública sea inferior al 60% del PIB en cuyo caso el límite máximo se establece en un 1% del PIB.

b) En relación con el Estado y las Comunidades Autónomas se permite que se superen los *límites de déficit estructural* cuando concurran ciertas circunstancias excepcionales. *Así lo determina el artículo 135.4 de la CE, que señala lo siguiente: "Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados". Por su parte, el* artículo 11.3 de la LOEPSF establece que "excepcionalmente, el Estado y las Comunidades Autónomas podrán incurrir en déficit estructural en caso de catástrofes naturales, recesión económica grave[22] o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de las Administraciones Públicas y perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados. Esta desviación temporal no puede poner en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo". El precepto continúa señalando que "en estos casos deberá aprobarse un plan de reequilibrio que permita la corrección del déficit estructural teniendo en cuenta la circunstancia excepcional que originó el incumplimiento".

2º. El límite de la ratio de deuda sobre el PIB: el principio de sostenibilidad financiera

La CE y la LOEPSF establecen que la sostenibilidad financiera es un principio fundamental de la actuación presupuestaria. Este principio permite incorporar la estabilidad en un contexto intertemporal, de forma permanente. En este sentido, el objetivo es que el bienestar de las generaciones futuras no se vea condicionado por el excesivo endeudamiento de las anteriores.

El artículo 4.2 de la LOEPSF determina que la sostenibilidad financiera se configura como la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de la deuda comercial conforme a lo establecido en dicha Ley, en la normativa sobre morosidad y en la normativa europea. A este principio se encuentran sujetas las actuaciones de las Administraciones Públicas. Por su parte, se entiende que existe sostenibilidad de la deuda comercial cuando el periodo medio de pago a los proveedores no supera el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad.

Para el cumplimiento de este principio el artículo 135.3 de la CE establece que "el volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea".

En desarrollo de este precepto constitucional, el artículo 13.1 de la LOEPSF fija el límite de deuda de las Administraciones Públicas. Concretamente, se establece que "el volumen de deuda pública, definida de acuerdo con el Protocolo sobre Procedimiento de déficit excesivo, del conjunto de Administraciones Públicas no podrá superar el 60 por ciento del Producto Interior Bruto nacional expresado en

22 El precepto señala que "a los efectos anteriores la recesión económica grave se define de conformidad con lo dispuesto en la normativa europea. En cualquier caso, será necesario que se dé una tasa de crecimiento real anual negativa del Producto Interior Bruto, según las cuentas anuales de la contabilidad nacional".

términos nominales, o el que se establezca por la normativa europea". Tan solo se permite superar estos límites en las mismas circunstancias excepcionales en que es admisible una situación de déficit estructural[23].

El límite de deuda del conjunto de las Administraciones Públicas se reparte entre las distintas Administraciones territoriales. A estos efectos, la letra a) del apartado 5 del artículo 135 de la CE determina que una ley orgánica desarrollará "la distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse". En este sentido, el artículo 13.1 de la LOEPSF continúa señalando lo siguiente: "Este límite se distribuirá de acuerdo con los siguientes porcentajes, expresados en términos nominales del Producto Interior Bruto nacional: 44 por ciento para la Administración central, 13 por ciento para el conjunto de Comunidades Autónomas y 3 por ciento para el conjunto de Corporaciones Locales. Si, como consecuencia de las obligaciones derivadas de la normativa europea, resultase un límite de deuda distinto al 60 por ciento, el reparto del mismo entre Administración central, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales respetará las proporciones anteriormente expuestas. El límite de deuda pública de cada una de las Comunidades Autónomas no podrá superar el 13 por ciento de su Producto Interior Bruto regional".

En relación con la capacidad de endeudamiento, el artículo 135.3 de la CE establece que "el Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito", lo que se desarrolla en los apartados 4 y 5 del artículo 13 de la LOEPSF. En concreto, para las Comunidades Autónomas, se establece que habrán de estar autorizados por Ley. Esta autorización del Estado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante, LOFCA), tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, así como la observancia de los principios y el resto de las obligaciones que se derivan de la aplicación de esa Ley. Por su parte, el apartado 6 establece que las Administraciones Públicas publicarán su periodo medio de pago a proveedores y habrán de disponer de un plan de tesorería, con reglas particulares cuando el periodo medio de pago de una Administración Pública, según los datos publicados, supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad. Vinculado con lo señalado anteriormente, el artículo 13.2 de la LOEPSF establece que "la Administración Pública que supere su límite de deuda pública no podrá realizar operaciones de endeudamiento neto".

Finalmente, como garantía para los inversores, la CE establece la prioridad absoluta de pago de los intereses y el capital de la deuda pública frente a cualquier otro tipo de gasto. De hecho, el artículo 135.3 de la CE establece que "los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión. En desarrollo de esta norma constitucional, el artículo 14 de la LOEPSF establece que "los créditos presupuestarios para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus Presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación mientras se ajusten a las condiciones de la Ley de emisión. El pago de los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones Públicas gozará de prioridad absoluta frente a cualquier otro gasto".

23 El artículo 13.3 establece que "los límites de deuda pública solo podrán superarse por las circunstancias y en los términos previstos en el artículo 11.3 de esta Ley. En estos casos deberá aprobarse un plan de reequilibrio que permita alcanzar el límite de deuda teniendo en cuenta la circunstancia excepcional que originó el incumplimiento".

3º La regla de gasto

La LOEPSF incorporó a la legislación española la regla de gasto establecida en la normativa europea, si bien con unos rasgos propios[24]. Concretamente, el artículo 12.1 de la LOEPSF establece que la variación del gasto computable[25] de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del PIB a medio plazo de la economía española[26]. Por tanto, esta regla impide que el gasto público crezca anualmente por encima de la tasa de referencia de crecimiento del PIB a medio plazo[27]. Ahora bien, la Seguridad Social es la única Administración que queda excluida de esta regla, dado que tiene encomendado el pago de las pensiones y otras prestaciones, cuyo importe no se puede reducir con medidas discrecionales, por lo que difícilmente puede verse sujeta a una regla de esta naturaleza.

Se configura, por tanto, como un instrumento de disciplina presupuestaria que trata de garantizar la sostenibilidad de las cuentas públicas de manera que, en un horizonte de medio plazo, el crecimiento del gasto de las Administraciones Públicas esté delimitado por la capacidad de ser financiado con ingresos estables y sostenibles en el tiempo (AIReF, 2015a). De hecho, cuando exista un desequilibrio estructural en las cuentas públicas o una deuda pública superior al objetivo establecido, el crecimiento del gasto público computable se ajustará a la senda establecida en los respectivos planes económico-financieros y de reequilibrio previstos en los artículos 21 y 22 de la LOEPSF. De este modo, si bien en la legislación anterior la obligación de presentar un límite de gasto estaba solo previsto para el Estado, la LOEPSF extendió dicha obligación también a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales.

---

24 Aunque la regla de gasto regulada por la LOEPSF se inspira en la establecida en la normativa europea, siendo similares en el procedimiento de cálculo y la finalidad perseguida, existen diferencias entre ellas como se muestra en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Diferencias entre la regla de gasto nacional y la europea

Ámbito subjetivo de aplicación	Aplicable a cada Administración Pública excepto Seguridad Social	Aplicable al conjunto de las Administraciones Públicas
Exigibilidad	Aplicable en todo caso	Aplicable siempre salvo que el país tenga abierto un Procedimiento de Déficit Excesivo
Consecuencias del incumplimiento	Aplicación de las mismas medidas correctivas previstas en la LOEPSF para las otras dos reglas fiscales	Su configuración como indicador del objetivo a medio plazo implica que su incumplimiento no va acompañado de consecuencias sancionadoras, que solo se originan si tiene lugar una desviación en el objetivo a medio plazo

Fuente: AIReF (2015a)

25 El apartado 2 del mismo precepto establece que "se entenderá por gasto computable a los efectos previstos en el apartado anterior, los empleos no financieros definidos en términos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, excluidos los intereses de la deuda, el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo, la parte del gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea o de otras Administraciones Públicas y las transferencias a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales vinculadas a los sistemas de financiación".

26 El apartado 3 añade que "corresponde al Ministerio de Economía y Competitividad calcular la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española, de acuerdo con la metodología utilizada por la Comisión Europea en aplicación de su normativa. Esta tasa se publicará en el informe de situación de la economía española al que se refiere el artículo 15.5 de esta Ley. Será la referencia a tener en cuenta por la Administración Central y cada una de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales en la elaboración de sus respectivos Presupuestos".

27 El Ministerio de Economía y Competitividad fijó esta tasa de referencia para 2019 en el 2,7% (porcentaje de variación anual). Por su parte, en el informe de situación que acompaña al acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de febrero de 2020 se aprobó la tasa de referencia para 2020 (2,9%), 2021 (3%), 2022 (3,2%) y 2023 (3,3%). No obstante, la situación derivada de la pandemia determinará que en los próximos meses se revisen todos estos valores.

La verificación de que el gasto computable no excede de la tasa de crecimiento de la economía española a medio plazo requiere llevar a cabo el siguiente proceso:

1. Determinación del gasto computable.

2. Corrección del gasto computable, en el supuesto en que durante el ejercicio se hayan producido ingresos derivados de cambios normativos.

3. Cálculo de la variación del gasto computable del ejercicio en relación con el correspondiente al ejercicio anterior.

4. Comparación del dato anterior con la tasa de referencia de crecimiento a medio plazo de la economía española.

El gasto computable hace referencia, a tenor de la LOEPSF, a "empleos no financieros" que es un concepto propio de la Contabilidad Nacional. Sin embargo, dado que la información disponible es la proporcionada por la Contabilidad Pública, será necesario realizar determinados ajustes que permitan obtener esa magnitud[28] y, a partir de ella, eliminar aquellas partidas no sometidas a la regla de gasto. En este sentido, atendiendo a la LOEPSF, las siguientes partidas quedan excluidas de esta regla fiscal:

a) El gasto por intereses de la deuda, por cuanto los tipos de interés están fuera del control de las Administraciones Públicas.

b) El gasto no discrecional por desempleo, al tratarse de un gasto vinculado al ciclo económico.

c) La parte del gasto financiado con fondos finalistas de la UE o de otras Administraciones Públicas. En la medida que se trata de un gasto con financiación afectada, evolucionará en función de dicha financiación.

d) Las transferencias a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales dentro de los sistemas de financiación de las Administraciones territoriales. Estas transferencias se reconocen como empleos, pero se podrían considerar como una participación en los ingresos de la Administración Pública pagadora y, por lo tanto, minorarían el presupuesto de ingresos, en cuyo caso no afectarían a la regla de gasto.

e) En relación con las Corporaciones Locales, el gasto en inversiones financieramente sostenibles cuando se haya financiado con superávit de ejercicios anteriores. Además, el gasto habrá de cumplir los límites y condiciones establecidos en la Disposición adicional sexta de la LOEPSF.

Determinado el gasto computable a efectos de la regla de gasto, este deberá ser corregido por ingresos derivados de cambios normativos. Así, los aumentos permanentes o cualquier disminución,

28 Aunque existe una clara vinculación entre la Contabilidad Nacional y la Contabilidad Pública, como apunta la AIReF (2015), las razones que explican la necesidad de practicar ajustes sobre la información proporcionada por la Contabilidad Pública a efectos de conocer los "empleos no financieros" es el distinto ámbito subjetivo y objetivo de ambas ramas de la Contabilidad. Atendiendo al ámbito subjetivo, mientras que la Contabilidad Pública se apoya en la naturaleza jurídica de las diferentes unidades públicas, la Contabilidad Nacional se centra en la actividad económica que desarrollan esas unidades. Por otra parte, desde el punto de vista objetivo, la necesidad de los ajustes se deriva de tres causas principales:
- la aplicación del principio del devengo,
- la consideración de determinados activos y pasivos financieros reconocidos en la contabilidad pública como empleos no financieros porque sobre ellos pese incertidumbre sobre su reembolso y su objetivo no sea la obtención de rentabilidad, y
- el cálculo de la formación bruta de capital.

permanente o no, de los ingresos con origen en un cambio normativo incrementarán o reducirán, respectivamente, el nivel de gasto computable[29].

El siguiente paso en el cálculo de la regla de gasto es determinar la tasa de variación del gasto computable, que se obtiene comparando el gasto computable del ejercicio con el correspondiente al año anterior, una vez que se hayan practicado todos los ajustes de homogeneización necesarios para garantizar la comparabilidad de ambas magnitudes. En función del momento del año en el que se calcule la regla de gasto, la información sobre el gasto computable del ejercicio se obtendrá del proyecto de presupuesto, del presupuesto aprobado o del presupuesto liquidado. Por su parte, los datos del gasto computable del año anterior serán los correspondientes al presupuesto liquidado, o en su defecto, los de su estimación.

En el cuadro siguiente se muestra el proceso para determinar la tasa de variación del gasto computable a los efectos del artículo 17.4 de la LOEPSF.

Cuadro 2. Cálculo de la tasa de variación del gasto computable

	Año n-1	Año n	Tasa de variación
1. Empleos no financieros			
2. Intereses			
3. Gastos financiados por la UE			
4. Gastos financiados por otras administraciones			
5. Transferencias al Estado por Sistema de Financiación			
6. Transferencias a Corporaciones Locales por Sistema de Financiación			
7. Cambios normativos con incrementos de recaudación permanentes			
8. Inversiones financieramente sostenibles			
Total a efectos de la Regla de Gasto (1-2-3-4-5-6-7-8)			

Fuente: LOEPSF

Por último, se llevará a cabo la comparación de la tasa de variación del gasto computable con la tasa de variación de la economía española a medio plazo, calculada por el Ministerio de Economía. Se cumplirá con la regla de gasto cuando la tasa de variación del gasto computable sea inferior a la tasa de variación de referencia.

Junto a la regla de gasto, el artículo 30 de la LOEPSF determina que las distintas Administraciones Públicas aprobarán un límite máximo de gasto no financiero, excluyéndose por tanto de este parámetro el pago de intereses de la deuda. En cualquier caso, este límite será coherente y consistente con el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto. Una vez estimados los ingresos del ejercicio, se establecerá el techo de asignación de recursos de sus Presupuestos y se aprobará la senda de

29 Esta corrección se fundamenta en que los aumentos de ingresos provocados por cambios normativos permanentes permitirían un crecimiento del gasto mayor del que procedería de la aplicación de la tasa de referencia, al contar con financiación adicional permanente. Por el contrario, las disminuciones de ingresos con origen en cambios normativos permanentes o temporales reducen la posibilidad de crecimiento del gasto respecto al permitido por comparativa con la tasa de referencia.

estabilidad. Se trata de lo que se conoce como el techo de gasto, cuya aprobación es el primer paso en la elaboración del presupuesto. Mediante esta magnitud se establece un límite al gasto de las Administraciones Públicas. Se trata del instrumento de gestión presupuestaria a través del cual, una vez estimados los ingresos del ejercicio, se calcula el gasto presupuestario que permite el cumplimiento del objetivo de estabilidad. El objetivo del techo de gasto es proteger la economía de un país de los constantes ciclos de expansión y recesión, evitando que el gasto se eleve en exceso en época de prosperidad económica y se limite en caso de que la economía entre en crisis. Por su parte, la regla de gasto constituye una regla de disciplina presupuestaria para las Administraciones Públicas y una útil herramienta para controlar el déficit, por lo que se configura como un importante instrumento para el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

En la medida en que el techo de gasto se presenta como el primer paso para la aprobación de los presupuestos, este límite se debe calcular, con carácter general, en el segundo trimestre del año. Por ello, el precepto establece que las Comunidades Autónomas remitirán al Consejo de Política Fiscal y Financiera antes del 1 de agosto de cada año la información sobre el límite de gasto no financiero que cada una de ellas haya aprobado[30].

Esta regla se completa con la obligación de destinar los ingresos no esperados a la minoración de la deuda, es decir, cuando se obtengan ingresos superiores a los previstos, no podrán ser destinados a financiar nuevos gastos, sino que el exceso no esperado se dedicará a una menor apelación al endeudamiento. En concreto, el artículo 12.5 de la LOEPSF establece que "los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública".

B) El periodo transitorio para la prohibición de déficit estructural y la aplicación de los límites de la ratio de deuda sobre el PIB

Los límites de déficit estructural establecidos en el artículo 135.2 de la CE entrarán en vigor a partir de 2020, conforme establece el apartado 3 de la disposición adicional única de la citada Reforma[31]. En el mismo sentido se pronuncia la Disposición final séptima de la LOEPSF[32].

En este sentido, la LOEPSF contempla un periodo transitorio hasta el año 2020, sin que se especifique si el mismo concluye al inicio o al fin de este último año. Durante el periodo transitorio se debía adentrar en una senda de reducción de los desequilibrios presupuestarios hasta alcanzar los límites previstos en los artículos 11 y 13 de la citada ley, de tal forma que las Administraciones Públicas cumplieran con los

30 El artículo 30 de la LOEPSF establece lo siguiente: "1. El Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales aprobarán, en sus respectivos ámbitos, un límite máximo de gasto no financiero, coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto, que marcará el techo de asignación de recursos de sus Presupuestos. El límite de gasto no financiero excluirá las transferencias vinculadas a los sistemas de financiación de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. 2. Antes del 1 de agosto de cada año el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas informará al Consejo de Política Fiscal y Financiera sobre el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado. 3. Antes del 1 de agosto de cada año las Comunidades Autónomas remitirán al Consejo de Política Fiscal y Financiera información sobre el límite de gasto no financiero que cada una de ellas haya aprobado".

31 Dicha disposición determina que "los límites de déficit estructural establecidos en el artículo 135.2 de la Constitución Española entrarán en vigor a partir de 2020".

32 Concretamente, la disposición final establece que "los límites previstos en los artículos 11 y 13 de esta Ley entrarán en vigor el 1 de enero de 2020".

porcentajes de déficit y deuda fijados en la misma, es decir, el equilibrio estructural y una deuda pública inferior al 60 por ciento del PIB (distribuido entre un 44% para la Administración Central, 13% para las Comunidades Autónomas y el restante 3% para las corporaciones locales). El periodo transitorio hasta alcanzar estos objetivos de saldo estructural y deuda en 2020 queda regulado en la Disposición Transitoria Primera de la Ley, donde se establece que:

a) La ratio de deuda pública sobre PIB para cada Administración se reducirá al ritmo necesario en promedio anual para alcanzar el límite del 60% establecido en el artículo 13. La senda de la reducción del volumen de deuda deberá, además, cumplir los siguientes requisitos:

   1º. La variación de los empleos no financieros de cada Administración no podrá superar la tasa de crecimiento real del PIB de la economía española.

   2º. A partir del momento en que la economía nacional alcance una tasa de crecimiento real de, al menos el 2% anual o genere empleo neto con un crecimiento de al menos el 2% anual, la ratio de deuda pública se reducirá anualmente, como mínimo, en dos puntos porcentuales del PIB nacional.

   No obstante, si a dicha fecha no se supera el valor máximo de endeudamiento fijado por la UE, pero alguna Administración supera el límite de deuda previsto en el artículo 13 habiendo cumplido con el objetivo de saldo estructural, deberá reducir anualmente la desviación entre la ratio de deuda y su límite, sin que el cómputo total del plazo de ajuste pueda superar el previsto en la normativa europea a contar desde la entrada en vigor de la LOEPSF.

b) El déficit estructural del conjunto de Administraciones Públicas se deberá reducir, al menos, un 0,8% del PIB nacional en promedio anual. Esta reducción se distribuirá entre el Estado y las Comunidades Autónomas en función de los porcentajes de déficit estructural que hubiesen registrado el 1 de enero de 2012. En caso de Procedimiento de Déficit Excesivo, la reducción del déficit se adecuará a lo exigido en el mismo.

Sin embargo, a tenor del apartado 2 de dicha disposición, estos límites no serán aplicables cuando se produzca alguna de las circunstancias y en los términos previstos en los artículos 11.3 y 13.3 de la LOEPSF.

Según el apartado 3, los límites de déficit estructural y de deuda pública del apartado 1 del precepto tendrán los mismos efectos y consecuencias que la LOEPSF prevé para los contemplados en los artículos 11 y 13, en particular respecto a los mecanismos preventivos y correctivos del capítulo IV.

En el apartado 4 se establecía que en los años 2015 y 2018 se revisaría la reducción de la deuda pública y del déficit estructural para alcanzar en 2020 los límites previstos en los artículos 11 y 13 de la Ley, con el propósito de actualizarla según la situación económica y financiera. Esta disposición se incluyó para asegurar que se cumpliría el objetivo. Sin embargo, no se ha llevado a cabo la revisión, pese a que era evidente desde hace años que no se iba a cumplir con lo estipulado en esta disposición transitoria. Por tanto, a estas alturas, la disposición transitoria, particularmente una vez que en 2020 ha acontecido la crisis derivada del covid-19, ha perdido todo su valor. Será, por tanto, necesario establecer otra senda realista de déficit y deuda, que permita un proceso de reducción progresiva de ambos conceptos, según la situación en la que se encuentre España una vez que la crisis sanitaria se considere superada.

1.3. La normativa y las reglas aplicables por la Comunidad Autónoma de Andalucía

El desarrollo de lo preceptuado en el artículo 135 de la CE en relación con las limitaciones de las Comunidades Autónomas se ha realizado, según se ha indicado, a través de la LOEPSF que, a diferencia de lo que sucedía en la normativa anterior, se impone a todas las Administraciones públicas. Ello ha requerido que la LOFCA[33], que concreta el sistema de competencias financieras y tributarias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ampliara sus principios para dar entrada a los citados de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

De hecho, la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera[34], añadió al artículo 2.1.b), in fine, el siguiente párrafo: "A estos efectos, se aplicarán los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera definidos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera". Asimismo, proporcionó una nueva redacción al artículo 14 a fin de indicar que, para la concesión de la autorización precisa para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación de crédito público, "el Estado tendrá en cuenta el cumplimiento los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera definidos en el artículo 2.uno.b) de la presente Ley". Igualmente, reformó el apartado 1 del artículo 24 para establecer que los presupuestos de las Comunidades Autónomas han de atender "al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera". Por último, modificó la LOFCA para incorporar el principio de prudencia financiera como fundamento de las operaciones financieras de las Comunidades Autónomas. Concretamente, el artículo 13 bis define la prudencia financiera como el conjunto de condiciones que deben cumplir las operaciones financieras para minimizar su riesgo y coste, velando las comunidades Autónomas por la aplicación del principio en el conjunto de su sector público. Así, la formalización de operaciones financieras no ajustadas a las condiciones establecidas por la prudencia financiera requerirá la autorización del Estado a tenor del artículo 14 bis de la LOFCA[35].

---

33 BOE núm. 236, de 1 de octubre.

34 BOE núm. 141, de 13 de junio.

35 Concretamente, dicho precepto dispone que:

"1. Todas las operaciones financieras que suscriban las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, están sujetas al principio de prudencia financiera. Se entiende por prudencia financiera el conjunto de condiciones que deben cumplir las operaciones financieras para minimizar su riesgo y coste.

2. Se consideran financieras todas aquellas operaciones que tengan por objeto los instrumentos siguientes:

a) Activos financieros. Están incluidos en este concepto los instrumentos de capital o de patrimonio neto de otras entidades, los derechos a recibir efectivo u otro activo financiero de un tercero o de intercambiar con un tercero activos o pasivos financieros en condiciones potencialmente favorables.

b) Pasivos financieros. Están incluidas en este concepto deudas representadas en valores, operaciones de crédito, operaciones de derivados y cualquier otra obligación exigible e incondicional de entregar efectivo u otro activo financiero a un tercero o de intercambiar con un tercero activos o pasivos financieros en condiciones desfavorables.

c) La concesión de avales, reavales u otra clase de garantías públicas o medidas de apoyo extrapresupuestario.

3. Las condiciones que deben cumplir las operaciones financieras previstas en la letra b) del apartado anterior se establecerán por Resolución de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera y las de las letras a) y c) anteriores por Resolución de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local. De la aplicación de dichas condiciones se informará periódicamente al Consejo de Política Fiscal y Financiera.

4. Las Comunidades Autónomas velarán por la aplicación del principio de prudencia financiera en el conjunto de su sector público.

5. Precisará de autorización del Estado la formalización de las operaciones a las que se refiere la letra c) del apartado 2 de este artículo, cuando no se ajusten a las condiciones del principio de prudencia financiera".

No obstante, la LOEPSF también introduce mecanismos extraordinarios de financiación para las Comunidades Autónomas, así como reglas temporales para la flexibilización de las operaciones de endeudamiento. En este sentido, cabe traer a colación los siguientes:

1) Autorizaciones de endeudamiento.

   De acuerdo con la Disposición transitoria tercera de la LOEPSF, hasta 2020, si circunstancias económicas extraordinarias pusieran de manifiesto la necesidad de garantizar la cobertura de los servicios públicos fundamentales, se podrán establecer operaciones de crédito por plazo superior a un año e inferior a diez, sin que resulten de aplicación las restricciones previstas en el apartado dos del artículo 14 de la LOFCA. No obstante, las operaciones que se concierten bajo esta excepción deberán ser autorizadas en cualquier caso por el Estado, quien apreciará si se dan las condiciones requeridas.

   En consecuencia, hasta el presente año las Comunidades Autónomas han podido acordar, con carácter excepcional, operaciones de créditos sin atender a los requisitos establecidos en la LOFCA, no sólo para gastos de inversión, sino también para gastos corrientes, siempre y cuando resultasen indispensables para financiar servicios públicos fundamentales.

2) Mecanismos adicionales de financiación para las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales.

   La Disposición adicional primera de la LOEPSF prevé mecanismos adicionales de financiación cuya puesta en marcha ha facilitado una elevada liquidez a las Comunidades Autónomas a unos costes muy reducidos en un periodo de crisis económica caracterizado por mayores necesidades de financiación y en un entorno de fuerte inestabilidad en los mercados financieros que, en muchos casos, impedía el acceso a la misma y, en otros, exigía costes muy elevados, que ponían en riesgo la sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas.

   Concretamente, los mecanismos adicionales de financiación creados por el Gobierno desde la aprobación de la LOEPSF han sido los siguientes:

   a) El mecanismo extraordinario de financiación para el pago a proveedores, creado por el Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales, que posteriormente se hizo extensible a las Comunidades Autónomas mediante el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 6 de marzo de 2012.

   b) El Fondo de Liquidez Autonómico, creado por el Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones Públicas, como mecanismo de apoyo a la liquidez de las Comunidades Autónomas durante 2012, 2013 y 2014. Se trata de una medida temporal y voluntaria destinada a financiar vencimientos de deuda, así como el resto del endeudamiento permitido por la normativa de estabilidad presupuestaria.

   c) El Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas, creado mediante Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera para las Comunidades Autónomas y Entidades Locales y otras de carácter económico. Este mecanismo aplicable a partir de 2015 se creó con la doble finalidad de compartir los ahorros financieros entre todas las Administraciones, dando prioridad al gasto social, y de simplificar la gestión de los mecanismos adicionales de financiación a Comunidades Autónomas existentes hasta entonces. Este Fondo se divide en cuatro compartimentos: Facilidad Financiera, Fondo de Liquidez Autonómico, Fondo Social y Fondo en liquidación para la Financiación de los Pagos a los Proveedores de Comunidades Autónoma, que suplen y amplían la cobertura del Fondo de Liquidez Autonómico.

En definitiva, a partir de 2020, el endeudamiento autonómico para cubrir déficit más allá de las inversiones públicas o cuando se supere el límite del 25% de los ingresos corrientes solo será posible a través de estos mecanismos adicionales de financiación[36]. No obstante, cuando una Comunidad Autónoma o una Corporación Local solicite acceder a alguna medida extraordinaria o mecanismo adicional de liquidez, vendrá obligada, según establece la Disposición adicional primera de la LOEPSF, a concertar un plan de ajuste, si fuera preceptivo, que habrá de ser consistente con los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública. Además, con carácter previo, la Comunidad Autónoma o la Corporación Local habrá de aceptar condiciones particulares de seguimiento y remisión de información, así como aquellas otras previstas para la puesta en marcha de los mecanismos adicionales de financiación.

En cuanto al plan de ajuste, el cumplimiento de las medidas incorporadas en el mismo determinará el desembolso por tramos de la ayuda. Además, durante su periodo de vigencia, la Administración responsable habrá de remitir información sobre sus deudas[37], con una periodicidad trimestral[38]. En caso de falta de remisión de la información, la valoración desfavorable o el incumplimiento del plan de ajuste, cuando este sea preceptivo, dará lugar a la aplicación de las medidas coercitivas de los artículos 25 y 26 de la Ley previstas para el incumplimiento del plan económico-financiero.

En lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Andalucía, el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, es la norma de referencia en la delimitación del marco económico–financiero por el que debe regirse la Junta de Andalucía y los entes o entidades que la integran. Si bien dicho texto se adecuaba al marco normativo existente en su momento en lo relativo a la estabilidad presupuestaria pues, por ejemplo, en su artículo 9 contemplaba entre sus principios el de estabilidad presupuestaría, también ha debido ser adaptado a las limitaciones impuestas por la LOEPSF. En este sentido, ha sido objeto de las siguientes modificaciones:

a) La disposición final 5.1 de la Ley 5/2012, de 26 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma para 2013, incorporó un nuevo apartado h) en el artículo 13, estableciendo entre las

36 Al respecto, Martínez (2020, 15) señala que "la disposición adicional primera de la LOEPSF también deja al margen de las restricciones de la LOFCA los recursos recibidos vía endeudamiento con los mecanismos extraordinarios de financiación (FFCCAA), que en este momento se concentran en los compartimentos de Facilidad Financiera (FF) y Fondo de Liquidez Autonómica (FLA). Por consiguiente, a partir de 2020, solo cabría en rigor el endeudamiento autonómico para inversión pública; pero si necesitasen recursos para cubrir déficit más allá de las inversiones públicas (esto es, gasto corriente) y/o se superase el límite del 25 por ciento de los ingresos corrientes, el endeudamiento solo sería posible a través del FFCCAA".

37 Concretamente, el apartado 4 de la Disposición adicional primera dispone que "la Administración responsable deberá remitir al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas información con una periodicidad trimestral, sobre los siguientes extremos: a) Avales públicos otorgados, riesgo vivo total acumulado por los mismos y operaciones o líneas de crédito contratadas identificando la entidad, total del crédito disponible y el crédito dispuesto. b) Deuda comercial contraída clasificada por su antigüedad y su vencimiento. Igualmente, se incluirá información de los contratos suscritos con entidades de crédito para facilitar el pago a proveedores. c) Operaciones con derivados. d) Cualquier otro pasivo contingente".

38 Tratándose de Comunidades Autónomas, el apartado 5 de la Disposición adicional primera de la LOEPSF establece que la información se remitirá con periodicidad mensual. Adicionalmente, presentarán información actualizada sobre la ejecución del plan de ajuste que contemple, al menos, los siguientes aspectos: a) Ejecución presupuestaria mensual de los capítulos de gastos e ingresos; b) Adecuación a la realidad del plan de ajuste y valoración de las medidas en curso; c) Valoración de los riesgos a corto y medio plazo en relación con el cumplimiento de los objetivos que se pretenden con la aplicación del plan de ajuste, analizándose en particular las previsiones de liquidez y las necesidades de endeudamiento; d) análisis de las desviaciones producidas en la ejecución del plan de ajuste; e) Recomendaciones, en su caso,, de modificación del plan de ajuste de cara a cumplir con los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera; f) Información actualizada del plan de tesorería.

competencias de la Consejería competente en materia de Hacienda "el impulso y coordinación de los instrumentos y procedimientos para la aplicación de las normas en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera".

b) La disposición final 2.21 de la Ley 6/2014, de 30 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma para 2015, añadió un nuevo apartado al artículo 47, exigiendo que "en todo expediente de generación de crédito deberá quedar asegurado el cumplimiento de las reglas de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera".

c) La disposición final 1.11 de la Ley 1/2015, de 21 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma para 2016, modificó el apartado 2 del artículo 64, preceptuando que "las operaciones de endeudamiento de la Junta de Andalucía se ajustarán a lo establecido en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, así como a las exigencias de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera fijadas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera".

d) La disposición final 1.12 de la Ley 1/2015, de 21 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma para 2016, alteró el apartado 2 del artículo 71, que quedó redactado como sigue: "2. Las operaciones de endeudamiento de las entidades contempladas en el apartado anterior deberán ajustarse a las exigencias de estabilidad presupuestaria fijadas por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera".

Para concluir, se ha de destacar que, como consecuencia de la emergencia de salud pública ocasionada por el covid-19, la Comunidad Autónoma de Andalucía, al igual que el resto de Administraciones Públicas, se ha visto obligada a adoptar medidas para prevenir y contener el virus y mitigar su efecto sanitario, social y económico. Estas medidas se han instrumentado mediante autorizaciones y habilitaciones en materia presupuestaria, que normativamente se han recogido en el Decreto Ley 3/2020, de 16 de marzo, de medidas de apoyo financiero y tributario al sector económico de agilización de actuaciones administrativas y de medidas de emergencia social y en el Decreto Ley 14/2020, de 26 de mayo, por el que se establecen con carácter extraordinario y urgente medidas para la reactivación del sector de la hostelería, restauración, ocio y esparcimiento. Asimismo, la elaboración del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía viene marcada por la situación de emergencia sanitaria y social provocada por la pandemia del covid-19 y sus consecuencias económicas, pero, como se indica en el artículo 2 de la Orden de 13 de julio de 2020, por la que se dictan normas para la elaboración del presupuesto de la Junta de Andalucía para el año 2021, se ha de mantener como criterio presupuestario "la consecución de los objetivos de política económica del Gobierno", de forma que el presupuesto "adecuará sus ingresos y gastos al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública aprobados".

2. El cumplimiento por el Reino de España de los requisitos relativos al déficit estructural y a los límites de la ratio de deuda sobre el PIB en el periodo 2013-2019: los problemas en la aplicación práctica de la LOEPSF durante su vigencia

La LOEPSF ha servido de marco para el proceso de consolidación fiscal que han llevado a cabo las Administración Públicas españolas. No obstante, la aplicación práctica de esta norma no ha sido sencilla. Durante los últimos años se han puesto de manifiesto numerosos problemas en cuanto a su aplicación práctica, poniéndose en cuestión su efectividad y la necesidad de su reforma (AIReF, 2018; Cuenca, 2016).

De hecho, los límites establecidos en la LOEPSF difícilmente iban a ser alcanzados, pues al cierre de 2019, cuando las perspectivas de crecimiento económico y de generación de empleo aún eran positivas, ni el déficit estructural ni el volumen de deuda pública acumulado permitían dar cumplimiento a los compromisos legales. La pandemia del covid-19 ha ahondado en esta situación, convirtiendo en una quimera la posibilidad de observancia en 2020 de los parámetros establecidos en la LOEPSF, que era cuando finalizaba el periodo transitorio. Cuando se logre superar la crisis sanitaria de forma definitiva a todas las Administraciones Públicas les quedará una ardua labor, por cuanto será necesario elaborar un nuevo horizonte de reformas para someter los presupuestos de los entes territoriales a la disciplina fiscal del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que también se deberá reformar para adaptarlo a la nueva situación.

2.1. Los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto del conjunto de las Administraciones públicas desde 2013

A) La reglas para el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria

Los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto del conjunto de las Administraciones Públicas, el límite correspondiente a cada uno de los subsectores, así como el límite individual para cada Comunidad Autónoma son determinados por el Consejo de Ministros en el primer semestre de cada año.

En este sentido, la LOEPSF determina en su artículo 15 que en el primer semestre de cada año el Gobierno, mediante acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda y previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas y de la Comisión Nacional de Administración Local en cuanto al ámbito de las mismas, fijará los objetivos de estabilidad presupuestaria, en términos de capacidad o necesidad de financiación y el objetivo de deuda pública referidos a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto de las Administraciones Públicas como

para cada uno de sus subsectores. Dichos objetivos estarán expresados en términos porcentuales del PIB nominal. Además, el acuerdo del Consejo de Ministros incluirá el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado.

Por su parte, el artículo 16 de la LOEPSF establece que, una vez aprobados por el Gobierno los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, previo informe de la AIReF[39], formulará una propuesta de objetivos individuales para cada una de las Comunidades Autónomas. A partir de la mencionada propuesta, el Gobierno previo informe de Consejo de Política Fiscal y Financiera, que deberá pronunciarse en el plazo improrrogable de quince días desde la recepción de la propuesta en la Secretaría del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, fijará los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las Comunidades Autónomas.

B) Los objetivos del periodo 2013-2018

Para determinar el impacto del covid-19 en las cuentas públicas, es necesario conocer el estado anterior de las cuentas públicas. En este sentido, este apartado se dedica al estudio de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto desde la entrada en vigor de la LOPEPSF y hasta el año 2018, según los datos del Ministerio de Hacienda[40]. En un epígrafe posterior se analizarán de forma individualizada los objetivos del año 2019 y para los años siguientes, para que contar con una imagen de la situación de las cuentas públicas antes de la crisis del covid-19, y de las previsiones para los años posteriores, si bien como consecuencia de la suspensión de las reglas fiscales en 2020 y 2021 estos objetivos ya no van a resultar de aplicación.

Los objetivos de estabilidad presupuestaria fijados por acuerdos del Consejo de Ministros en el periodo señalado fueron los que se muestran en la tabla siguiente.

Tabla 1. Objetivos de estabilidad presupuestaria del periodo 2013-2018

	Total de Administraciones Públicas	Administración Central	Comunidades Autónomas	Corporaciones Locales	Fondos de Seguridad Social
2013	6,5%	3,8%	1,3%	0,0%	1,4%
2014	5,5%	3,5%	1,0%	0,0%	1,0%
2015	4,2%	2,9%	0,7%	0,0%	0,6%
2016	4,6%	2,2%	0,7%	0,0%	1,7%
2017	3,1%	1,1%	0,6%	0,0%	1,4%
2018	2,2%	0,7%	0,4%	0,0%	1,1%

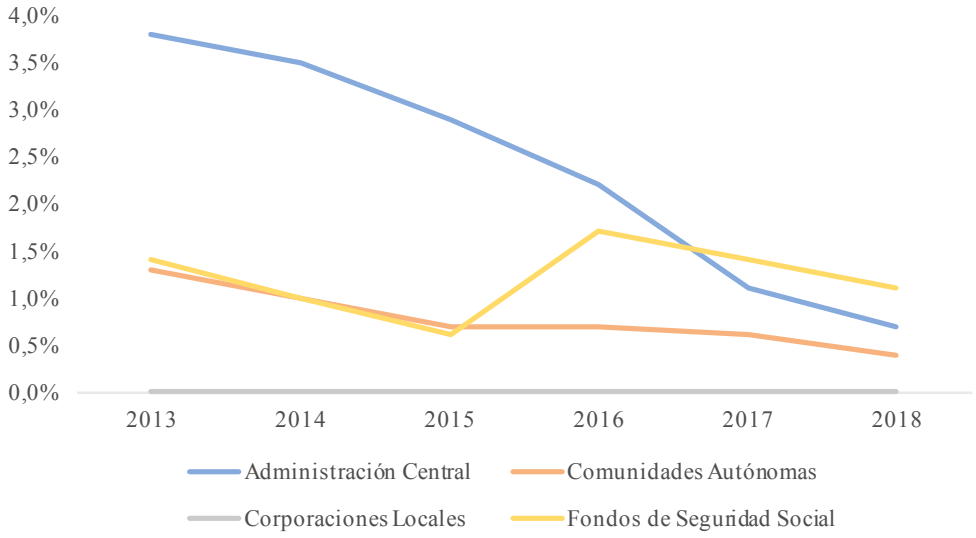
Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

39 El artículo 18 de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la AIReF, obliga a esta institución a la elaboración de un Informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales para cada una de las Comunidades Autónomas, que debe publicarse en los diez días siguientes a la aprobación por el Gobierno de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para el conjunto de las Administraciones Públicas.

40 Los datos correspondientes a los objetivos establecidos para las distintas reglas fiscales y el límite de gasto no financiero desde 2005 están disponibles en https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/InformacionAAPPs/Objetivos-de-Estabilidad-y-L%C3%ADmite-de-Gasto-no-Financiero-del-Estado.aspx.

En relación con el objetivo de estabilidad presupuestaria, salvo a las Corporaciones Locales a las que se les exigió equilibrio presupuestario durante todos los años estudiados, al resto de subsectores de las Administraciones Públicas se le permitió una situación de déficit. No obstante, la tendencia del objetivo fijado ha sido decreciente a lo largo del periodo de tiempo analizado, con la excepción de los fondos de la Seguridad Social que, en el ejercicio 2016, experimentó un importante crecimiento, probablemente, como consecuencia de la significativa desviación producida en el año anterior respecto al objetivo establecido[41]. El Gráfico 1 expone la variación del objetivo de estabilidad presupuestaria entre los años 2013 y 2018.

Gráfico 1. Objetivo de estabilidad presupuestaria (2013-2018)



Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

En cuanto al objetivo de deuda fijado por acuerdos del Consejo de Ministros se recogen en la siguiente tabla los valores correspondientes al conjunto de las Administraciones Públicas, así como de cada uno de los subsectores a los que el Gobierno debe fijar un objetivo específico.

41 Como se analizará en un epígrafe posterior, en el año 2015, al subsector de Fondos de Seguridad Social se estableció como objetivo de estabilidad presupuestaria una cifra de déficit equivalente al 0,6% del PIB para 2015. Sin embargo, este subsector obtuvo un déficit de 13.150 millones de euros, equivalente al 1,22% del PIB y, consecuentemente, incumplió el objetivo fijado inicialmente, al producirse una desviación negativa equivalente a 0,6% del PIB.

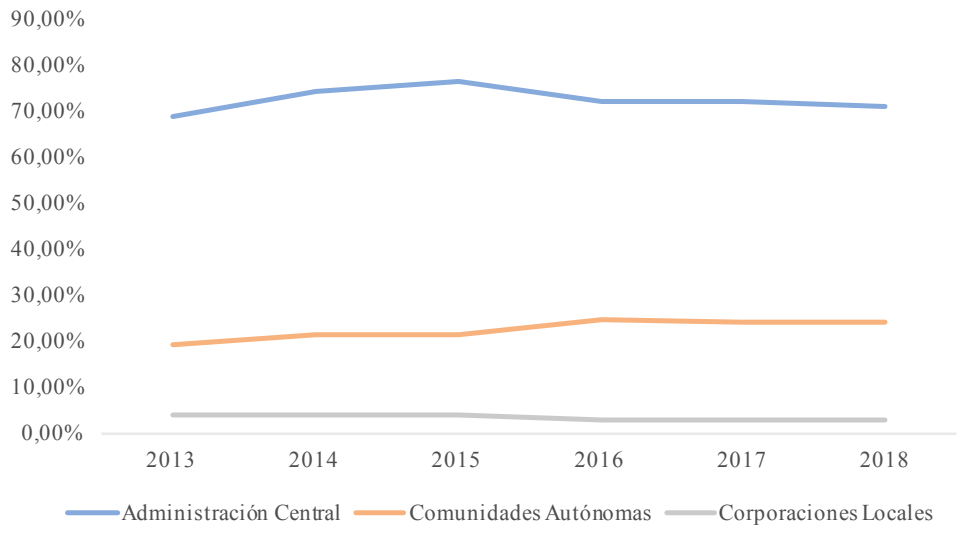
Tabla 2. Objetivos de deuda del periodo 2013-2018

	Total de Administraciones Públicas	Administración Central	Comunidades Autónomas	Corporaciones Locales	Fondos de Seguridad Social
2013	91,6%	68,5%	19,1%	4,0%	-
2014	99,5%	74,4%	21,1%	4,0%	-
2015	101,7%	76,3%	21,5%	3,9%	-
2016	99,4%	72,0%	24,4%	3,0%	-
2017	99,0%	72,0%	24,1%	2,9%	-
2018	97,6%	70,8%	24,1%	2,7%	-

Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

A lo largo del periodo estudiado, el objetivo de deuda fijado por acuerdos de Consejo de Ministros, como se observa en el Gráfico 2, sufrió pocas variaciones, si bien la mayor parte del objetivo para el conjunto de las Administraciones Públicas correspondió a la Administración Central. De hecho, este último subsector se movió en torno a un objetivo del 72% del PIB durante los años estudiados, frente al objetivo del 22,5% y del 3,5% para los subsectores de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, respectivamente.

Gráfico 2. Objetivo de deuda pública (2013-2018)



Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

Finalmente, se ha de hacer mención al objetivo fijado para la regla de gasto, que coincide con la tasa de crecimiento del PIB a medio plazo de la economía española, calculada por el Ministerio de Economía y Competitividad de acuerdo con la metodología utilizada por la UE. En la siguiente tabla, se recogen los objetivos del periodo 2013-2018 en relación con la Administración central, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, pues los Fondos de la Seguridad Social no están sujetos a dicha regla. Tampoco tiene sentido analizar el conjunto de las Administraciones Públicas, pues esta regla tiene un carácter individualizado para cada nivel de gobierno.

Tabla 3. Objetivos relativos a la regla de gasto del periodo 2013-2018

	Administración Central	Comunidades Autónomas	Corporaciones Locales
2013	1,7%	1,7%	1,7%
2014	1,5%	1,5%	1,5%
2015	1,3%	1,3%	1,3%
2016	1,8%	1,8%	1,8%
2017	2,1%	2,1%	2,1%
2018	2,4%	2,4%	2,4%

Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

En la tabla que se inserta a continuación se presenta, a modo de resumen, los objetivos establecidos por acuerdos del Consejo de Ministros desde el primer año en que se aplicó la LOEPSF (2013) hasta el año 2018, tanto para el conjunto de las Administraciones Públicas como para cada nivel de Gobierno de forma individualizada. En un epígrafe posterior se analizarán, en relación con el subsector de las Comunidades Autónomas, los datos correspondientes a la Comunidad de Andalucía.

Tabla 4. Objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda y regla de gasto del periodo 2013-2018

		Total de Administraciones Públicas	Administración Central	Comunidades Autónomas	Corporaciones Locales	Fondos de Seguridad Social
Objetivo de estabilidad presupuestaria	**2013**	6,5%	3,8%	1,3%	0,0%	1,4%
	2014	5,5%	3,5%	1,0%	0,0%	1,0%
	2015	4,2%	2,9%	0,7%	0,0%	0,6%
	2016	4,6%	2,2%	0,7%	0,0%	1,7%
	2017	3,1%	1,1%	0,6%	0,0%	1,4%
	2018	2,2%	0,7%	0,4%	0,0%	1,1%
Objetivo de deuda	**2013**	91,6%	68,5%	19,1%	4,0%	-
	2014	99,5%	74,4%	21,1%	4,0%	-
	2015	101,7%	76,3%	21,5%	3,9%	-
	2016	99,4%	72,0%	24,4%	3,0%	-
	2017	99,0%	72,0%	24,1%	2,9%	-
	2018	97,6%	70,8%	24,1%	2,7%	-
Regla de gasto	**2013**	-	1,7%	1,7%	1,7%	-
	2014	-	1,5%	1,5%	1,5%	-
	2015	-	1,3%	1,3%	1,3%	-
	2016	-	1,8%	1,8%	1,8%	-
	2017	-	2,1%	2,1%	2,1%	-
	2018	-	2,4%	2,4%	2,4%	-

Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

C) Los objetivos del periodo 2019-2023 establecidos con anterioridad a la pandemia

Los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto para el ejercicio 2019 fueron aprobados por diversos acuerdos del Consejo de Ministros a lo largo del mes de julio de 2017. En primer lugar, por Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de julio de 2017 se establecieron los objetivos para el conjunto de Administraciones Públicas. En concreto, se fijaron unos objetivos de déficit del 1,3% del PIB y de deuda del 95,4% del PIB. Por su parte, la variación máxima del gasto computable de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de la Corporaciones Locales se estableció en el 2,7%, al igual que la tasa de referencia de crecimiento del PIB a medio plazo de la economía española, calculada de acuerdo con la metodología utilizada por la Comisión Europea. En segundo lugar, por Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de julio de 2017, fueron aprobados los objetivos de estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas de régimen común para el periodo 2018-2020. En este sentido, quedó fijado en el -0,4% del PIB para 2018, -0,1% del PIB para 2019 y 0,0% del PIB para 2020. Asimismo, se aprobaron los objetivos de deuda pública para el conjunto de las Comunidades Autónomas de régimen común, que fueron del 24,1% para 2018, del 23,3% para 2019 y del 22,4% para 2020.

Por su parte, en el Consejo de Ministros celebrado el 11 de febrero de 2020 se adecuaron los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública de 2020 a la realidad económica de España y a la situación de prórroga presupuestaria en que se encuentra el país desde enero de 2019. En el mismo Consejo se estableció la nueva senda de consolidación fiscal y de deuda pública para el periodo 2021-2023. La nueva senda, que actualizaba la aprobada en 2017, perseguía un ajuste a la realidad económica de España con el objetivo de avanzar en la reducción del déficit y la deuda pública sin poner en riesgo el crecimiento económico y la creación de empleo. Tales propuestas fueron posteriormente aprobadas en las Cortes42. La nueva senda prevista supone el cumplimiento de unos objetivos de déficit del 1,8% del PIB en 2020; del 1,5% del PIB para 2021; del 1,2% para 2022 y del 0,9% del PIB para 2023.

Como se ha indicado, el objetivo de déficit en 2020 para el conjunto de las Administraciones Públicas quedó fijado en el 1,8% del PIB. Por subsectores, el límite de la Administración Central se marcó en el 0,5%; para las Comunidades Autónomas en el 0,2%; para la Seguridad Social en el 1,1%; y, finalmente, una situación de equilibrio presupuestario para las Entidades Locales. Con esta distribución, el mayor esfuerzo fiscal recaía en la Administración Central, al verse obligada a reducir su déficit desde el 1,32% registrado en 2018, al 0,5% en 2020. El sacrificio exigido a las Comunidades Autónomas era menor, de apenas una décima. Por su parte, el reparto por subsectores del objetivo de déficit para el periodo 2021-2023 suponía que la Administración Central habría de reducir su déficit hasta quedar en el 0,1% en 2023. Las Comunidades Autónomas rebajarían su déficit una décima cada año hasta lograr el equilibrio presupuestario en 2022 y 2023. Para las Entidades Locales se contemplaba una situación de equilibrio presupuestario tanto en 2020 como en el periodo 2021-2023. Por último, la Seguridad Social debía proceder a reducir su déficit de forma más moderada, hasta situarlo en el 0,8% del PIB en 2023.

42 Los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública de 2020, así como la senda de estabilidad para el periodo 2021-2023, presentados por el Gobierno, fueron aprobados en el Congreso de los Diputados y en el Senado con fecha 27 de febrero y 4 de marzo de 2020, respectivamente.

Tabla 5. Objetivo de estabilidad presupuestaria

Subsectores	2020	2021	2022	2023
Administración Central	-0,5%	-0,4%	-0,3%	-0,1%
Comunidades Autónomas	-0,2%	-0,1%	0,0%	0,0%
Corporaciones Locales	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Seguridad Social	-1,1%	-1,0%	-0,9%	-0,8%
Total Administraciones Públicas	**-1,8%**	**-1,5%**	**-1,2%**	**-0,9%**

Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

En cuanto a la deuda pública, el año 2019 se cerró en el 95,5% del PIB, el nivel más bajo desde 2012. Este importante descenso permitió cumplir el objetivo del 95,9% gracias a una reducción de 2,1 puntos porcentuales, el mayor ritmo de reducción desde 2007. El objetivo de 2020 para el conjunto de las Administraciones Públicas se estableció en el 94,6% del PIB, contemplándose una reducción progresiva hasta estar por debajo del 90% (concretamente, el 89,8% del PIB) en 2023. Los objetivos por subsectores se detallan en la tabla siguiente:

Tabla 6. Objetivo de deuda pública

Subsectores	2020	2021	2022	2023
Administración Central y Seg. Social	69,2%	68,6%	67,7%	66,6%
Comunidades Autónomas	23,4%	22,8%	22,1%	21,4%
Corporaciones Locales	2,0%	2,0%	1,9%	1,8%
Total Administraciones Públicas	**94,6%**	**93,4%**	**91,7%**	**89,8%**

Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

Por su parte, a efectos del cumplimiento de la regla de gasto, se estableció la tasa de referencia de crecimiento del PIB a medio plazo de la economía española en el 2,9% en 2020, incrementándose de forma progresiva hasta alcanzar el 3,3% en 2023.

Tabla 7. Tasa de referencia

	2020	2021	2022	2023
Tasa de referencia nominal	2,9%	3,0%	3,2%	3,3%

Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

No obstante, la determinación de todos estos datos se fundamentaba en un crecimiento del PIB del 1,6% en 2020 y su estabilización durante los años siguientes, pues se había estimado que el crecimiento se mantendría en tasas similares durante el periodo 2021-2023, con un ligero incremento al final. En consecuencia, el cuadro macroeconómico sobre el que se basaron los cálculos del Gobierno presentaba la siguiente configuración:

Tabla 8. Escenario macroeconómico (2020-2023)

	2019	2020	2021	2022	2023
PIB real	2,0	1,6	1,5	1,6	1,7
Consumo privado	1,1	1,5	1,4	1,3	1,3
Consumo público	2,2	2,0	1,8	1,6	1,6
Inversión (FBCF)	1,9	1,4	1,4	1,8	2,3
Exportaciones	2,3	2,7	3,1	3,4	3,4
Importaciones	1,2	2,6	2,9	3,1	3,3
PIB nominal	3,5	3,5	3,4	3,5	3,6
Empleo (EETC)	2,3	1,4	1,4	1,4	1,5
Tasa de paro (%)	14,1	13,6	13,0	12,6	12,3

Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

Sin embargo, como consecuencia de la profunda crisis económica que va a dejar la pandemia del covid-19, el cuadro macroeconómico del año 2020 nada tendrá que ver con las previsiones realizadas.

2.2. Los datos de ejecución presupuestaria del periodo 2013-2018

El año 2012, con la reforma constitucional del artículo 135 y la aprobación de la LOEPSF, supuso la instalación definitiva de la estabilidad presupuestaria en la Administración Pública española. Sin embargo, la aplicación práctica de la LOEPSF no ha estado exenta de polémica al poner de manifiesto diferentes problemas relacionados con la determinación de resultados en términos macroeconómicos, típicos de la estabilidad presupuestaria, como son los ajustes en la contabilidad presupuestaria para la elaboración de la Contabilidad Nacional (Melero, 2017). De hecho, ha sido necesario dictar aclaraciones, guías y notas informativas que progresivamente han ido permitiendo la implantación de la ley y el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

En este sentido, en este epígrafe se analizará el comportamiento de la Administración Pública en relación con la estabilidad presupuestaria durante los años 2013 a 2018 por considerar que ese período constituye la antesala que explica la salida del procedimiento de déficit excesivo y la incorporación al componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. A tal fin, se emplearán los dos informes que anualmente el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, en cumplimiento del artículo 17 de la LOEPSF, eleva al Gobierno sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio inmediato anterior, así como de la evolución real de la economía y las desviaciones respecto de la previsión inicial contenida en el informe al que se refiere el artículo 15.5 de ese mismo texto legal[43].

43 Todos los informes analizados pueden ser consultados en el sitito https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/InformesCompletosLEP.aspx.

En la Tabla 9 se muestran los objetivos fijados para el período considerado por acuerdos de Consejos de Ministros, cuyo grado de cumplimiento, como se analizará en los apartados siguientes, ha sido dispar según el subsector de las Administraciones Públicas que se considere.

Tabla 9. Objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda y regla de gasto (2013-2018)

		2013	2014	2015	2016	2017	2018
Objetivo de estabilidad presupuestaria	Total Adm.Públicas	-6,5%	-5,5%	-4,2%	-4,6%	-3,1%	-2,2%
	Adm.Central	-3,8%	-3,5%	-2,9%	-2,2%	-1,1%	-0,7%
	Com.Autónomas	-1,3%	-1,0%	-0,7%	-0,7%	-0,6%	-0,4%
	Corp.Locales	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
	Seguridad Social	-1,4%	-1,0%	-0,6%	-1,7%	-1,4%	-1,1%
Objetivo de deuda	Total Adm.Públicas	91,6%	99,5%	101,7%	99,4%	99,0%	97,6%
	Adm.Central	68,5%	74,4%	76,3%	72,0%	72,0%	70,8%
	Com.Autónomas	19,1%	21,1%	21,5%	24,4%	24,1%	24,1%
	Corp.Locales	4,0%	4,0%	3,9%	3,0%	2,9%	2,7%
Regla de gasto	Adm.Central	1,7%	1,5%	1,3%	1,8%	2,1%	2,4%
	Com.Autónomas	1,7%	1,5%	1,3%	1,8%	2,1%	2,4%
	Corp.Locales	1,7%	1,5%	1,3%	1,8%	2,1%	2,4%

Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

A) El objetivo de estabilidad presupuestaria

A lo largo del período estudiado, el déficit, en términos de Contabilidad Nacional, ha ido disminuyendo progresivamente. De hecho, como se puede observar en la Tabla 10, desde 2013 a 2018, el déficit cayó en un 62,59%. Estos datos, que fueron remitidos a la Comisión Europea en aplicación de la normativa comunitaria reguladora del Procedimiento de Déficit Excesivo, fueron corregidos de cara a la evaluación del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en el importe neto de las operaciones resultantes de apoyos financieros[44]. El valor resultante ha experimentado, asimismo, una reducción entre 2013 y 2018, pues si al inicio del período analizado el objetivo se fijó en el 6,5% del PIB, en 2018 fue del 2,2% del PIB.

44 Concretamente, entre 2013 y 2018, a efectos de la valoración del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria las correcciones se realizaron sobre ayudas concedidas, en el marco de la crisis financiera, al Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (todos los años), al Fondo de Garantías de Depósitos a las Entidades Financieras (solo en 2013 y 2014) y El Banco Financiero y de Ahorro (desde 2015). Asimismo, fueron excluidos del déficit los gastos ocasionados por el terremoto de Lorca (todos los años estudiados).

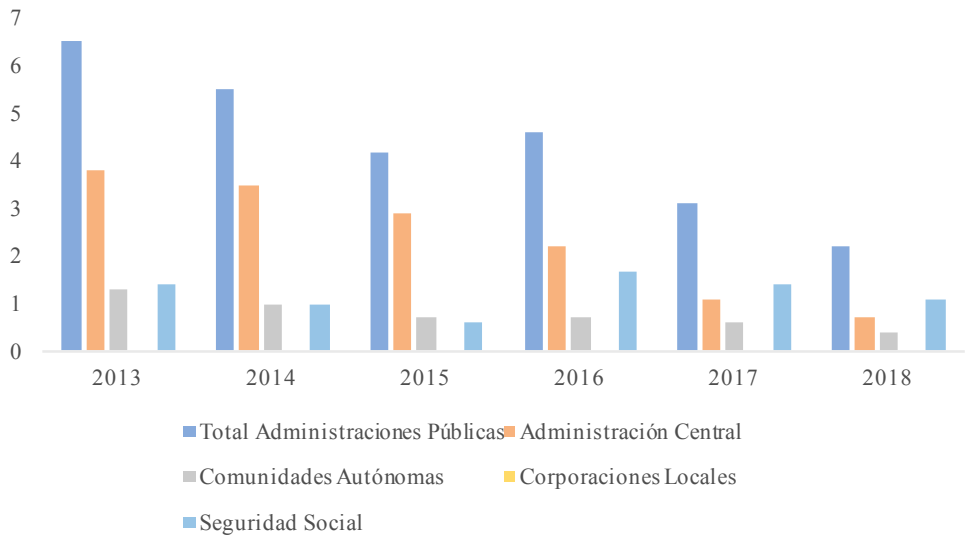
Tabla 10. Déficit (2013-2018)

	PIB (millones de euros)	Déficit a efectos del Procedimiento de Déficit Excesivo	Déficit a efectos del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria
2013	1.049.181	6,79%	6,5%
2014	1.041.160	5,89%	5,5%
2015	1.075.639	5,13%	4,2%
2016	1.118.522	4,51%	4,6%
2017	1.166.319	3,08%	3,1%
2018	1.202.193	2,54%	2,2%

Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

Considerando los subsectores integrantes de las Administraciones Públicas, en la distribución del objetivo por cada uno de los subsectores integrantes de las Administraciones Públicas, generalmente, la proporción más alta del déficit corresponde a la Administración Central, si bien en los años 2017 y 2018 se produjo un cambio de tendencia por cuanto el objetivo fijado para los fondos de la Seguridad Social fue el de mayor significación en el del conjunto de las Administraciones Públicas, como se muestra en el Gráfico 3.

Grafico 3. Objetivo de estabilidad presupuestaria (2013-2018)



Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

La verificación del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria debe ser realizada de forma desagregada para cada uno de los subsectores que forman las Administraciones Públicas. En este sentido, en la Tabla 11 se muestra, a modo de resumen, el cumplimiento de este objetivo en el periodo

estudiado, cuyo análisis, considerando cada una de las unidades públicas, se efectuará seguidamente. La observancia por parte del conjunto de Administraciones Públicas no reviste especial interés por cuanto está condicionado por el comportamiento de cada uno de los subsectores.

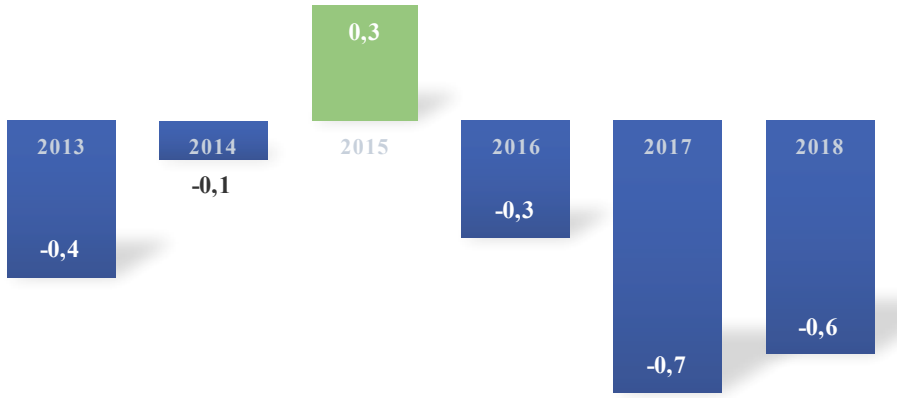
Tabla 11. Cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria (2013-2018)

		Cumplimiento	Objetivo	Obtenido	Desviación
Total de Administraciones Públicas	2013	✓	-6,5%	-6,3%	0,2%
	2014	✗	-5,5%	-5,8%	-0,3%
	2015	✗	-4,2%	-5,1%	-0,9%
	2016	✓	-4,6%	-4,3%	0,3%
	2017	✓	-3,1%	-3,0%	0,1%
	2018	✗	-2,2%	-2,5%	-0,3%
Administración Central	2013	✗	-3,8%	-4,2%	-0,4%
	2014	✗	-3,5%	-3,6%	-0,1%
	2015	✓	-2,9%	-2,6%	0,3%
	2016	✗	-2,2%	-2,5%	-0,3%
	2017	✗	-1,1%	-1,9%	-0,7%
	2018	✗	-0,7%	-1,3%	-0,6%
Comunidades Autónomas	2013	✗	-1,3%	-1,5%	-0,2%
	2014	✗	-1,0%	-1,7%	-0,7%
	2015	✗	-0,7%	-1,7%	-1,0%
	2016	✗	-0,7%	-0,8%	-0,1%
	2017	✓	-0,6%	-0,4%	0,2%
	2018	✓	-0,4%	-0,3%	0,1%
Corporaciones Locales	2013	✓	0,0%	0,5%	0,5%
	2014	✓	0,0%	0,6%	0,6%
	2015	✓	0,0%	0,5%	0,5%
	2016	✓	0,0%	0,6%	0,6%
	2017	✓	0,0%	0,6%	0,6%
	2018	✓	0,0%	0,5%	0,5%
Seguridad Social	2013	✓	-1,4%	-1,1%	0,3%
	2014	✓	-1,0%	-1,0%	0,0%
	2015	✗	-0,6%	-1,2%	-0,6%
	2016	✓	-1,7%	-1,6%	0,1%
	2017	✓	-1,4%	-1,4%	0,0%
	2018	✗	-1,1%	-1,4%	-0,3%

Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

En el periodo analizado, la Administración Central, que comprende el Estado y sus organismos dependientes, incumplió en la mayor parte de los años el objetivo de estabilidad presupuestaria fijado, oscilando el incumplimiento entre un valor mínimo del 0,1% (año 2014) y un valor máximo de 0,7% (año 2017). Tan solo se cumplió con el objetivo marcado en el año 2015, en que habiéndose establecido una cifra de déficit equivalente al 2,9% del PIB, alcanzó un déficit de 28.835 millones de euros que equivalía al 2,64% del PIB. En el Gráfico 4 se muestran las desviaciones de este subsector respecto al objetivo fijado a lo largo del periodo estudiado.

Grafico 4. Cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. Administración Central (2013-2018)

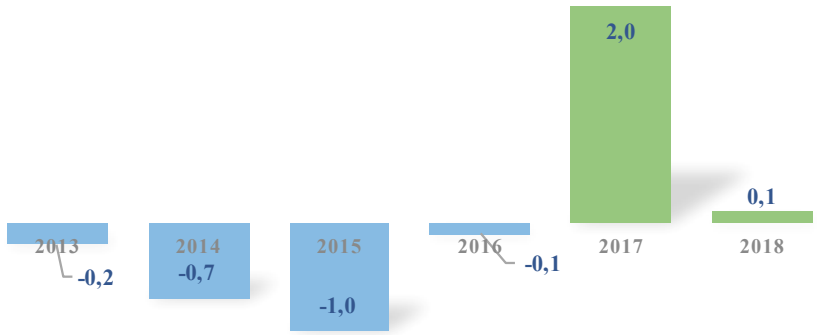


Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

Las Comunidades Autónomas, en su conjunto, durante los años 2013 a 2016, incumplieron el objetivo de estabilidad presupuestaria establecido. De hecho, en el año 2015 se produjo la mayor desviación respecto al objetivo fijado. Concretamente, en ese año, el déficit global a efectos de la verificación del cumplimiento de este objetivo fue de 18.683 millones de euros, que equivalía al 1,74% del PIB nacional, cuando el objetivo se había establecido en el 0,7% del PIB. Por el contrario, en los años 2017 y 2018, este subsector cumplió con el objetivo marcado, si bien la situación fue diferente para cada Comunidad Autónoma. En 2017, mientras que el déficit registrado fue del 0,36% del PIB, el objetivo contemplaba un déficit máximo del 0,6%. De igual forma, en el año 2018, se observó el objetivo establecido para el conjunto del subsector de Comunidades Autónomas por cuanto, habiéndose fijado un déficit máximo del 0,4% del PIB, la cifra registrada fue equivalente al 0,28% del PIB. El comportamiento del conjunto de este subsector se muestra en el Gráfico 5.

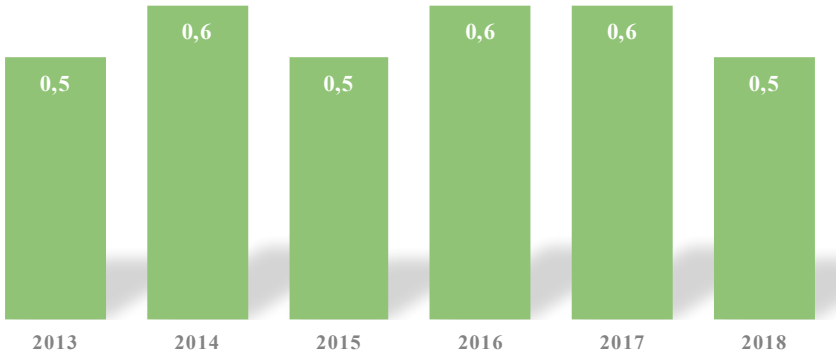
Al subsector de las Corporaciones Locales se le marcó una situación de equilibrio a lo largo del período comprendido entre 2013 y 2018. En todos los años considerados, se registró una desviación positiva respecto al objetivo fijado que oscila entre el 0,5% y el 0,6% del PIB, como se pone de manifiesto en el Gráfico 6.

Grafico 5. Cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. Comunidades Autónomas (2013-2018)



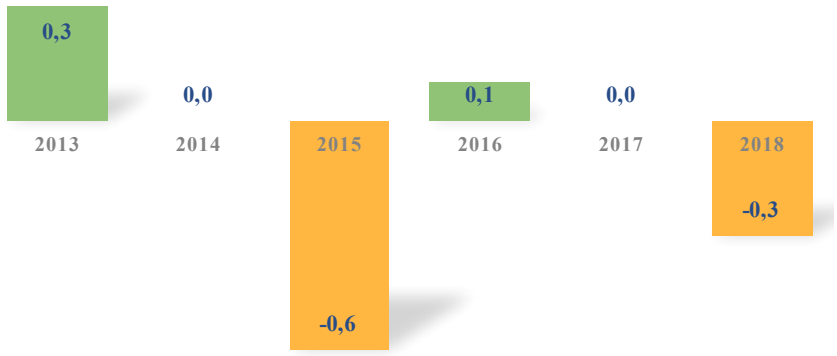
Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

Grafico 6. Cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. Corporaciones Locales (2013-2018)



Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

Grafico 7. Cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. Seguridad Social (2013-2018)



Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

Finalmente, en relación con el subsector de los fondos de la Seguridad Social, salvo en los años 2015 y 2018 en que se incumplió el objetivo establecido, en el resto del horizonte temporal analizado se presentó una desviación positiva o nula respecto al déficit máximo fijado. El comportamiento de este subsector se presenta en el Gráfico 7.

B) El objetivo de deuda pública

El objetivo de deuda pública para el conjunto de las Administraciones Públicas y para cada uno de sus subsectores durante el periodo analizado fue fijado mediante acuerdos del Consejo de Ministros, concretándose en los valores que figuran en la Tabla 12. En dicha tabla también se ha incorporado, en términos porcentuales del PIB, la deuda pública registrada por cada uno de los subsectores en cada uno de los ejercicios analizados. Estos últimos valores fueron los obtenidos por el Banco de España y notificados a la Comisión Europea y a Eurostat en el marco del Procedimiento de Déficit Excesivo.

Tabla 12. Cumplimiento del objetivo de deuda (2013-2018)

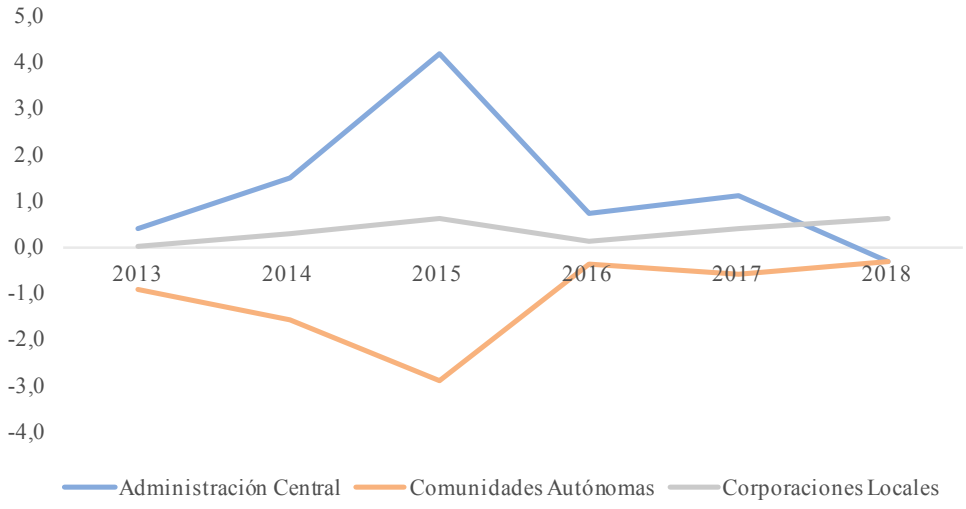
		Cumplimiento	Objetivo	Obtenido	Desviación
Total de Administraciones Públicas	2013	✗	91,6%	92,1%	-0,5%
	2014	✓	99,5%	99,3%	0,2%
	2015	✓	101,7%	99,8%	1,9%
	2016	✓	99,4%	99,0%	0,4%
	2017	✓	99,0%	98,1%	0,9%
	2018	✓	97,6%	97,6%	0,0%
Administración Central	2013	✓	68,5%	68,1%	0,4%
	2014	✓	74,4%	72,9%	1,5%
	2015	✓	76,3%	72,1%	4,2%
	2016	✓	72,0%	71,3%	0,7%
	2017	✓	72,0%	70,9%	1,1%
	2018	✗	70,8%	71,1%	-0,3%
Comunidades Autónomas	2013	✗	19,1%	20,0%	-0,9%
	2014	✗	21,1%	22,7%	-1,6%
	2015	✗	21,5%	24,4%	-2,9%
	2016	✗	24,4%	24,8%	-0,4%
	2017	✗	24,1%	24,7%	-0,6%
	2018	✗	24,1%	24,4%	-0,3%
Corporaciones Locales	2013	✓	4,0%	4,0%	0,0%
	2014	✓	4,0%	3,7%	0,3%
	2015	✓	3,9%	3,3%	0,6%
	2016	✓	3,0%	2,9%	0,1%
	2017	✓	2,9%	2,5%	0,4%
	2018	✓	2,7%	2,1%	0,6%

Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

La lectura de los datos incluidos en la tabla anterior permite afirmar que, con la excepción del ejercicio 2013, el conjunto de las Administraciones Públicas observó el objetivo de deuda. De hecho, el incumplimiento producido en 2013 tuvo origen en el comportamiento de las Comunidades Autónomas, a las que habiéndoseles fijado un objetivo del 19,1% del PIB, su deuda alcanzó la cifra de 209.773 millones de euros, que representaba el 20% del PIB. Ahora bien, se debe tener en cuenta que dicha magnitud incluía el importe correspondiente a operaciones de crédito concertadas por las Comunidades Autónomas con cargo a los mecanismos adicionales de financiación instrumentados por el Estado[45]. En este sentido, los informes sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto del periodo 2013-2018, después de considerar los ajustes preceptivos en el cómputo del volumen de deuda pública que correspondía efectuar de conformidad con los acuerdos adoptados en Consejos de Ministros, ponen de manifiesto el cumplimiento del objetivo de deuda pública en todos los años considerados, con la excepción del ejercicio 2015.

En cuanto al comportamiento de cada subsector en el horizonte temporal analizado, se puede concluir que tanto las Corporaciones Locales como la Administración Central observaron el objetivo de deuda fijado, con la excepción de ese último subsector en el ejercicio 2018. Sin embargo, en todos los años estudiados, las Comunidades Autónomas consideradas en su conjunto, antes de contemplar las observaciones efectuadas sobre los ajustes en el volumen de endeudamiento derivados de acuerdos de Consejos de Ministros, incumplieron el objetivo establecido, aunque el proceder fue diferente según la Comunidad Autónoma de que se tratara. El comportamiento de cada uno de los subsectores en relación con el objetivo de deuda se muestra en el Gráfico 8 que se incorpora a continuación.

Grafico 8. Cumplimiento del objetivo de deuda pública (2013-2018)



Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

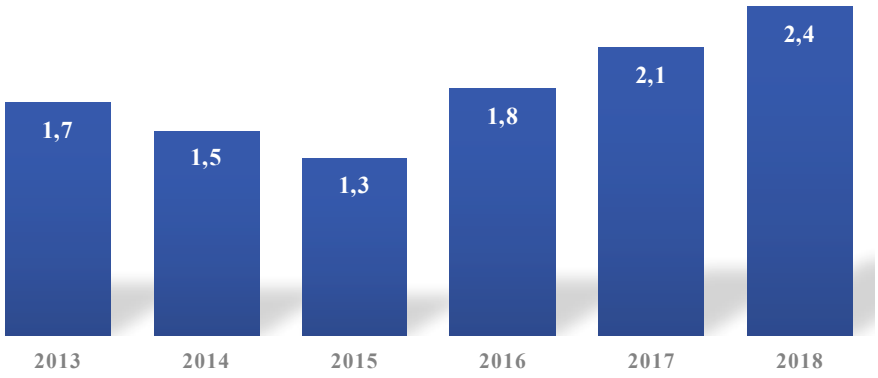
45 Estos mecanismos se regulan en la Disposición adicional única de la Ley 4/2012, de 28 de septiembre, por la que se modifica la LOEPSF.

En el gráfico anterior destaca la tendencia del cumplimiento del objetivo por parte de la Administración Central y del conjunto de Comunidades Autónomas, que muestran un comportamiento similar, pero con signo contrario. En relación a la amplitud de la desviación, sobresale el ejercicio 2015, donde se produjo la mayor desviación positiva (4,2% del PIB) y la mayor desviación negativa (2,9% PIB) respecto de los objetivos marcados en los subsectores de la Administración Central y el conjunto de Comunidades Autónomas, respectivamente. En ese año, también hay que resaltar que el objetivo fijado a nivel del conjunto de las Administraciones Públicas superó el valor del PIB –se estableció en el 101,7% del PIB, como puede comprobarse en la Tabla 12-, siendo el incremento neto del endeudamiento consecuencia de la financiación del objetivo de déficit de las Comunidades Autónomas y de las cuotas anuales correspondientes a la devolución al Estado de las liquidaciones negativas de los años 2008 y 2009 del sistema de financiación autonómico de las Comunidades de régimen común.

C) La regla de gasto

El ejercicio 2013, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17.4 de la LOEPSF, fue el primero para el que se estableció el objetivo de cumplimiento de la regla de gasto de los subsectores de las Administraciones Públicas, con la excepción de los Fondos de Seguridad Social. A lo largo del período de tiempo estudiado, la tasa de referencia de crecimiento del PIB a medio plazo de la economía española, calculada por el Ministerio de Economía y Competitividad siguiendo la metodología utilizada por la Comisión Europea, que determina el techo del gasto computable de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, experimentó el comportamiento que se muestra en el Gráfico 9.

Grafico 9. Tasa de referencia de crecimiento del PIB a medio plazo de la economía española (2013-2018)



Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

En cuanto al nivel de cumplimiento de esta regla fiscal, en la Tabla 13 figura, en términos de porcentaje del PIB nacional, el gasto efectivamente realizado[46] por cada uno de los subsectores de las Administraciones Públicas –con excepción de los Fondos de la Seguridad Social- y la desviación que, en su caso, se presentó respecto del objetivo establecido.

Tabla 13. Cumplimiento de la regla de gasto (2013-2018)

		Cumplimiento	Objetivo	Obtenido	Desviación
Administración Central	2013	✓	1,7%	-8,1%	9,8%
	2014	✗	1,5%	1,9%	-0,4%
	2015	✗	1,3%	6,4%	-5,1%
	2016	✓	1,8%	0,3%	1,5%
	2017	✓	2,1%	-3,6%	5,7%
	2018	✗	2,4%	10,1%	-7,7%
Comunidades Autónomas	2013	✓	1,7%	-5,3%	7,0%
	2014	✓	1,5%	0,1%	1,4%
	2015	✗	1,3%	5,2%	-3,9%
	2016	✓	1,8%	0,4%	1,4%
	2017	✗	2,1%	3,1%	-1,0%
	2018	✗	2,4%	2,7%	-0,3%
Corporaciones Locales	2013	✓	1,7%	-3,0%	4,7%
	2014	✓	1,5%	0,2%	1,3%
	2015	✗	1,3%	2,3%	-1,0%
	2016	✓	1,8%	-1,2%	3,0%
	2017	✓	2,1%	1,1%	1,0%
	2018	✓	2,4%	2,1%	0,3%

Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

De acuerdo con los datos de la tabla anterior, en el caso de la Administración Central, el nivel de gasto computable de los ejercicios 2014, 2015 y 2018 superó la tasa de referencia de crecimiento del PIB a medio plazo de la economía española y, en consecuencia, se incumplió la regla de gasto. El incumplimiento del año 2014 tuvo su origen en la sentencia del Tribunal de Justicia de la UE que declaró contrario al Derecho de la UE el Impuesto sobre Ventas minoristas de determinados hidrocarburos[47], cuyo

46 De acuerdo con la LOEPSF, a efectos de la regla de gasto, el gasto computable está formado por los empleos no financieros definidos en términos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, excluidos los intereses de la deuda, el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo, la parte del gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la UE o de otras Administraciones Públicas y las transferencias a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales vinculadas a los sistemas de financiación. Este nivel de gasto computable podrá aumentar en cuantía equivalente al aumento permanente de recaudación como consecuencia de cambios normativos.

47 Según se apunta en el Informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, y de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio 2014, "si no se hubiera producido esta circunstancia, la tasa de crecimiento del gasto hubiera sido de un 0,2%, significativamente por debajo del límite del 1,5%".

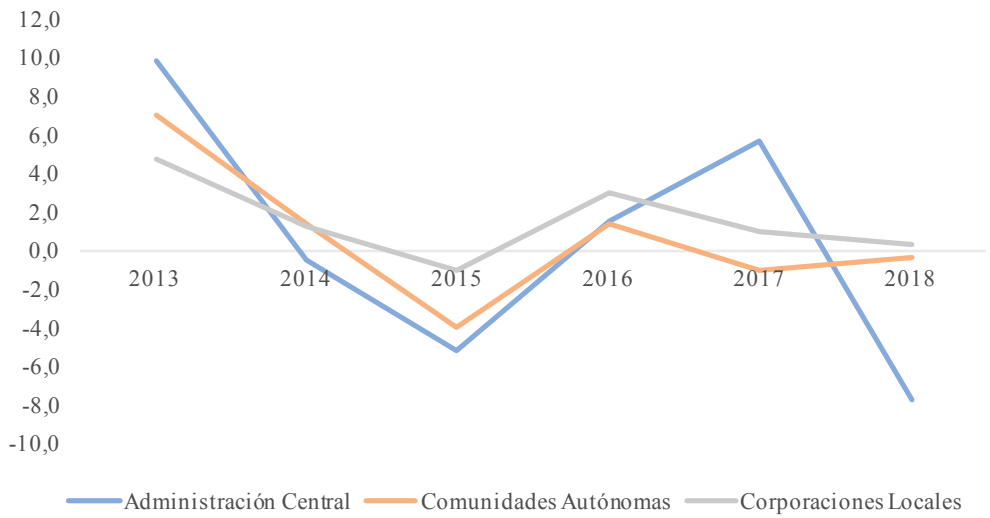
impactó se elevó a 2.071 millones de euros. Sin embargo, en 2015, la causa del incumplimiento estuvo en la reforma tributaria que provocó un descenso permanente de los ingresos tributarios –cifrados en 2.175 millones de euros-, así como en la reducción de las transferencias efectuadas por el Estado al Servicio Público de Empleo Estatal para la financiación de las prestaciones por desempleo. Finalmente, en el ejercicio 2018, además de las reducciones, respecto al año anterior, de las transferencias para la financiación de las prestaciones por desempleo, las mayores aportaciones al presupuesto de la UE, los gastos asociados a la reversión de varias autopistas de peaje y las mayores transferencias de capital con origen en diversas operaciones son otros factores que contribuyeron al aumento de los gastos computables y, consecuentemente, el incumplimiento de la regla de gasto en este ejercicio.

El gasto computable de los ejercicios 2013, 2014 y 2016 para el subsector de Comunidades Autónomas estuvo por debajo de la tasa de referencia del crecimiento del PIB a medio plazo de la economía española, lo que supuso el cumplimiento del objetivo fijado para regla de gasto. Sin embargo, en 2015, diversos factores como el gasto efectuado en el tratamiento de la hepatitis C o la ejecución de un aval provocaron el incumplimiento de la regla de gasto. Asimismo, el conjunto de Comunidades Autónomas incumplió el objetivo marcado para esta regla fiscal en los ejercicios 2017 y 2018.

En cuanto al subsector de Corporaciones Locales, salvo en el ejercicio 2015 que se produjo el incumplimiento de la regla del gasto, en el resto del periodo de tiempo analizado el gasto computable ha sido inferior al objetivo establecido para la regla de gasto. En 2015, como se puede comprobar en el gráfico que se inserta a continuación, el incumplimiento de esta regla fiscal fue generalizado, siendo la Administración Central el subsector donde se presentó la desviación de mayor amplitud respecto a la tasa de referencia.

En el Gráfico 10 se presenta el comportamiento a lo largo del periodo de tiempo estudiado de los diferentes subsectores afectos al cumplimiento del objetivo de la regla de gasto.

Grafico 10. Cumplimiento de la regla de gasto (2013-2018)



Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

2.3. El abandono del procedimiento de déficit excesivo en 2019 y la sujeción al componente preventivo del Pacto de Estabilidad

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento[48] ha establecido un sistema de supervisión multilateral de las políticas presupuestarias de los Estados miembros, persiguiendo evitar que las políticas presupuestarias de un país afecten de manera adversa a otros, lo que es especialmente relevante cuando existe una unión monetaria como ocurre con los países que integran la zona euro, a los que se les aplican medidas más estrictas. La Comisión Europea y el Consejo realizan dicha labor de supervisión con el objetivo de garantizar la disciplina presupuestaria en los Estados miembros. A tal efecto, el Pacto contempla un componente preventivo y un componente corrector.

España estuvo sujeta al procedimiento de déficit excesivo o brazo corrector del Pacto de Estabilidad y Crecimiento desde 2009[49]. Una vez que la oficina estadística europea constató que el déficit de España en 2018 se situó por debajo del 3% del PIB[50] que marca el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y se concluyó que no se preveía que esa situación se volvería a presentar en los dos próximos años, nuestro país consiguió abandonar el procedimiento de déficit excesivo tras una década sujeto al mismo. Nuestro país fue el último país en salir de este procedimiento, pues Francia consiguió abandonarlo el año anterior. El 14 de junio de 2019 se emitió la Decisión del Consejo por la que se derogaba el acuerdo sobre la existencia de un déficit excesivo, cuyo artículo 1 señalaba que "de una evaluación global se desprende que la situación de déficit excesivo en España ha sido corregida"[51].

---

48 Según se ha señalado, el Pacto se basa en los artículos 121 y 126 del TFUE y el Protocolo nº 12 anexo. Por su parte, el artículo 136 del TFUE constituye la base de las medidas específicas para los Estados miembros de la zona del euro.

49 Dicho expediente frente a España se inició el 18 de febrero de 2009. Al respecto, puede consultarse el informe de la Comisión titulado Report from the Commission: Spain Report prepared in accordance with Article 104(3) of the Treaty [Brussels, 18.2.2009/ SEC(2009) 198 final], disponible en https://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/104-03/2009-0218_es_104-3_en.pdf.

Por su parte, el 27 de abril de 2009, tras la recomendación de la Comisión, el Consejo decidió, mediante la Decisión 2009/417/CE, sobre la existencia de un déficit excesivo en España (DO L 135 de 30 de mayo de 2009, 25), conforme al artículo 126, apartado 6, del TFUE, que en nuestro país había un déficit excesivo y dirigió una Recomendación a España con el fin de que pusiese fin a esta situación a más tardar en 2012.

Como se ha indicado, España ha tardado diez años en salir de este procedimiento, durante los cuáles las autoridades españolas han obtenido cuatro prórrogas para reducir la deuda hasta niveles aceptables. En este sentido, el 2 de diciembre de 2009, el 10 de julio de 2012 y el 21 de junio de 2013, el Consejo dirigió tres nuevas recomendaciones a España con base en el artículo 126, apartado 7, del TFUE, que ampliaban el plazo para la corrección del déficit excesivo a 2013, 2014 y 2016, respectivamente. En las tres recomendaciones, el Consejo consideraba que se habían tomado medidas efectivas, pero que habían surgido acontecimientos económicos adversos e inesperados con importantes consecuencias desfavorables en la Hacienda Pública. Con fecha 12 de julio de 2016, el Consejo constató que España no había adoptado medidas efectivas en respuesta a la Recomendación del Consejo de 21 de junio de 2013, por lo que el 8 de agosto de 2016 el Consejo adoptó la Decisión (UE), por la que se formula una advertencia para que se adopten medidas dirigidas a una reducción del déficit, que se considera necesaria para poner remedio a la situación de déficit excesivo (L 148/38), fijando el año 2018 como nuevo plazo para la corrección. Finalmente, el 16 de noviembre de 2016, la Comisión concluyó que España había tomado medidas efectivas en cumplimiento de la Decisión (UE) 2017/984.

50 España cerró el año 2018 con un déficit del 2,5% pues, aunque el Gobierno comunicó un déficit del 2,63% del PIB, la cifra se disminuyó al considerar que ciertos gastos debían imputarse a 2019. La deuda también bajó un punto porcentual, hasta el 97,6% del PIB. En este año España dejó de ser el país de la UE con mayor déficit, pues le superaron en este parámetro Chipre (con un 4,4%) y, fuera de la zona euro, Rumania (con un 3%). El déficit conjunto, teniendo en cuenta los datos de todos los Estados miembros, fue del 0,5% del PIB, frente al 0,9% del ejercicio anterior. Por su parte, en el conjunto de la UE la deuda también se redujo del 85,9% al 80,4% del PIB.

51 Consejo de la UE: Decisión (UE) 2019/1001 del Consejo de 14 de junio de 2019 por la que se deroga la Decisión 2009/417/CE sobre la existencia de un déficit excesivo en España (DO L 163/59 de 20 de junio de 2019, 59).

La liberación del procedimiento de déficit excesivo no implica que nuestro país haya escapado de los controles. Es cierto que una vez que España abandonó dicho procedimiento desaparecieron los controles y la supervisión de la Troika[52] sobre las cuentas públicas españolas, que cada cierto tiempo enviaba a sus emisarios[53] a cada uno de los países sujetos al procedimiento de déficit excesivo para cerciorarse de que las reformas pactadas se estaban llevando a cabo realmente. De esta forma, los representantes de la Troika llevaban a cabo un seguimiento de la evolución de las cuentas públicas de España, realizando un control exhaustivo de la aplicación de las políticas de consolidación fiscal.

Ahora bien, el abandono del brazo corrector del Pacto de Estabilidad y Crecimiento determinó que España, a partir de 2019, año siguiente a la corrección del déficit excesivo, quedara sujeta al componente preventivo de dicho Pacto[54], que exige que los Estados miembros mantengan sus saldos presupuestarios estructurales —es decir, excluyendo los efectos de los ciclos económicos—, acordes con sus objetivos específicos por país, denominados "objetivos a medio plazo". En este sentido, desde 2005, en el marco del brazo preventivo, el objetivo presupuestario que cada Estado miembro debe perseguir se mide en términos de saldo estructural, que debe converger hacia el objetivo a medio plazo específico del país. Los Estados firmantes del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza se comprometieron con un objetivo a medio plazo de, al menos, un -0,5 % del PIB, salvo que su deuda fuera inferior al 60% del PIB, en cuyo caso el límite que ha de ser aplicado es el -1%[55]. El propósito principal del componente preventivo es que los Estados miembros converjan rápidamente hacia una situación presupuestaria próxima al equilibrio o al superávit, lo que les permitirá hacer frente a las fluctuaciones cíclicas normales sin incumplir el límite del 3% de déficit global, pues el incumplimiento de este límite activaría un procedimiento de déficit excesivo. En este sentido, la convergencia hacia los objetivos a medio plazo adquiere una especial relevancia para reducir las ratios de deuda excesivas. En cuanto que alcancen sus objetivos a medio plazo, incluso los Estados miembros más endeudados encauzarían sus ratios de deuda hacia una tendencia decreciente. Por ello, la Comisión reconoció que el cumplimiento del componente preventivo es una condición esencial para no activar el procedimiento de déficit excesivo basado en la deuda[56]. Así, el Tribunal de Cuentas Europeo[57] mantiene que el componente preventivo ha cobrado importancia más allá de la necesidad de crear un margen presupuestario para la actuación de estabilizadores automáticos y una política presupuestaria anticíclica discrecional[58].

---

52 Con el término Troika se hace referencia al grupo de decisión formado por el Banco Central Europeo, la Comisión Europea y el Fondo Monetario Internacional.

53 Los conocidos mediáticamente como los "hombres de negro".

54 El componente preventivo se estableció mediante el Reglamento nº 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, que fue modificado posteriormente en 2005 y 2011.

55 De acuerdo con el Reglamento, el objetivo a medio plazo no puede ser inferior al -1% PIB en los Estados miembros de la zona euro.

56 Así se señala, por ejemplo, en el informe elaborado con arreglo al artículo 126.3 del Tratado sobre Italia [Comisión, 2016, Bruselas, 22 de febrero de 2017 COM(2017) 106 final].

57 Informe Especial nº 18 del Tribunal de Cuentas Europeo, 2018, titulado ¿Se cumple el objetivo principal del componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento?

58 Según el informe, la política presupuestaria actúa como estabilizador automático cuando deja que aumente el déficit global en época de recesión, pero no se aplican medidas adicionales que empeorarían el déficit estructural. En épocas de bonanza, permite reducir el déficit global de manera similar. La política presupuestaria anticíclica discrecional es la única que adopta medidas adicionales para estimular la economía en épocas de recesión, lo que da lugar a un aumento del déficit estructural (reducción del saldo estructural). En épocas de bonanza, la política presupuestaria anticíclica intentaría enfriar la economía y reducir el déficit estructural (es decir, mejorar el saldo estructural). Lo contrario es una política procíclica.

En este marco preventivo, España debe avanzar hacia su objetivo presupuestario a medio plazo a un ritmo adecuado, incluido el respeto del valor de referencia para el gasto, y cumplir el criterio de deuda de conformidad con el artículo 2, apartado 1 bis, del Reglamento (CE) nº 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. A partir de este cambio de situación, se produce también una modificación en relación con los objetivos respecto del déficit. La meta ya no es situar el déficit público por debajo del 3% del PIB por cuanto es un objetivo que ya se consiguió en 2018 y 2019. En el nuevo marco de vigilancia, la primera condición es que el déficit público no vuelva a rebasar dicho porcentaje. Pero lo más importante es que se produce un cambio de metodología, pues la Comisión Europea deja de fijarse en el déficit nominal para centrarse en el déficit estructural, con unas condiciones mucho más exigentes. El déficit estructural viene dado por la diferencia entre los ingresos y los gastos, descontando los efectos del ciclo económico. Esto supone que no se tengan en cuenta, por ejemplo, el incremento de los ingresos en impuestos derivado de un mayor crecimiento económico o los ahorros que esta situación pueda producir en prestaciones por desempleo**.** Para comprender estos conceptos, se puede analizar el ejemplo de la situación de las cuentas públicas españolas en 2018. En este periodo el déficit nominal pasó del 3,1% del PIB en 2017 al 2,5%. Ahora bien, la bajada de seis décimas (esto es, una reducción de 7.531 millones de euros) no se debió a la adopción de medidas para subir impuestos o bajar gastos, sino que tuvo su origen en el crecimiento de la economía (aumento del 2,6%) y del empleo (aumento del 2,9%), lo que supuso una mayor recaudación tributaria y un ahorro en las prestaciones por desempleo, así como en los intereses satisfechos. Sin embargo, en el déficit estructural, estas partidas no computan pues esta metodología se centra en las medidas que tienen carácter permanente a base de subir los ingresos o de reducir el gasto. Así, de acuerdo con esta metodología, la Comisión exigirá a España un ajuste del 0,65% del PIB anual, lo que superará cada año la cifra de 8.000 millones de euros. Ahora bien, aunque a través del componente preventivo se controla a los Estados miembros con criterios estrictos para la reducción del déficit, se otorga una cierta flexibilidad en el saneamiento de las cuentas públicas gracias a los llamados "márgenes de tolerancia" previstos en el procedimiento. En concreto, se prevé un margen de incumplimiento del 0,5%, que podía repartirse en los dos primeros años.

Junto a la necesidad de no rebasar el déficit nominal del 3% del PIB y de reducir el déficit estructural, se han de cumplir otras dos condiciones. La primera hace referencia al cumplimiento de unos determinados objetivos de reducción progresiva de la deuda pública (0,60 puntos de PIB menos en 2020) hasta que se alcance el objetivo del 60% del PIB. La última condición tiene que ver con la regla de gasto, pues el objetivo es que el gasto primario (sin incluir los intereses, pero sí las pensiones) no suba más del 0,9% en 2020, lo que corresponde, como ya se ha indicado, a un ajuste estructural del 0,65% del PIB. Si no se cumplen estas condiciones se podría aplicar una sanción de hasta el 0,2% del PIB (algo más de 2.500 millones de euros).

Por otra parte, la supervisión del Pacto de Estabilidad y Crecimiento se coordina en el marco de un proceso que se conoce con el nombre de *Semestre Europeo*[59]. Se trata de otro pilar importante de la gobernanza económica de la UE, introducido en 2010, que afecta a las políticas fiscales en la medida en que consiste en un ciclo de coordinación de las políticas económicas y presupuestarias dentro de la UE. Aunque permite a los Estados miembros coordinar sus políticas económicas, presupuestarias y de empleo a lo largo de todo el año, se denomina "Semestre" porque se centra en los primeros seis meses de cada año, periodo durante el cual los Estados miembros ajustan sus políticas presupuestarias y económicas

59 Para ampliar la información, véase https://www.consilium.europa.eu/es/policies/european-semester/.

a los objetivos y normas acordados por la UE en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. De esta forma, se posibilita abordar los retos económicos a que se enfrenta la UE, englobando las políticas presupuestarias que vienen determinadas, fundamentalmente, por la prevención de desequilibrios macroeconómicos excesivos y las reformas estructurales en el contexto de la Estrategia Europa 2020, para contribuir a garantizar la convergencia y la estabilidad en la UE, unas finanzas públicas saneadas y fomentar el crecimiento económico. Durante el *Semestre Europeo* se coordinan tres tipos de políticas económicas. Por un lado, la realización de reformas estructurales, dedicadas a promover el crecimiento y el empleo de conformidad con la Estrategia Europa 2020. Por otro, las políticas presupuestarias que garanticen la sostenibilidad de la Hacienda Pública de conformidad con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Y, finalmente, las políticas orientadas a la prevención de los desequilibrios macroeconómicos excesivos.

Para hacer efectivas estas políticas los Gobiernos de los Estados miembros de la UE deben remitir al Consejo de Ministros de la UE y a la Comisión Europea en abril de cada año los programas nacionales de reforma y los programas de estabilidad para que la Comisión evalúe las políticas económicas y las estrategias presupuestarias. Esto permite a la Comisión presentar a cada país un proyecto de recomendaciones específicas con las orientaciones que se estimen necesarias[60]. Posteriormente, el Consejo, sobre la base de las recomendaciones de la Comisión, adopta las específicas por país y los dictámenes[61]. En sus recomendaciones, el Consejo se puede apartar de las propuestas realizadas por la Comisión, en cuyo caso se darán las explicaciones que justifiquen dicha diferencia de criterio. Por su parte, los Estados miembros de la zona del euro deberán presentar en octubre proyectos de planes presupuestarios, que serán evaluados por la Comisión en noviembre.

60 Los informes país por país relativos a España correspondientes a los años 2018, 2019 y 2020 son, respectivamente, los siguientes:
a) Informe sobre España 2018 [Bruselas, 7 de marzo de 2018 SWD(2018) 207 final], con un examen exhaustivo en lo que respecta a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos que acompaña al documento Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo y al Eurogrupo Semestre Europeo 2018: Evaluación de los avances en lo que respecta a las reformas estructurales y la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, y resultados de los exámenes exhaustivos conforme al Reglamento (UE) n.º 1176/2011 [COM(2018) 120 final].
b) Informe sobre España 2019 [Bruselas, 27 de febrero de 2019 SWD(2019) 1008 final], con un examen exhaustivo en lo que respecta a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos que acompaña al documento Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo y al Eurogrupo Semestre Europeo 2019: Evaluación de los avances en lo que respecta a las reformas estructurales y la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, y resultados de los exámenes exhaustivos conforme al Reglamento (UE) n.º 1176/2011 [COM(2019) 150 final].
c) Informe sobre España 2020 [Bruselas, 26 de febrero de 2020 SWD (2020) 508 final], que acompaña al documento Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo y al Eurogrupo Semestre Europeo 2020: Evaluación de los avances en lo que respecta a las reformas estructurales y la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, y resultados de los exámenes exhaustivos conforme al Reglamento (UE) n.º 1176/2011 [COM (2020) 150 final].

61 Las Recomendaciones del Consejo relativas a España correspondientes a los años 2018, 2019 y 2020 son, respectivamente, las siguientes:
a) Recomendación del Consejo de 13 de julio de 2018 relativa al Programa Nacional de Reformas de 2018 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2018 de España (2018/C 320/08).
b) Recomendación del Consejo de 9 de julio de 2019, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de España (2019/C 301/09).
c) Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020 relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para 2020 de España (2020/C 282/09).

2.4. Las previsiones de la Comisión Europea y el Consejo sobre los riesgos fiscales de España a lo largo de 2019

A) El Informe sobre Sostenibilidad Fiscal de la Comisión Europea del año 2018

Con independencia de que España haya sido excluida del procedimiento de déficit excesivo por no superar en 2018 un déficit del 3%, las previsiones que la Comisión Europea (2019b) realizó sobre nuestro país a medio plazo no eran excesivamente favorables al cierre de dicho año fiscal. De hecho, en el Informe sobre Sostenibilidad Fiscal del año 2018[62] la valoración de las cuentas públicas españolas no era muy positiva. A corto plazo, esto es, en el plazo de un año, solo se consideró que un país —Chipre— corría riesgos significativos de sufrir tensiones fiscales. No obstante, también se identificaron vulnerabilidades y desafíos a corto plazo en otros cuatro países, entre ellos España[63], que podrían generar riesgos presupuestarios en caso de que hubiera cambios en las percepciones de los mercados financieros, aunque se consideró que no eran lo suficientemente agudos como para provocar riesgos generales de estrés.

A medio plazo, se detectaron altos riesgos en siete países, entre los que también estaba España[64], como resultado de la elevada deuda heredada después de la crisis y de las cargas que tenían que afrontar, así como de la débil posición fiscal en algunos casos o de su sensibilidad a los *shocks* económicos. Se indica en el informe que en relación con España los altos riesgos de sostenibilidad fiscal contribuyen a la evaluación negativa, debido a niveles elevados de deuda pública sobre PIB, junto con importantes necesidades de financiación y la sensibilidad a posibles *shocks* macrofiscales y a las perturbaciones adversas, agravado todo ello por una débil situación presupuestaria y el incremento del gasto público por el envejecimiento de la población. Mientras que la mayoría de los Estados miembros de la UE habían logrado reducir con éxito su ratio de deuda en los últimos años, otros países, como Italia, Francia y España, seguían enfrentándose a ratios de deuda pública cada vez mayores o que no habían retrocedido suficientemente.

Finalmente, a largo plazo, se identificaron riesgos elevados de sostenibilidad fiscal en seis países, entre los que también se citaba a España[65], principalmente motivado por las previsiones de aumento del gasto debido al envejecimiento de la población y, en algunos casos, a las vulnerabilidades asociadas a unos elevados niveles de deuda pública.

En el informe se incorpora un análisis de las estimaciones para la siguiente década, concretamente hasta 2029. La Comisión considera que, en su conjunto, la deuda de los Estados que forman la UE seguirá por encima del 60% del PIB previsto en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En algunos países altamente endeudados se prevé que las cargas de la deuda pública aumenten o sólo disminuyan marginalmente. En España se estima que la ratio de endeudamiento se incremente en esa década, de tal forma que la deuda proyectada se mantendría por encima del 90% del PIB en 2029.

62 Fiscal Sustainability Report 2018, Volume 1, publicado el 18 de enero de 2019. Dicho informe puede ser consultado en https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/fiscal-sustainability-report-2018_es.

63 Además de España, en esta situación se encontraban Francia, Italia y Hungría.

64 Este grupo estaba formado por Bélgica, España, Francia, Italia, Hungría, Portugal y Reino Unido.

65 En esta situación se encontraban Bélgica, España, Italia, Luxemburgo, Hungría y Reino Unido.

Por su parte, el ECOFIN acogió favorablemente el informe de la Comisión y reiteró que, para garantizar unos niveles de deuda sostenibles, se requiere el cumplimiento de las normas presupuestarias de la UE, insistiendo en la importancia del análisis de la sostenibilidad presupuestaria, en particular en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento del Semestre Europeo[66].

B) Las recomendaciones del Consejo

La específica preocupación de la UE por la situación presupuestaria y los riesgos fiscales de España se han materializado en las sucesivas recomendaciones adoptadas por el Consejo, en virtud del artículo 5. 2 del Reglamento nº 1466/97, a la luz del Programa de Estabilidad -que contiene los objetivos presupuestarios a medio plazo- y del Programa nacional de reformas que anualmente se presentan en el marco de la supervisión multilateral[67]. Se hace referencia a las evacuadas respecto a los ejercicios presupuestarios correspondientes a los años 2019 y 2020, una vez dejó de ser de aplicación el componente correctivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

En relación con el ejercicio presupuestario 2019, el Consejo dictó su Recomendación[68] en la que manifiesta los principales riesgos de nuestra economía, que llevaron a la Comisión, tras el examen exhaustivo del artículo 5 del mencionado Reglamento nº 1176/2011, a concluir que España estaba experimentando desequilibrios macroeconómicos (alto nivel de endeudamiento interno y externo, elevado nivel de desempleo, bajo crecimiento de la productividad, etc.)[69]. Dicho lo anterior, y ya pronunciándose sobre el Programa de Estabilidad y sobre el Programa nacional de reformas presentado en 30 de abril de 2019, el Consejo presenta una serie de advertencias sobre la situación presupuestaria de España:

a) Incumplimiento del objetivo presupuestario a medio plazo de alcanzar, en el año 2022, una situación de equilibrio presupuestario en términos estructurales, señalándose como riesgo en tal sentido la obtención de ingresos públicos como consecuencia de la existencia de incertidumbre respecto a la recaudación y respecto a la adopción de medidas para la obtención de los mismos.

---

66 El Consejo de Ministros de Finanzas de la UE (ECOFIN) se pronunció sobre dicho informe en sesión celebrada el 12 de febrero 2019. En este sentido, en el punto 9 del Informe de sostenibilidad presupuestaria de 2018, el ECOFIN "insta a los Estados miembros, especialmente a los que se considera que están en situación de riesgo elevado para la sostenibilidad a medio plazo, a que, en sus futuros programas de estabilidad y convergencia, centren su atención en estrategias presupuestarias y estructurales orientadas a la sostenibilidad y al crecimiento; e invita a los Estados miembros y a la Comisión a tener en cuenta estas conclusiones sobre sostenibilidad en sus análisis, requisitos políticos y recomendaciones en el marco del Semestre Europeo y Crecimiento y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El Consejo y la Comisión seguirán haciendo un seguimiento periódico de estas estrategias y de la evolución de la sostenibilidad de las finanzas públicas, al tiempo que respetan las competencias nacionales, incorporando también en su evaluación los nuevos cambios en la situación macroeconómica, las políticas presupuestarias y las reformas estructurales, en particular en los ámbitos relacionados con los sistemas de pensiones, de atención sanitaria y de cuidados de larga duración". Este documento está disponible en https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5814-2019-INIT/es/pdf.

67 Las recomendaciones del Consejo se fundamentan, además de en el mecanismo de supervisión presupuestaria multilateral, en aquel otro relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos incluido en el Reglamento nº 1176/2011.

68 Recomendación del Consejo, de 9 de julio de 2019, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de España (2019/C 301/09). El texto de la recomendación puede consultarse en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32019H0905%2809%29#ntr4-C_2019301ES.01004801-E0004.

69 Véase al respecto el Considerando tercero de la Recomendación.

b) Existencia de un riesgo de desviación significativa respecto a la trayectoria de ajuste presupuestario recomendada, de no producirse cambios en las políticas, e incumplimiento en materia de deuda pública en el año 2019 o en 2020.

c) Falta de automaticidad en la aplicación de los instrumentos preventivos y correctores previstos en la Ley de Estabilidad, así como en la revisión de la regla de gasto contemplada en tal disposición.

Además de las anteriores, y tras enunciar el Consejo otras advertencias, fundamentalmente, en materia laboral y social[70], se formula la siguiente recomendación a España en relación con su situación presupuestaria: "Garantizar que la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto no exceda del 0,9 % en 2020, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 0,65 % del PIB. Tomar medidas destinadas a fortalecer el marco presupuestario y de contratación pública en todos los niveles de gobierno. Preservar la sostenibilidad del sistema de pensiones. Destinar los ingresos extraordinarios a acelerar la reducción de la ratio de deuda pública". Junto a esta recomendación orientada a corregir los desequilibrios asociados a una deuda pública elevada, se formulan otras sucesivas relativas a las advertencias sobre cuestiones en materia laboral y social antes señaladas[71].

En el ejercicio presupuestario 2020, los trabajos de supervisión presupuestaria de la UE, que comenzaron con normalidad con los análisis y orientaciones de la Comisión Europea (2020b), se vieron afectados necesariamente por la declaración de pandemia por covid-19, reflejándose dichos aspectos en la Recomendación a España que, para esa anualidad, dictó el Consejo[72].

En línea con el informe del ejercicio anterior, la Comisión, tras su análisis exhaustivo y en fecha 26 de febrero de 2020, concluía que la principal debilidad de España seguía siendo su elevado nivel de endeudamiento –tanto interno como externo, tanto público como privado- en un escenario de alto desempleo[73]. No obstante, este dictamen pasó a un segundo plano cuando a reglón seguido se especificó que, por las consecuencias económicas de la situación de pandemia, debía activarse la cláusula general de salvaguardia presente, en lo España interesa, en los artículos 5.1, 6.3 y concordantes del Reglamentos nº 1466/97, regulador del componente preventivo del mecanismo de supervisión presupuestaria de la UE. La activación de la cláusula general de salvaguardia, mediante la Comunicación de la Comisión de 20 de marzo de 2019 y refrendada por los ministros del ramo unos días más tarde[74], comporta, en lo que al componente preventivo se refiere, cierta relajación en la aplicación de los instrumentos del mecanismo de supervisión, de forma que los Estados miembros, entre otras actuaciones, podrán apartarse temporalmente de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a

70 Véanse los Considerandos décimo a vigésimo de la Recomendación. No obstante, a título de ejemplo, se pueden citar el alto nivel de desempleo -especialmente en jóvenes y personas con baja cualificación-, la excesiva contratación temporal y su incidencia en la productividad, el incremento del desempleo de larga duración, el alto nivel de personas en riesgo de pobreza y exclusión social en relación con disfunciones del sistema público de ayudas sociales y el despoblamiento de parte del territorio, la baja inversión en investigación e innovación y su repercusión en la competitividad y la productividad, el abandono escolar, la incidencia de los múltiples marcos regulatorios existentes en la unidad de mercado, etc.

71 Véanse las recomendaciones número 2 a 4 contenidas en el texto del Consejo. Estas recomendaciones en materia laboral y social reiteran grosso modo las ya expresadas la anualidad anterior en la Recomendación del Consejo, de 13 de julio de 2018, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2018 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2018 de España.

72 Recomendación del Consejo, de 20 de julio de 2020, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para 2020 de España (2020/C 282/09). El texto de la recomendación puede ser consultado en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020H0826(09)&from=ES.

73 Véase el Considerando segundo in fine de la Recomendación.

74 Al respecto, consúltese el Considerando tercero de la Recomendación.

medio plazo[75], y tampoco se considerarán las desviaciones respecto al mismo[76], al señalarse que "en caso de acontecimiento inusitado que esté fuera del control del Estado miembro afectado y que tenga una gran incidencia en la situación financiera de las administraciones públicas, o en periodos de crisis económica grave en la zona del euro o en el conjunto de la Unión"[77]. Siendo plenamente subsumible la crisis sanitaria por el covid-19 en la cláusula general de salvaguardia trascrita, las actuaciones que se permiten a los Estados miembros quedan condicionadas, en todo caso, a que con ello no se ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo.

Esbozado el nuevo marco económico en el que se desarrolla la supervisión presupuestaria, el Consejo hizo públicas las principales magnitudes presupuestarias puestas en conocimiento por España mediante sus Programas de Estabilidad y nacional de reformas para el año 2020 presentados en fecha 1 de mayo[78], las cuales se concretan como sigue:

a) Aumento del déficit público del 2,8% (año 2019) al 10,3% (año 2020).

b) Aumento de la ratio deuda pública/PIB del 95,5% (año 2019) al 115,5% (año 2020).

c) Adopción de medidas presupuestarias para aumentar la capacidad del sistema sanitario, contener la pandemia y prestar ayuda a las personas y sectores más afectados por un importe equivalente al 3,2% del PIB.

La consistencia y congruencia de estas magnitudes fue confirmada por la Comisión según sus previsiones de primavera del año 2020, en las que se anticipa que, bajo la hipótesis de mantenimiento de la política económica, el déficit público sería del 10,1% del PIB (año 2020) y del 6,7 % del PIB (año 2021), mientras que la ratio deuda pública sobre el PIB se situaría en el 115,5% (año 2020) y en el 113,7% (año 2021). También se pronunció la Comisión sobre la tasa de desempleo, que, partiendo de un 13,6% antes de la declaración de la pandemia, pasaría al 18,9% (año 2020) para disminuir posteriormente al 17% (año 2021)[79].

Una vez estimadas cuantitativamente las consecuencias presupuestarias derivadas de los efectos de la pandemia por el covid-19, el Consejo formuló sus habituales advertencias en las restantes materias y, en consideración de la situación, sugiere algunas medidas que a medio plazo deberían ser adoptadas, tales como:

a) Si bien se destacan los buenos resultados del sistema sanitario a pesar del nivel de inversión relativamente bajo, sería importante garantizar que, frente a la probable disminución de ingresos consecuencia de la recesión económica, no se viera afectada la cobertura sanitaria de forma que comportase desigualdades en su acceso[80].

75 Último párrafo del artículo 5.1 del Reglamento nº 1466/97.

76 Último párrafo del artículo 6.3 del Reglamento nº 1466/97.

77 Reflejada en términos similares en los mencionados preceptos del Reglamento nº 1466/97, la cláusula general de salvaguardia se encuentra en otras disposiciones de esta norma, y en aquella reguladora del componente corrector, permitiendo la relajación en la aplicación de otros instrumentos, partes igualmente del mecanismo de supervisión presupuestaria.

78 Véanse los Considerandos decimotercero y decimocuarto de la Recomendación.

79 Estas previsiones de la Comisión se reflejan en los Considerandos decimoquinto y decimoséptimo de la Recomendación, debiéndose poner el primero en conexión con los últimos párrafos del anterior donde se destaca el alineamiento entre el paquete de ayudas adoptado por España y las orientaciones establecidas por la Comisión en la materia.

80 Véase el Considerando decimonoveno de la Recomendación.

b) Ante un aumento significativo del desempleo en un escenario previo de alta tasa del mismo, se recomiendan medidas de apoyo al empleo para la salida de los ERTE, el incentivo de formas de empleo sostenible y la mejora de la formación de los estudiantes como garantía de empleabilidad[81].

c) Detectados defectos de cobertura en el instrumento convencional de protección por desempleo, así como en los instrumentos generales de protección social (prestaciones familiares, rentas mínimas, etc.), orientados estos últimos a las personas de mayor edad y con gran disparidad entre Comunidades Autónomas, se requiere que todos los colectivos más afectados en este sentido (trabajadores temporales, familias con rentas medias-bajas, etc.) puedan tener acceso a esas formas de protección social[82].

d) El elevado número de pymes, generadoras de gran parte del empleo, en sectores económicos especialmente expuestos a la crisis con origen en el covid-19, precisa, además de las medidas urgentes tendentes a contrastar insolvencias evitables, la adopción de otras para el incremento de la liquidez, el mantenimiento de la competitividad en la actividad exportadora y la promoción de la internacionalización, etc.[83].

Así, tras considerar todas esas advertencias, el Consejo formula sus recomendaciones a España para el año 2020 centradas "en hacer frente a los efectos socioeconómicos de la pandemia de covid-19 y facilitar la recuperación económica", si bien se recuerda la pertinencia y seguimiento en relación con aquellas comunicadas para el año 2019 en orden a acometer reformas esenciales para afrontar los desafíos estructurales a medio y largo plazo. Concretamente, de entre las recomendaciones a España para el año 2020, en relación con su situación presupuestaria, se destacan las siguientes: "Adoptar todas las medidas necesarias, en consonancia con la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, para combatir la pandemia de covid-19, sostener la economía y respaldar la posterior recuperación de forma eficaz. Cuando las condiciones económicas lo permitan, aplicar políticas presupuestarias destinadas a lograr situaciones presupuestarias prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad de la deuda, al tiempo que se fomenta la inversión... Anticipar los proyectos de inversión pública que se encuentran en una fase avanzada de desarrollo y promover la inversión privada para impulsar la recuperación económica. Centrar la inversión en la transición ecológica y digital, y particularmente en el fomento de la investigación e innovación, en la producción y utilización de fuentes de energía limpias y eficientes, la infraestructura energética, la gestión de los recursos hídricos y de los residuos y el transporte sostenible"[84].

A estas recomendaciones relativas a la situación presupuestaria de España se acompañan aquellas otras concernientes, fundamentalmente, a la materia laboral y social en línea con las advertencias de ese orden puestas de manifiesto por el Consejo[85].

81 Al respecto, consúltese el Considerando vigésimo de la Recomendación.

82 Véanse los Considerandos vigesimoprimero y vigesimosegundo de la Recomendación.

83 A este respecto, Considerando vigesimotercero de la Recomendación.

84 Véanse las recomendaciones número 1 y 3 contenidas en el texto del Consejo.

85 Recomendaciones número 2 a 4 contenidas en el texto del Consejo, a las que se puede adicionar la consistente en "asegurar la aplicación efectiva de las medidas encaminadas a proporcionar liquidez a las pymes y a los trabajadores autónomos, particularmente evitando retrasos en los pagos" incluida en la recomendación número 3.

C) El apercibimiento de la Comisión Europea a España por los presupuestos de 2020

El cuadro macroeconómico incluido en el plan presupuestario que el Gobierno en funciones envió a mediados de octubre de 2019 a la Comisión Europea se podría resumir en la siguiente tabla:

Tabla 14. Previsiones del gobierno (2019-2020)

	2019		2020	
	Nueva previsión	Variación con la previsión anterior	Nueva previsión	Variación con la previsión anterior
PIB	2,1%	-0,1	1,8%	-0,1
Deuda	95,9%	+0,1	94,6%	+0,6
Déficit	2,0%	0,0	1,7%	+0,6
Empleo	2,3%	+0,2	2,0%	+0,2
Paro	13,8%	0,0	12,3%	0,0

Fuente: Ministerio de Economía (2019)

Como se comprueba en la Tabla 14, el Gobierno mantuvo su objetivo de déficit a pesar de la ralentización económica y la consecuente rebaja de la previsión de crecimiento económico para 2019 (2,1%) y para 2020 (1,8%). De hecho, se pronosticó una progresiva reducción del déficit desde el 2,5% del PIB registrado en 2018 hasta el 2% en 2019 y el 1,7% en 2020. Sin embargo, en la primera mitad del año 2019 no se había logrado corregir el desfase. Además, diversas instituciones habían rechazado, en sus análisis económicos, la realidad de los datos aportados por el Gobierno. En este sentido, el Banco de España (2019) y Funcas señalaron que el déficit se situaría al cierre de 2019 en el 2,4% del PIB mientras que el BBVA hacía una estimación del 2,3%. Por otra parte, la UE exigió a España que no aumentara el gasto computable más allá del 0,9%. Sin embargo, según las previsiones del Gobierno, el gasto se incrementaría un 3,5% en 2019 y un 5,1% en 2020. En cuanto a la deuda pública, en junio de 2019, tras la revisión del Instituto Nacional de Estadística (en adelante, INE), alcanzó el 98,9% del PIB y, pese a ello, el Gobierno mantuvo que la deuda descendería al final de dicho año hasta el 95,9%.

En la evaluación realizada en noviembre de 2019 del borrador presupuestario remitido por España para 2020, la Comisión Europea advirtió por carta a nuestro país por cuarto año consecutivo –desde 2016 venía produciéndose la misma situación- del incremento del gasto y del riesgo de rebasar el déficit y la deuda. La Comisión se pronunció sobre la trayectoria fiscal y financiera basándose en una prórroga presupuestaria, al considerar que la situación política impedía la aprobación de los presupuestos para 2020. En efecto, el Gobierno en funciones no podía aprobar un Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el siguiente año ni modificar los objetivos de estabilidad presupuestaria. Por ello, se enviaron los presupuestos prorrogados, las nuevas medidas de gasto previstas —particularmente, la revalorización de las pensiones y el incremento de los sueldos de los funcionarios— y, finalmente, se eliminaron las subidas fiscales y la creación de nuevas figuras tributarias que anteriormente habían sido comunicadas a la Comisión —entre otros, el impuesto sobre determinados servicios digitales o el gravamen a las transacciones financieras—. Con este escenario, la conclusión de la Comisión fue que las cuentas públicas corrían el "riesgo de una desviación significativa" respecto a los objetivos de déficit y deuda acordados para 2019 y 2020 en el Consejo de la UE. Concretamente, la Comisión advirtió de

dos peligros altamente relevantes. El primero era que se produjera una "significativa" desviación de las finanzas públicas de la senda de ajuste marcada para lograr la estabilidad financiera a medio plazo. Por su parte, el segundo riesgo puesto de manifiesto por la Comisión fue que no se preveía que España progresara "lo suficiente hacia el cumplimiento con el criterio de reducción de deuda en 2019 y 2020". Por todo ello, la Comisión consideró que España corría el riesgo de no cumplir con las reglas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y, como consecuencia, se recomendó un ajuste estructural —el que se calcula sin tomar en consideración los efectos del ciclo económico— equivalente al 0,65% del PIB y un aumento máximo del gasto del 0,9%[86]. Sin embargo, el borrador enviado por España arrojaba en 2020 una mejora estructural de solo el 0,1% del PIB y un incremento del gasto del 3,8%, cuatro veces mayor que el porcentaje sugerido.

Por ello, la Comisión reclamó al Gobierno de España que resultara de las elecciones celebradas en noviembre de 2019 unas cuentas que cumplieran con esas normas. En este sentido, según los cálculos de la Comisión, para adecuarse a esos compromisos nuestro país debía realizar ajustes por un importe de, al menos, 6.600 millones de euros. Así, se conminó a destinar cualquier ingreso extra o inesperado a reducir la deuda y advirtió a España sobre la necesidad de adoptar nuevas medidas "compensatorias" para garantizar la sostenibilidad de las pensiones.

2.5. Los datos al cierre del año 2019: la situación de las cuentas públicas previa a la pandemia

Como se ha señalado, las consideraciones de la Comisión sobre los trabajos presupuestarios de España para el ejercicio correspondiente al año 2019 no eran muy favorables. Las dudas expresadas se han materializado finalmente, como lo ha certificado el Informe del Ministerio de Hacienda sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y de la regla de gasto referidos a dicha anualidad[87].

En efecto, el primer Informe sobre el grado de cumplimiento en el 2019 confirma que en ese ejercicio presupuestario, con carácter global, se incumplieron los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto, con ciertas excepciones a nivel de Comunidades Autónomas —Andalucía es la única que cumple con los tres parámetros— y de Corporaciones Locales. En el Cuadro 3 se resume el grado de cumplimiento en las distintas Administraciones Públicas de España[88].

86 Como se ha comentado, el Consejo en el mes de julio había recomendado a España que el incremento nominal del gasto público en 2020 no excediera del 0,9%, para alcanzar un ajuste estructural del 0,65% del PIB. Además, se reclamó usar todas las "ganancias inesperadas", ya sea por mayores ingresos o menores gastos, para reducir el volumen de deuda [Recomendación del Consejo de 9 de julio de 2019 relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de España (2019/C 301/09)].

87 Este informe es consecuencia de lo establecido en el artículo 17. 3 de la LOEPSF, que ordena que "antes del 15 de abril de cada año, el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas elevará al Gobierno un primer informe sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio inmediato anterior", añadiéndose en el apartado quinto de este precepto que este y otros informes previstos en dicho artículo se publicarán para el acceso general. En este sentido, el primer Informe sobre el grado de cumplimiento en el ejercicio 2019 puede consultarse en www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/InformesCompletosLEP.aspx.

88 Los datos detallados por cada Administración Pública pueden ser consultados en https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/InformacionAAPPs/cumplimiento_objetivos_LOEPSF.aspx

Cuadro 3. Cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria (2019)

Subsectores	Objetivo DÉFICIT	Objetivo DEUDA	Regla de GASTO
Total de Administraciones Públicas	✗	✗	-
Administración Central	✗	✗	✗
Total de Comunidades Autónomas	✗	✗	✗
Total de Corporaciones Locales	✓	✓	✗
Seguridad Social	✗	-	-

Comunidades Autónomas	Objetivo DÉFICIT	Objetivo DEUDA	Regla de GASTO
Andalucía	✓	✓	✓
Aragón	✗	✓	✗
Principado de Asturias	✗	✓	✗
Illes Balears	✗	✗	✓
Canarias	✓	✓	✗
Cantabria	✗	✓	✗
Castilla y León	✗	✓	✗
Castilla-La Mancha	✗	✗	✗
Cataluña	✗	✓	✗
Extremadura	✗	✗	✗
Galicia	✓	✓	✗
Comunidad de Madrid	✓	✓	✗
Región de Murcia	✗	✓	✗
Comunidad Foral de Navarra	✓	✓	✗
País Vasco	✓	✓	✗
La Rioja	✗	✓	✓
Comunitat Valenciana	✗	✓	✗

Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

Teniendo en cuenta que la Seguridad Social no está sujeta a la regla de gasto —y por ello no se refleja su incumplimiento global[89]—, en la tabla que se incluye seguidamente se detallan los datos generales del Informe que cuantifican, en términos de PIB y por Administración Pública, las desviaciones producidas respecto a los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto, que gráficamente se muestran en el Gráfico 11.

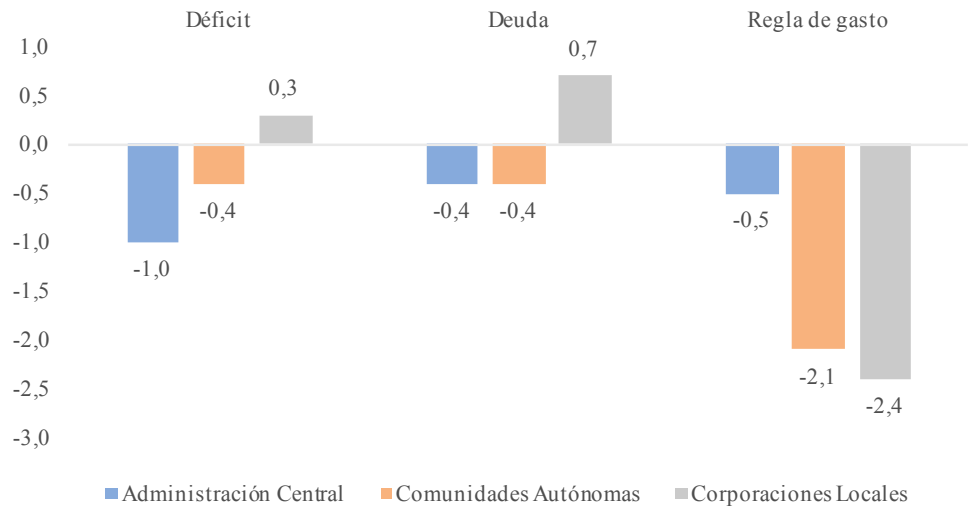
89 Al respecto, el artículo 12.1 de la LOEPSF, cuando establece el ámbito de aplicación subjetivo de la regla de gasto, dispone que "la variación del gasto computable de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española".

Tabla 15. Cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria (2019)

Administración Central	Objetivo	Obtenido	Desviación
Objetivo de déficit	-0,3%	-1,3%	-1,0%
Objetivo de deuda	69,5%	69,9%	-0,4%
Regla de gasto	2,7%	3,2%	-0,5%
Comunidades Autónomas	**Objetivo**	**Obtenido**	**Desviación**
Objetivo de déficit	-0,1%	-0,5%	-0,4%
Objetivo de deuda	23,3%	23,7%	-0,4%
Regla de gasto	2,7%	4,8%	-2,1%
Corporaciones Locales	**Objetivo**	**Obtenido**	**Desviación**
Objetivo de déficit	0,0%	0,3%	0,3%
Objetivo de deuda	2,6%	1,9%	0,7%
Regla de gasto	2,7%	5,1%	-2,4%

Fuente: Ministerio de Hacienda. Primer informe (mayo de 2020)

Gráfico 11. Desviación de los objetivos de estabilidad presupuestaria (2019)



Fuente: Ministerio de Hacienda. Primer informe (mayo de 2020)

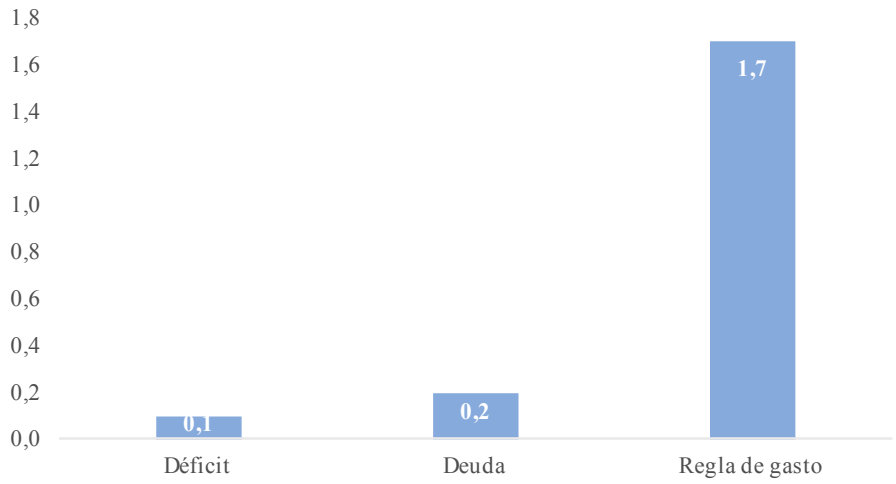
Sobre el comportamiento de administraciones autonómicas, es interesante destacar los datos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que en 2019 cumple con sus objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto en los términos que se muestran en la tabla y el gráfico que se incluyen a continuación.

Tabla 16. Cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria (2019)

Comunidad Autónoma de Andalucía	Objetivo	Obtenido	Desviación
Objetivo de déficit	-0,1%	0,0%	0,1%
Objetivo de deuda	21,5%	21,3%	0,2%
Regla de gasto	2,7%	1,0%	1,7%

Fuente: Ministerio de Hacienda. Primer informe (mayo de 2020)

Gráfico 12. Desviación de los objetivos de estabilidad presupuestaria: Comunidad Autónoma de Andalucía (2019)



Fuente: Ministerio de Hacienda. Primer informe (mayo de 2020)

Expuesto *grosso modo* el grado de cumplimiento de las Administraciones Públicas, procede a continuación, siguiendo los datos del Informe, profundizar separadamente en los objetivos y su desviación para cada una de las reglas fiscales.

A) El déficit

En el ejercicio correspondiente al año 2019 el déficit, en términos de Contabilidad Nacional, se situó en 35.195 millones de euros, equivalente a un 2,83% del PIB —estimado por el INE para esa anualidad en 1.245.331 millones de euros—. Una vez descontadas ciertas ayudas públicas al sector financiero (22 millones de euros) o las que tuvieron su origen en el terremoto de Lorca (13 millones de euros), que no deben considerarse a efectos del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, el déficit público se elevó a 35.160 millones de euros, equivalente a un 2,82% del PIB.

Sin embargo, el objetivo de estabilidad presupuestaria previsto para el sector de las Administraciones Públicas era del -1,3% del PIB, lo que supone una desviación global del -1,5% del PIB, esto es, en torno a los 19.000 millones de euros. Teniendo en cuenta, *ex* artículo 2 de la LOEPSF, la distribución entre Administraciones Públicas del objetivo y el déficit en que finalmente incurrieron en 2019, el grado de cumplimiento del mismo, es el que se muestra en la Tabla 17.

Tabla 17. Cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria (2019)

Subsectores	Déficit en contabilidad nacional		Déficit a efectos de cumplimiento del OEP*		Objetivo de Estabilidad Presupuestaria	Desviación
	En millones de euros	En porcentaje del PIB	En millones de euros	En porcentaje del PIB		
Administración Central	-16.187	-1,30%	-16.165	-1,30%	-0,3%	-1,0%
Comunidades Autónomas	-6.795	-0,55%	-6.782	-0,54%	-0,1%	-0,4%
Corporaciones Locales	3.839	0,31%	3.839	0,31%	0,0%	0,3%
Fondos de Seguridad Social	-16.052	-1,29%	-16.052	-1,29%	-0,9%	-0,4%
Administraciones Públicas	**-35.195**	**-2,83%**	**-35.160**	**-2,82%**	**-1,3%**	**-1,5%**
PIB utilizado	**1.245.331**					

* Objetivo de Estabilidad Presupuestaria
Fuente: Ministerio de Hacienda. Primer informe (mayo de 2020)

La lectura de la tabla anterior pone de manifiesto que, de las diferentes Administraciones Públicas, solo las Corporaciones Locales cumplieron con sus objetivos de estabilidad presupuestaria. En el ámbito de las Comunidades Autónomas, el comportamiento fue dispar. Teniendo en cuenta que en el cálculo de sus objetivos se acordó descontar el déficit consecuencia del IVA dejado de percibir por el cambio normativo del año 2017[90], las Comunidades Autónomas que finalmente cumplieron con los mismos, en los términos de la Tabla 18, fueron Canarias, Navarra, País Vasco y, tras el mencionado cambio, también Andalucía, Galicia y Madrid.

90 En la nota de prensa del Ministerio de Hacienda de 7 de febrero de 2020, disponible en https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2020/S.E.%20HACIENDA/07-02-20%20Consejo%20de%20Pol%C3%ADtica%20Fiscal%20y%20Financiera.pdf, tras la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera, se refleja el acuerdo alcanzado al respecto: "A efectos de determinar el cumplimiento del objetivo de estabilidad de 2019, no se tendrá en cuenta ni computará la parte de déficit imputable al IVA dejado de percibir por el cambio normativo de 2017. De esta forma, si una comunidad autónoma, al descontar los efectos del IVA, cumple con el objetivo de déficit de 2019, no tendrá que elaborar los Planes Económicos Financieros (PEF), siempre y cuando cumplan con el resto de las reglas fiscales".

Tabla 18. Cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria: Comunidades Autónomas (2019)

Comunidad Autónoma	Déficit en millones de euros			Déficit en porcentaje del PIB regional		Objetivo de Estabilidad Presupuestaria
	Déficit a efectos del OEP 2019	Efecto IVA**	Déficit descontado el efecto IVA	Déficit a efectos del OEP 2019	Déficit descontado el efecto IVA	
C.A. del País Vasco	328	0	328	0,4%	0,4%	-0,1%
C.A. de Cataluña	-1.329	458	-871	-0,6%	-0,4%	-0,1%
C.A. de Galicia	-263	184	-79	-0,4%	-0,1%	-0,1%
C.A. de Andalucía	-446	478	32	-0,3%	0,0%	-0,1%
C.A. del Principado de Asturias	-180	67	-113	-0,7%	-0,5%	-0,1%
C.A. de Cantabria	-135	46	-89	-0,9%	-0,6%	-0,1%
C.A. de la Rioja	-39	24	-15	-0,4%	-0,2%	-0,1%
C.A. de la Región de Murcia	-548	77	-471	-1,7%	-1,4%	-0,1%
Comunitat Valenciana	-2.194	230	-1.964	-1,9%	-1,7%	-0,1%
C.A. de Aragón	-386	86	-300	-1,0%	-0,8%	-0,1%
C.A. de Castilla-La Mancha	-515	122	-393	-1,2%	-0,9%	-0,1%
C.A. de Canarias	321	109	430	0,7%	0,9%	-0,1%
C. Foral de Navarra	98	0	98	0,5%	0,5%	-0,1%
C.A. de Extremadura	-258	76	-182	-1,2%	-0,9%	-0,1%
C.A. de Illes Balears	-168	48	-120	-0,5%	-0,4%	-0,1%
C.A. de Madrid	-635	359	-276	-0,3%	-0,1%	-0,1%
C.A. de Castilla y León	-433	163	-270	-0,7%	-0,4%	-0,1%
Total de Comunidades Autónomas	**-6.782**	**2.527**	**-4.255**	**-0,5%**	**-0,3%**	**-0,1%**

* Objetivo de Estabilidad Presupuestaria

** Datos comunicados por la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local

Fuente: Ministerio de Hacienda. Primer informe (mayo de 2020)

En este contexto resulta asimismo relevante el análisis de la evolución del gasto público durante el año 2019 y la previsión para 2020. En este sentido, destaca que el gasto público en 2019 fue un 12% superior al del año 2007. Por tanto, la reducción del déficit que se consiguió en el periodo de recuperación fue gracias a una mayor recaudación fiscal y al crecimiento económico. En consecuencia, se puede afirmar que el esfuerzo de consolidación fiscal que ha hecho el país durante los años de recuperación económica que ha permitido la mejora del déficit se ha debido exclusivamente al crecimiento económico y al aumento de la recaudación, por cuanto el gasto público no ha parado de crecer.

El incremento del gasto público, justificado inmediatamente después de la crisis económica para impulsar la demanda agregada y la reactivación económica, se ha mantenido constante durante toda la década, incluso cuando España había recuperado la senda del crecimiento y su economía avanzaba

más rápido que la media europea. En promedio, el gasto público ha ido aumentando a un ritmo cercano a un punto por año durante una década y, en 2019, el enfriamiento económico y el mayor impulso del gasto provocó el primer aumento del déficit en diez años, cerrando el ejercicio en el 2,82% del PIB, como se ha reflejado en la Tabla 17.

En 2020, tras el impacto del coronavirus, el déficit público podría situarse entre el 8,80 y el 11,60% del PIB, según las estimaciones realizadas por la AIReF (2020c)[91]. De hecho, dicho comportamiento respecto a la previsión anterior a la pandemia sería la consecuencia de tres factores diferentes: las medidas adoptadas, la caída de la actividad y el efecto denominador que se produce por la notable caída del PIB. Como consecuencia de lo anterior, se estima que los ingresos se situarán en 2020 entre el 39,5% y el 39,4% del PIB, ambos escenarios por debajo del 41,2% previsto en la actualización del Programa de estabilidad. Por su parte, el peso de los gastos sobre el PIB se elevará hasta alcanzar entre el 50,4% y el 53,2% del PIB, quedando la estimación realizada por el Gobierno, 51,5%, entre ambos escenarios.

B) La deuda pública

En el ejercicio correspondiente al año 2019, según datos del Banco de España (2019), se cerró con un nivel de endeudamiento del sector de las Administraciones Públicas equivalente al 95,5% del PIB, frente a un objetivo del 95,4%. En esta ligera desviación no han tenido la misma responsabilidad los distintos entes del sector público pues, considerando los objetivos de deuda pública para el conjunto de las Administraciones Públicas y sus subsectores fijados en Consejo de Ministro de 7 de julio de 2017, el incumplimiento global se atribuye en los términos que se reflejan en la Tabla 19.

Tabla 19. Cumplimiento de la Deuda Pública: Administraciones Públicas (2019)

Subsector	Deuda Pública	Objetivo	Desviación
Administración Central y Fondos de Seguridad Social	69,9%	69,5%	-0,4%
Comunidades Autónomas	23,7%	23,3%	-0,4%
Corporaciones Locales	1,9%	2,6%	0,7%
Administraciones Públicas	95,5%	95,4%	-0,1%

Fuente: Ministerio de Hacienda. Primer informe (mayo de 2020)

A la vista de la tabla anterior, solo las Corporaciones Locales cumplieron el objetivo de deuda pública previsto para 2019. A nivel autonómico, el cumplimiento fue generalizado, a excepción de las Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha, Extremadura e Islas Baleares como se muestra en la Tabla 20.

91 El Informe sobre la Actualización del Programa de Estabilidad (2020-201) puede ser consultado en https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/06/INFORMES/2020-06-01-Informe_APE-2020-2021_20200601_1200.pdf.

Tabla 20. Cumplimiento del objetivo Deuda Pública: Comunidades Autónomas (2019)

Comunidad Autónoma	Objetivo de deuda 2019* % PIB regional	Deuda a 31/12/2018 (SEC 2010) Banco de España	Incremento deuda incluido en objetivo de deuda pública	Deuda CC.AA. no computable en verificación de objetivos (excepciones permitidas por acuerdos de Consejos de Ministros)	Objetivo 2019 incluyendo excepciones		Deuda a 31/12/2019 (SEC 2010) Banco de España		Verificación del objetivo de deuda 2019	Pro memoria**: Exceso financiación déficit 2017-2019 pendiente de compensar a cierre de 2019	
					Importe	% PIB regional	Importe	% PIB regional	% PIB regional	2017	2018
Andalucía	21,3%	35.439	390	0	35.829	21,5%	35.431	21,3%	0,2%		
Aragón	20,5%	8.251	73	1	8.325	21,7%	8.315	21,7%	0,0%		20
Principado de Asturias	18,0%	4.351	54	1	4.406	18,2%	4.357	18,0%	0,2%		82
Illes Balears	28,1%	8.721	47	61	8.829	26,2%	8.863	26,3%	-0,1%		
Canarias	15,8%	6.808	57	0	6.865	14,5%	6.613	14,0%	0,5%		11
Cantabria	22,0%	3.171	33	0	3.204	22,4%	3.188	22,3%	0,1%		65
Castilla-La Mancha	34,1%	14.714	94	0	14.808	34,6%	14.949	34,9%	-0,3%		25
Castilla y León	19,4%	12.360	134	0	12.494	20,8%	12.473	20,8%	0,0%	5	150
Cataluña	32,7%	78.732	362	6	79.100	33,4%	79.060	33,4%	0,0%	185	
Extremadura	22,1%	4.622	61	0	4.683	22,6%	4.721	22,8%	-0,2%		
Galicia	17,9%	11.342	150	0	11.492	17,7%	11.315	17,5%	0,2%		
La Rioja	17,7%	1.591	19	0	1.610	18,3%	1.608	18,2%	0,1%		
Comunidad de Madrid	13,8%	33.448	294	0	33.742	14,1%	33.469	14,0%	0,1%		
Región de Murcia	26,9%	9.232	61	289	9.582	29,4%	9.562	29,3%	0,1%		
Foral de Navarra	17,1%	3.445	0	0	3.445	16,4%	3.297	15,7%	0,7%		
País Vasco	13,8%	10.086	0	0	10.086	13,5%	9.425	12,6%	0,9%		
Comunitat Valenciana	38,7%	47.082	206	1.102	48.390	42,1%	48.433	42,1%	0,0%		
Total	**23,3%**	**293.395**	**2.034**	**1.460**	**296.890**	**23,8%**	**295.079**	**23,7%**	**0,1%**	**190**	**353**

* Según acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de julio de 2017

** Calculado a partir de los datos de déficit y superávit de 2019 publicados por la IGAE el 31 de marzo de 2020 y de los datos incluidos en el informe sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto de 25 de octubre de 2019

Fuente: Ministerio de Hacienda. Primer informe (mayo de 2020)

C) La regla de gasto

En 2019, ninguno de los subsectores de la Administración Pública alcanzó los objetivos de la regla de gasto que, *ex* artículo 12 de la LOEPSF, exige que para tal anualidad la variación del gasto computable a las Administraciones Públicas no superara el 2,7%. Ese porcentaje de variación se corresponde con la tasa de referencia de crecimiento del PIB a medio plazo que, de acuerdo con el apartado tercero del precepto anterior, quedó establecida en dicha cuantía y para esa anualidad mediante acuerdo del Consejo de Gobierno en 20 de julio de 2018[92].

Concretamente, el grado de cumplimiento de la regla de gasto por subsectores de la Administración Pública fue el que se refleja en la Tabla 21.

Tabla 21. Cumplimiento de la Regla de Gasto: Administraciones Públicas (2019)

Subsector	2018	2019	Tasa de variación
Administración Central	108.468	111.916	3,2%
Comunidades Autónomas	148.709	155.915	4,8%
Corporaciones Locales	50.341	52.932	5,1%

Fuente: Ministerio de Hacienda. Primer informe (mayo de 2020)

En relación con la Administración Central, el Informe advierte que, tras clasificar los gastos computables a la misma, la tasa de variación habría sido del 2,2% de no haber mediado una recalificación en cierto concepto[93].

Sin mencionarse ninguna circunstancia que justifique la desviación de los objetivos de la regla de gasto en que han incurrido las Corporaciones Locales, el Informe hace referencia, por último, al distinto grado de cumplimiento de este objetivo por las Comunidades Autónomas, señalando que solo lo han alcanzado, como se muestra en la Tabla 22, las Comunidades de Andalucía, Baleares y La Rioja.

92 Los acuerdos en materia presupuestaria y financiera adoptados en el referido Consejo de Ministros se pueden consultar en www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/documents/2018/refc20180720e_2.pdf.

93 Concretamente, se advierte que en la determinación del gasto computable a este subsector de la Administración Pública "ha influido especialmente la reclasificación en este ejercicio del Consorcio de Compensación de Seguros dentro del sector de las Administraciones públicas (S.13). Esta unidad, si bien ha aportado 163 millones de capacidad de financiación al subsector de la Administración Central, ha registrado en 2019 empleos no financieros a efectos de Contabilidad Nacional por importe de 1.109 millones de euros, gasto sin contrapartida en 2018".

Tabla 22. Cumplimiento de la Regla de Gasto: Comunidades Autónomas (2019)

Comunidad Autónoma	2018	2019	Tasa de variación
C.A. del País Vasco	9.825	10.269	4,5%
C.A. de Cataluña	26.427	27.854	5,4%
C.A. de Galicia	8.477	8.978	5,9%
C.A. de Andalucía	23.767	24.006	1,0%
C.A. del Principado de Asturias	3.530	3.784	7,2%
C.A. de Cantabria	2.193	2.339	6,7%
C.A. de La Rioja	1.204	1.226	1,8%
C.A. de la Región de Murcia	4.515	1.783	5,9%
Comunitat Valenciana	15.384	16.332	6,2%
C.A. de Aragón	4.495	4.650	3,4%
C.A. de Castilla-La Mancha	5.798	6.277	8,3%
C.A. de Canarias	6.538	6.906	5,6%
C. Foral de Navarra	3.002	3.116	3,8%
C.A. de Extremadura	3.656	3.923	7,3%
C.A. de Illes Balears	3.558	3.605	1,3%
C.A. de Madrid	18.591	19.783	6,4%
C.A. de Castilla y León	7822	8.150	4,2%
Transferencias internas entre CC.AA.	73	66	
Total de Comunidades Autónomas	**148.709**	**155.915**	**4,8%**

Fuente: Ministerio de Hacienda. Primer informe (mayo de 2020)

A tenor de los datos anteriores, puede concluirse que, en el año previo a la pandemia, las cuentas públicas de España no estaban alineadas con los objetivos marcados para las reglas fiscales. Por esta circunstancia, y especialmente por el mayor gasto público en que se incurrirá para paliar los efectos económicos derivados del covid-19, el pasado 6 de octubre de 2020 el Consejo de Ministros, con el aval de la Comisión, decidió prorrogar al año 2021 la aplicación de la cláusula general de salvaguardia, así como la no aplicación de las reglas fiscales para los ejercicios correspondientes a los años 2020 y 2021[94].

Por otra parte, habiendo quedado efectivamente desfasados los objetivos presupuestarios fijados por el Gobierno en el mes de febrero, en ese Consejo de Ministros se revisaron las principales magnitudes macroeconómicas en los siguientes términos:

1. El PIB se reducirá un 11,2% (año 2020) para una posterior recuperación del 7,2% (año 2021), sin contar con los efectos adicionales que en esa anualidad pueda aportar el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia -más de dos puntos adicionales de crecimiento, hasta el 9,8%-.

94 En https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/documents/2020/refc20201006.pdf puede verse la nota de prensa del referido Consejo de Ministros en la que, sobre el tema que nos ocupa, se señala que "siguiendo esas directrices de las autoridades comunitarias, el Gobierno de España ha aprobado suspender las reglas fiscales en 2020 y 2021. Se trata de una medida que han adoptado otros países europeos y que también ha recibido el beneplácito del FMI. Como consecuencia de esta decisión, el Consejo de Ministros ha suspendido la senda y los objetivos de estabilidad aprobados por el Gobierno en febrero y que han quedado absolutamente desfasados por el impacto de la crisis".

2. El déficit para el conjunto de las Administraciones Públicas se sitúa en torno al 11,3% (año 2020) para reducirse posteriormente al 7,7% (año 2021). Por subsectores, la referencia al déficit del 7,7% se repartiría, en principio, de la siguiente forma: un 2,4% para la Administración Central, un 2,2% para las Comunidades Autónomas, un 3% para la Seguridad Social y un 0,1% para las Corporaciones Locales[95].

3. El nivel de endeudamiento público, al cierre del año 2020, se situará en el entorno del 118%.

3. El cumplimiento de los parámetros establecidos en la LOEPSF por la Comunidad Autónoma de Andalucía

3.1. Los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto de la Comunidad Autónoma de Andalucía desde 2013

Los objetivos individuales de déficit para las Comunidades Autónomas, de acuerdo con el artículo 16 de la LOEPSF, se fijan por acuerdo del Consejo de Ministros. En primer término, se analizarán los objetivos de estabilidad presupuestaria establecidos a lo largo del periodo comprendido entre los años 2013 y 2018. Posteriormente, el estudio se completará con los objetivos fijados a partir de 2019.

Tabla 23. Objetivos de estabilidad presupuestaria. Comunidad Autónoma de Andalucía (2013-2018)

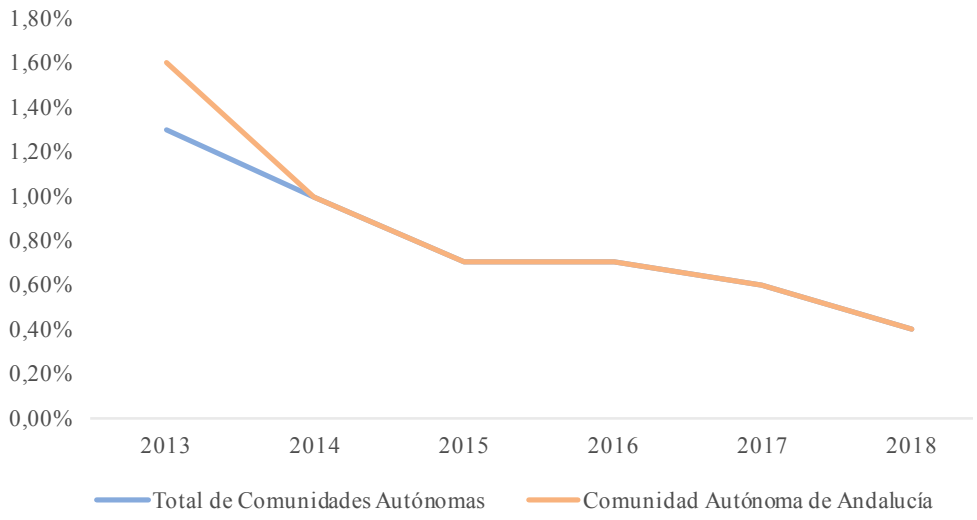
	Total de Comunidades Autónomas	Comunidad Autónoma de Andalucía
2013	1,3%	1,6%
2014	1,0%	1,0%
2015	0,7%	0,7%
2016	0,7%	0,7%
2017	0,6%	0,6%
2018	0,4%	0,4%

Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

95 El reparto es provisional —de ahí la expresión "en principio"— por cuanto el Gobierno aprobará unas transferencias extraordinarias de 18.396 millones de euros para la Seguridad Social y de 13.486 millones para las Comunidades Autónomas, asumiendo el Estado, en consecuencia, 31.882 millones de déficit de la Seguridad Social y las Comunidades Autónomas. De esta forma, el porcentaje de déficit de referencia en 2021 (7,7%) será finalmente del 5,2% para la Administración Central, del 1,1% para las Comunidades Autónomas y del 1,3% para la Seguridad Social, manteniéndose en el 0,1% para las Corporaciones Locales.

En 2013 se establecieron objetivos de déficit individuales diferenciados para las distintas Comunidades Autónomas, en función de su situación de partida de cada una de ellas. De este modo, el déficit máximo permitido a la Comunidad de Andalucía (-1,6%) se fijó por encima del determinado para el subsector considerado en su conjunto (-1,3%). No obstante, para evitar fricciones políticas entre las Comunidades y entre estas con el Gobierno central a partir de 2014, pese a que las condiciones que motivaron la fijación de déficits asimétricos se mantenían, se estableció un mismo objetivo de déficit para todo el subsector de las Comunidades Autónomas. De este modo, como se pone de manifiesto en el Gráfico 13, entre 2014 y 2018, el objetivo establecido para la Comunidad Autónoma de Andalucía coincidió con el marcado para este subsector por cuanto desde este año se ha fijado un objetivo común para todas las Comunidades. En otro apartado de este informe se realizará una crítica de la metodología -o ausencia de ella- así como del procedimiento que se sigue para la fijación de los objetivos individuales de déficits de las Comunidades Autónomas, y se realizará una propuesta alternativa que podría aplicarse a partir de que en 2022 se activen de nuevo las reglas fiscales y deban fijarse, entre otros, unos objetivos de estabilidad presupuestaria obligatorios para las diferentes Administraciones Públicas.

Gráfico 13. Objetivo de estabilidad presupuestaria: Comunidad Autónoma de Andalucía (2013-2018)



Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

No se presenta la misma situación respecto al objetivo de deuda pública, pues es necesario que la fijación de este objetivo sea diferente en cada Comunidad, debido a que para su determinación se ha de tener en cuenta la deuda acumulada por la Comunidad y la situación de cada Comunidad Autónoma a este respecto es muy diferentes. A continuación se determinan los objetivos de deuda establecidos en el periodo comprendido entre los años 2013 y 2018.

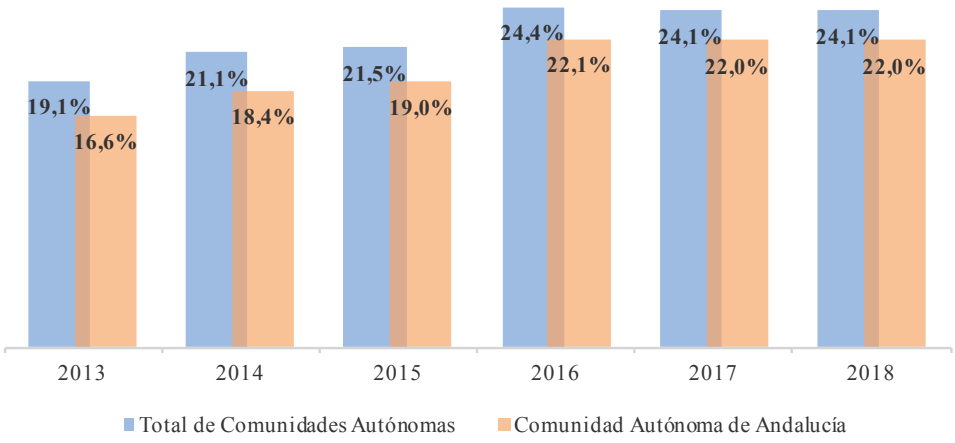
Tabla 24. Objetivos de deuda. Comunidad Autónoma de Andalucía (2013-2018)

	Total de Comunidades Autónomas	Comunidad Autónoma de Andalucía
2013	19,1%	16,6%
2014	21,1%	18,4%
2015	21,5%	19,0%
2016	24,4%	22,1%
2017	24,1%	22,0%
2018	24,1%	22,0%

Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

En este sentido, el objetivo de deuda establecido para la Comunidad Autónoma de Andalucía a lo largo del periodo 2013-2018 fue, en promedio, del 20% del PIB, inferior en todos los años estudiados al fijado para el conjunto de las Comunidades Autónomas, como se muestra en el Gráfico 14.

Gráfico 14. Objetivo de deuda: Comunidad Autónoma de Andalucía (2013-2018)



Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

En cuanto a la regla de gasto, durante el periodo analizado tampoco existen diferencias entre el objetivo fijado para la Comunidad Autónoma de Andalucía y el establecido para el conjunto de las Comunidades, como se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla 25. Objetivos relativos a la regla de gasto. Comunidad Autónoma de Andalucía (2013-2018)

	Total de Comunidades Autónomas	Comunidad Autónoma de Andalucía
2013	1,7%	1,7%
2014	1,5%	1,5%
2015	1,3%	1,3%
2016	1,8%	1,8%
2017	2,1%	2,1%
2018	2,4%	2,4%

Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

Por su parte, los objetivos fijados de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto a partir de 2019 son los que se muestran en la Tabla 26. Debe tenerse presente que en el Consejo de Ministros celebrado el 6 de octubre de 2020 se acordó, como medida extraordinaria frente al covid-19, suspender la aplicación de las reglas fiscales en los años 2020 y 2021, por lo que se han eliminado los datos correspondientes a dichos años. Asimismo, pese a no existir unos objetivos estabilidad para el año 2021, se han establecido unos déficits de referencia para las Comunidades Autónomas del -2,2%, aunque la mitad de dicho déficit será asumido por el Gobierno central, con lo que finalmente el margen de déficit con el que cuenta la Comunidad de Andalucía en 2021 es el 1,1%, si bien hay que reiterar que se trata de valores orientativos sin que se establezca ninguna consecuencia en caso de que se superen estos límites como consecuencia de la activación de la cláusula de escape nacional.

Tabla 26. Objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda y regla de gasto. Comunidad Autónoma de Andalucía (2019-2021)

	Objetivo de estabilidad presupuestaria	Objetivo de deuda pública	Objetivo de regla de gasto
2019	-0,1%	21,3%	2,7%
2020	*	*	*
2021	*	*	*

* Objetivos suspendidos por Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de octubre de 2020

Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

Como resumen de todo lo anterior, en la siguiente tabla se van a señalar todos los valores relativos a los objetivos de déficit, deuda y regla de gasto del periodo comprendido entre 2013 y 2021:

Tabla 27. Objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda y regla de gasto. Comunidad Autónoma de Andalucía (2013-2021)

		Total de Comunidades Autónomas	Comunidad Autónoma de Andalucía
Objetivo de estabilidad presupuestaria	2013	1,3%	1,6%
	2014	1,0%	1,0%
	2015	0,7%	0,7%
	2016	0,7%	0,7%
	2017	0,6%	0,6%
	2018	0,4%	0,4%
	2019	0,1%	0,1%
	2020	*	*
	2021	*	*
Objetivo de deuda	2013	19,1%	16,6%
	2014	21,1%	18,4%
	2015	21,5%	19,0%
	2016	24,4%	22,1%
	2017	24,1%	22,0%
	2018	24,1%	22,0%
	2019	23,3%	21,3%
	2020	*	*
	2021	*	*
Objetivo de la regla de gasto	2013	1,7%	1,7%
	2014	1,5%	1,5%
	2015	1,3%	1,3%
	2016	1,8%	1,8%
	2017	2,1%	2,1%
	2018	2,4%	2,4%
	2019	2,7%	2,7%
	2020	*	*
	2021	*	*

* Objetivos suspendidos por Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de octubre de 2020

Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

3.2. Las cuentas públicas de Andalucía en el periodo 2013-2018

En el epígrafe 2.2 de este trabajo se ha presentado el nivel de cumplimiento del subsector de las Comunidades autónomas en relación con los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda y de regla de gasto para el periodo 2013-2018, poniéndose de manifiesto la existencia de diferencias en el comportamiento de estas Administraciones Públicas cuando son consideradas individualmente. En este apartado nos detendremos en la evolución del cumplimiento de las reglas fiscales por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía. A tal fin, se emplearán los informes sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto elaborados por el Ministerio de Hacienda para los años estudiados, así como de los preceptivos informes emitidos por la AIReF en caso de incumplimiento de los objetivos anteriores de acuerdo con los artículos 21 y 23 de la LOEPSF[96].

En el Cuadro 4 se muestra de forma resumida el nivel de cumplimiento durante los años estudiados por parte la Comunidad Autónoma de Andalucía de las reglas fiscales, cuyo estudio se efectuará seguidamente.

Cuadro 4. Cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda y de regla de gasto (2013-2018). Comunidad Autónoma de Andalucía

	Objetivo de estabilidad presupuestaria	Objetivo de deuda	Objetivo de regla de gasto
2013	✓	✓	✓
2014	×	✓	✓
2015	×	✓	×
2016	✓	✓	×
2017	✓	✓	×
2018	×	×	×

Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

De acuerdo con el cuadro anterior, desde la entrada en vigor de la LOEPSF y hasta 2018, la Comunidad Autónoma de Andalucía incumplió el objetivo de estabilidad presupuestaria en los ejercicios 2014, 2015 y 2018. Además, si bien no observó el objetivo de regla de gasto desde el año 2015, sí respetó en el periodo estudiado, con la excepción de 2018, el objetivo de deuda.

96 Conforme a estos preceptos, la Administración incumplidora formulará un plan económico-financiero que permita, en el año en curso y en el siguiente, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda o de la regla del gasto, que debe someterse a informe de la AIReF antes de su remisión al Consejo de Política Fiscal y Financiera. En este sentido, los informes elaborados están disponibles en el sitio https://www.airef.es/es/informes-tipo/informes-sobre-los-planes-economico-financieros/.

A) El objetivo de estabilidad presupuestaria

En la Tabla 28 se incluyen las desviaciones respecto al objetivo de estabilidad presupuestaria para el periodo 2013-2018 en la Comunidad Autónoma de Andalucía, además de las producidas en el subsector, a efectos de su comparación. De acuerdo con esos datos, el objetivo no fue alcanzado en 2014, 2015 y 2018, señalando la Comunidad[97] como principales causas de la desviación la existencia de determinadas partidas de gasto que no fueron contempladas en el presupuesto inicial, como por ejemplo, las devoluciones derivadas de la liquidación del sistema de financiación del ejercicio 2013 o los gastos asociados al tratamiento de la hepatitis C. Asimismo, se justifica un menor volumen de ingresos respecto al presupuestado con origen en transferencias de la UE medidos en términos de Contabilidad Nacional.

Tabla 28. Cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria (2013-2018). Comunidad Autónoma de Andalucía versus subsector

	Subsector de Comunidades Autónomas			Comunidad Autónoma de Andalucía		
	Objetivo	Obtenido	Desviación	Objetivo	Obtenido	Desviación
2013	-1,3%	-1,5%	-0,2%	-1,6%	-1,5%	0,1%
2014	-1,0%	-1,7%	-0,7%	-1,0%	-1,4%	-0,3%
2015	-0,7%	-1,7%	-1,0%	-0,7%	-1,2%	-0,5%
2016	-0,7%	-0,8%	-0,1%	-0,7%	-0,7%	0,0%
2017	-0,6%	-0,4%	0,2%	-0,6%	-0,4%	0,2%
2018	-0,4%	-0,3%	-0,2%	-0,4%	-0,5%	-0,1%

Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

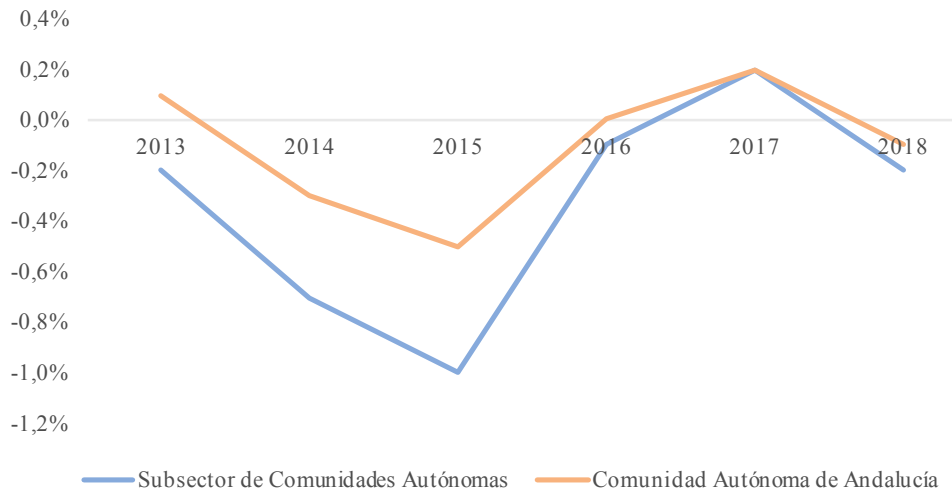
Como se observa en el gráfico siguiente, el subsector de Comunidades Autónomas no solo incumplió el objetivo de estabilidad presupuestaria en cinco de los seis años estudiados, sino que su desviación fue siempre superior a la producida en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Como señala la AIReF (2019), desde 2013, la Comunidad Autónoma de Andalucía ha reducido el déficit en 1,1 puntos del PIB, seis décimas más si se depura el efecto de las operaciones no recurrentes. Adicionalmente, en términos de saldo primario (excluido el gasto por intereses), e igualmente depurando las operaciones no recurrentes, la reducción ha sido de 1,3 puntos de PIB regional, cuatro décimas por encima de la media del subsector. En el período analizado, tanto los gastos como los ingresos han crecido en promedio por debajo del subsector. El gasto primario de la Comunidad Autónoma de Andalucía creció, en promedio, desde 2013 hasta 2018 en un 0,4%, por debajo del promedio del subsector. En cambio, sus ingresos aumentaron, en promedio, un 2%, por debajo igualmente del crecimiento promedio del subsector, como consecuencia del menor aumento tanto en los recursos del sistema sujetos a entregas a cuenta como, sobre todo, en el resto de los ingresos[98].

97 Véase, al respecto, el informe "Evaluación de los Planes Económicos-Financieros (PEF) 2016-2017 de Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Madrid y La Rioja", disponible en https://www.airef.es/es/centro-documental/informes/evaluacion-de-los-planes-economico-financieros-pef-2016-2017-de-andalucia-aragon-castilla-la-mancha-castilla-y-leon-extremadura-madrid-y-la-rioja/.

98 Para profundizar en estos datos, se puede consultar el informe sobre el cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y reglas de gasto del ejercicio 2019, elaborado por la AIReF, que está disponible en https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/07/CUMPLIMIENTO-ESPERADO/Informe_cierre2019_AND_35.pdf.

Grafico 15. Cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria (2013-2018). Comunidad Autónoma de Andalucía



Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

Tabla 29. Promedio de crecimiento de gastos e ingresos (2013-2018). Comunidad Autónoma de Andalucía versus subsector

	Subsector de Comunidades Autónomas	Comunidad Autónoma de Andalucía
Empleos no financieros primarios	1,7%	0,4%
Recursos no financieros	3,0%	2,0%
Sistema de financiación	3,4%	3,1%
Resto de recursos	2,4%	-0,6%

Fuente: AIReF (2019)

B) El objetivo de deuda

A lo largo del periodo 2013-2018, como se ha puesto de manifiesto, la Comunidad Autónoma de Andalucía cumplió, con la excepción del último año, el objetivo de deuda. En consecuencia, no agotó el margen de endeudamiento permitido por este objetivo, como se muestra en la Tabla 30.

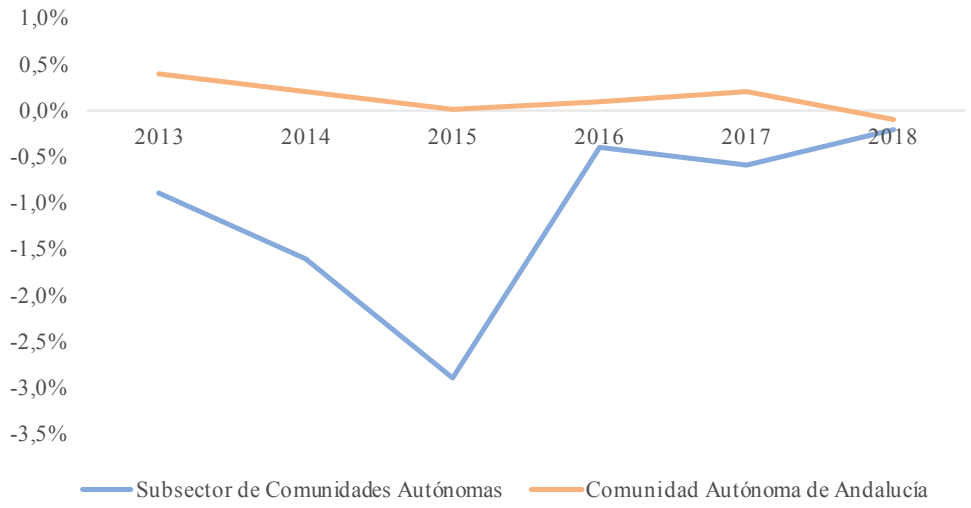
El cumplimiento del objetivo de deuda por la Comunidad Autónoma de Andalucía a lo largo del periodo 2013-2018 se incluye en el Gráfico 16, donde se puede comprobar cómo esta Comunidad ha tenido un mejor comportamiento que el conjunto de su subsector, no solo por el número de años de cumplimiento del objetivo sino también por la menor amplitud de la desviación cuando la Comunidad y el subsector no respetaron el objetivo marcado.

Tabla 30. Cumplimiento del objetivo de deuda (2013-2018). Comunidad Autónoma de Andalucía versus subsector

	Subsector de Comunidades Autónomas			Comunidad Autónoma de Andalucía		
	Objetivo	Obtenido	Desviación	Objetivo	Obtenido	Desviación
2013	19,1%	20,0%	-0,9%	17,6%	17,2%	0,4%
2014	21,1%	22,7%	-1,6%	21,1%	20,9%	0,2%
2015	21,5%	24,4%	-2,9%	21,9%	21,9%	0,0%
2016	24,4%	24,8%	-0,4%	22,5%	22,4%	0,1%
2017	24,1%	24,7%	-0,6%	22,2%	22,0%	0,2%
2018	24,1%	24,4%	-0,3%	22,0%	22,1%	-0,1%

Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

Grafico 16. Cumplimiento del objetivo de deuda (2013-2018). Comunidad Autónoma de Andalucía



Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

A tenor del segundo Informe sobre el grado de cumplimiento del Objetivo de estabilidad presupuestaria, y de deuda pública y de la regla de gasto correspondiente al ejercicio 2018, elaborado por el Ministerio de Hacienda, la Comunidad Autónoma de Andalucía fue la única Administración Pública de este subsector que incumplió el objetivo de deuda en este ejercicio. Según la Cámara de Cuentas de Andalucía[99], el déficit registrado por la Comunidad Autónoma de Andalucía en el ejercicio 2018 ascendió a 813 millones de euros, lo que representaba el 0,51% del PIB regional. Respecto al ejercicio anterior, el déficit aumentó en un 26%, pues en este ejercicio se situó en 644 millones de euros, que suponía el 0,41% del PIB regional.

99 Esta información puede ser ampliada con el informe "Fiscalización de la Cuenta General de la Junta de Andalucía. 2018", disponible en el sitio https://www.ccuentas.es/junta-de-andalucia.

Entre las causas del incumplimiento del objetivo de deuda en 2018 se cita la reclasificación en dicho ejercicio de la operación de concesión del Metro de Sevilla, por importe de 358 millones de euros como deuda según la metodología del Procedimiento de Déficit Excesivo y su imputación en Contabilidad Nacional dentro del déficit de 2018. Sin embargo, el incremento de deuda por la reclasificación efectuada, a tenor del acuerdo de Consejo de Ministros que fijó para ese ejercicio los objetivos de las reglas fiscales para las Comunidades Autónomas, no reunía los requisitos establecidos para ser excepcionado a efectos de la verificación del grado de cumplimiento del objetivo de deuda.

El incumplimiento del objetivo de deuda provocó la comunicación por parte del Ministerio de Hacienda relativa a no reunir los requisitos para la adhesión al compartimento de Facilidad Financiera en 2020, exigido para combinar la financiación del Fondo de Financiación de las Comunidades Autónomas con la captación de recursos a través del mercado financiero, remitiéndose al compartimento de Fondo de Liquidez Autonómica Fondo de Financiación.

En resumen, como muestra la Tabla 30, durante el periodo 2013-2018, el nivel de deuda de la Comunidad Autónoma de Andalucía pasó del 17,2% al 22,1% del PIB. Desde el mínimo alcanzado en 2007, la ratio de deuda sobre el PIB aumentó en la Comunidad Autónoma de Andalucía en más de 17 puntos hasta el máximo alcanzado en 2016. No obstante, en los últimos 4 años, con el inicio de la recuperación económica, la ratio de deuda se ha estabilizado en valores ligeramente superiores al 20% (AIReF, 2019). La dependencia de los mecanismos extraordinarios de financiación siguió creciendo, aunque la vuelta gradual a la financiación en los mercados de capitales iniciada en 2018 ha reducido paulatinamente la misma.

Finalmente, en relación con el conjunto de las Comunidades Autónomas, la deuda de la comunidad se situó unos 2,3 puntos porcentuales por debajo del subsector que, al cierre del ejercicio 2018, ascendía al 24,4% del PIB.

C) El objetivo de regla de gasto

De acuerdo con el Cuadro 4, durante el período 2013-2018, la Comunidad Autónoma de Andalucía incumplió la regla de gasto desde 2015. Concretamente, la desviación respecto al objetivo marcado fue la que se muestra en la tabla siguiente.

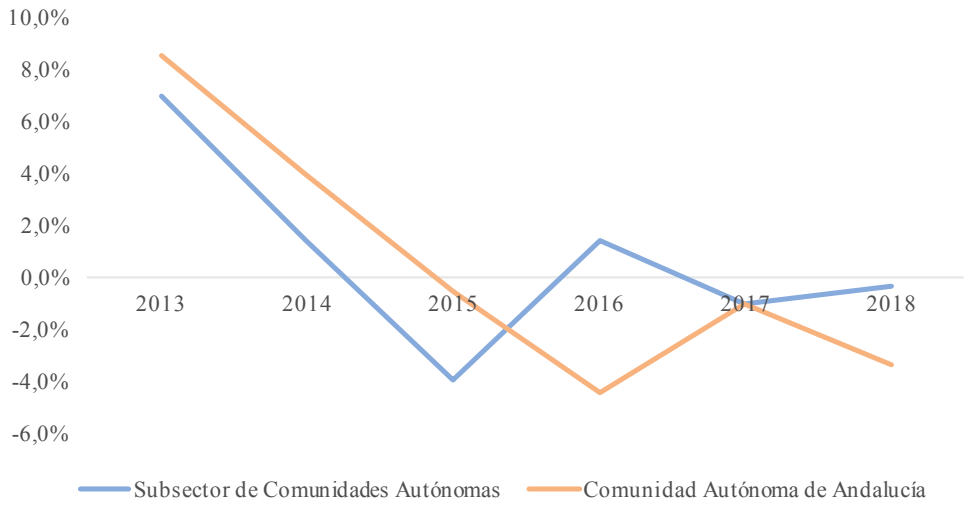
Tabla 31. Cumplimiento del objetivo de regla de gasto (2013-2018). Comunidad Autónoma de Andalucía versus subsector

	Subsector de Comunidades Autónomas			Comunidad Autónoma de Andalucía		
	Objetivo	Obtenido	Desviación	Objetivo	Obtenido	Desviación
2013	1,7%	-5,3%	7,0%	1,7%	-6,8%	8,5%
2014	1,5%	0,1%	1,4%	1,5%	-2,5%	4,0%
2015	1,3%	5,2%	-3,9%	1,3%	1,8%	-0,5%
2016	1,8%	0,4%	1,4%	1,8%	6,2%	-4,4%
2017	2,1%	3,1%	-1,0%	2,1%	3,1%	-1,0%
2018	2,4%	2,7%	-0,3%	2,4%	5,8%	-3,4%

Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

En cuanto al comportamiento de su subsector, la Comunidad Autónoma de Andalucía incumplió en más ocasiones esta regla fiscal y, salvo en 2015 y 2017, la amplitud de su desviación fue mayor, como puede comprobarse en el gráfico siguiente.

Grafico 17. Cumplimiento del objetivo de deuda (2013-2018). Comunidad Autónoma de Andalucía



Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

En relación con el incumplimiento de la regla de gasto en el ejercicio 2018, cabe señalar que el último Plan Económico-Financiero para la Comunidad Autónoma de Andalucía aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera fue el correspondiente al incumplimiento del año 2016[100], no figurando como incumplidora nuestra Comunidad en el informe previsto en el artículo 17.3 LOEPSF correspondiente al ejercicio 2017. Por ello, inicialmente no se tuvo que presentar el plan económico-financiero. Sin embargo, en el posterior informe complementario, publicado en octubre de 2018, se añadió a los incumplimientos ya puestos de manifiesto los correspondientes a la regla de gasto para Andalucía y la Comunidad Valenciana. Esta situación obligó a la Comunidad Autónoma de Andalucía a presentar un Plan Económico-Financiero relativo a 2018-2019, si bien su tramitación se actualizó con el Plan Económico-Financiero correspondiente a 2019-2020, pues en mayo de 2019 fue objeto de publicación el primer informe sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto del ejercicio 2018, donde se recogía el incumplimiento de la regla de gasto por la Comunidad Autónoma de Andalucía[101]. De este modo, la Comunidad presentó a la AIReF un borrador

100 Los planes económico-financieros que las Comunidades Autónomas, en caso de incumplimiento de alguna de las reglas fiscales, han de elaborar según dispone la LOEPSF pueden ser consultados en https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/InformacionCCAAs/PEFComunidadesAutonomas.aspx. En relación con el período 2017-2018, la Secretaría del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en aplicación del artículo 23.5 de la LOEPSF, publicó los Planes económico-financieros 2017-2018 de las Comunidades Autónomas cuyas medidas habían sido consideradas idóneas por el Pleno del Consejo de Política Fiscal y Financiera en la reunión de 27 de julio de 2017 para las Comunidades de régimen común, entre las que se encontraba la Comunidad Autónoma de Andalucía. Se puede acceder al contenido de dicho documento en https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/InformacionCCAAs/PEFCCAA2017.aspx.

101 Así se pone de manifiesto en el Informe de Seguimiento de los Planes Económicos-Financieros, cuarto trimestre de 2019, del Ministerio de Hacienda, al que se puede acceder a través del sitio https://www.hacienda.gob.es/CDI/Estabilidad%20Presupuestaria/InformacionCCAAs/Informe_SeguimientoPEF_CCAA_20194T.pdf.

de dicho documento como consecuencia del incumplimiento de la regla de gasto y el objetivo de deuda de 2018 -cuyo incumplimiento fue puesto de manifiesto en el segundo informe de octubre de 2019-, dirigido al cumplimiento de las reglas fiscales de 2019 y 2020 (AIReF, 2019)[102]. Este último Plan Económico-Financiero no ha sido aprobado aún por el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

3.3. Las cuentas públicas de Andalucía en 2019: el cumplimiento de todos los parámetros

Andalucía fue la única Comunidad Autónoma de régimen común que cumplió las tres reglas fiscales en 2019 -objetivo de déficit, objetivo de deuda y regla de gasto-. Así lo ratificó el Ministerio de Hacienda en su informe sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de regla de gasto del ejercicio 2019[103], que el Ministro de Hacienda debe elevar al Gobierno en virtud de los apartados 3 y 4 del artículo 17.3 de la LOEPSF[104].

En 2019 los objetivos individuales para cada Comunidad Autónoma de Régimen Común y para las Comunidades Autónomas de Régimen Foral se determinaron por Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de julio de 2017. Como ha venido ocurriendo desde 2014, se estableció el mismo objetivo de déficit para cada una de ellas, que quedó fijado en el 0,1% del PIB regional. En lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Andalucía, en principio no se consiguió dicho objetivo al elevarse el déficit en este año al 0,3% del PIB. En consecuencia, en un momento inicial, se consideró que no había cumplido su objetivo de estabilidad presupuestaria.

Tabla 32. Cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria (2019): Comunidad Autónoma de Andalucía

Déficit en millones de euros		Déficit en porcentaje del PIB regional		Objetivo de estabilidad presupuestaria	Desviaciones del objetivo de estabilidad presupuestaria
Déficit en contabilidad nacional	Déficit a efectos del objetivo de estabilidad presupuestaria 2019	Déficit en contabilidad nacional	Déficit a efectos del objetivo de estabilidad presupuestaria 2019		
-446	-446	-0,3%	-0,3%	-0,1%	-0,2%

Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

102 El documento puede ser consultado en https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/12/LINEAS-CCAA-CCLL/FICHAS-CCAA/Informe_L%C3%ADneas_2020_AND_70_2019.pdf.

103 El informe sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria del ejercicio 2019 está disponible en https://www.hacienda.gob.es/CDI/Estabilidad%20Presupuestaria/Informe_completo_EP_2019(1).pdf.

104 En concreto, el Ministerio de Hacienda debe elaborar anualmente dos informes sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio inmediato anterior, así como de la evolución real de la economía y de las desviaciones respecto de la previsión inicial contenida en el informe al que se refiere el artículo 15.5 de la LOEPSF. Se trata de uno de los instrumentos que regula la citada norma para realizar un seguimiento de las posibles desviaciones que se puedan producir, tanto del cumplimiento de los objetivos como de la evolución de la economía prevista al configurarlos. El primero de estos informes debe emitirse antes del 15 de abril de cada año (apartado 3) y el segundo antes del 15 de octubre (apartado 4). Estos informes se elaborarán sobre la base de la información que, en aplicación de la normativa europea, haya de remitirse a las autoridades europeas, tomándose en consideración toda la información actualizada remitida por las Comunidades Autónomas al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

No obstante, tras la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 de febrero de 2020, el Ministerio de Hacienda comunicó que, a efectos de determinar el cumplimiento del objetivo de estabilidad del año 2019, no se tendría en cuenta ni computaría la parte de déficit imputable al IVA dejado de percibir por el cambio normativo acometido en 2017. Esto suponía que si una Comunidad Autónoma, al descontar los efectos del IVA, cumplía con el objetivo de déficit de 2019, no tendría que elaborar los Planes Económicos Financieros, siempre que cumpliera con el resto de las reglas fiscales. En este sentido, en el informe se muestra el déficit a efectos del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria de cada Comunidad Autónoma[105], descontando el efecto del IVA dejado de percibir por el cambio normativo de 2017, tanto en millones de euros como en porcentaje del PIB que, en relación con la Comunidad Autónoma de Andalucía, es el siguiente:

Tabla 33. Cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria (2019): Comunidad Autónoma de Andalucía

Déficit en millones de euros			Déficit en porcentaje del PIB regional		Objetivo de estabilidad presupuestaria
Déficit a efectos del objetivo de estabilidad presupuestaria 2019	Efecto IVA	Déficit descontado el efecto IVA	Déficit a efectos del objetivo de estabilidad presupuestaria 2019	Déficit descontado el efecto IVA	
-446	478	32	-0,3%	0,0%	-0.1%

Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

En consecuencia, de acuerdo con el criterio establecido en el señalado Pleno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, la Comunidad Autónoma de Andalucía cumplió con el objetivo de estabilidad presupuestaria del -0,1%. De hecho, como consecuencia de ese cambio de criterio, la Comunidad Autónoma de Andalucía consiguió finalizar el ejercicio 2019 con un superávit de 32 millones de euros.

En cuanto a la regla de gasto, la tasa de referencia de crecimiento del PIB a medio plazo de la economía española, calculada para 2019 por el Ministerio de Economía y Competitividad de acuerdo con la metodología utilizada por la Comisión Europea, se fijó en el 2,7%. Por tanto, la variación del gasto computable de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, no podía superar dicha tasa. Según el informe, todas las Administraciones rebasaron esa cifra y, en consecuencia, incumplieron el objetivo establecido.

Tabla 34. Cumplimiento de la regla de gasto (2019): Administraciones Públicas

Subsector	2018	2019	Tasa de variación
Administración Central	108.468	111.916	3,20%
Comunidades Autónomas	148.709	155.915	4,80%
Corporaciones Locales	50.341	52.932	5,1%

Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

105 El déficit por Comunidad Autónoma, a efectos del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, puede consultarse en la Tabla 20 de este trabajo.

El gasto computable del ejercicio 2019 para las Comunidades Autónomas fue superior en 7.206 millones de euros al del año 2018, lo que implica una tasa de variación del 4,8% con relación al año anterior. En la medida en que la tasa de variación era el 2,7% se puede afirmar que también el conjunto de este subsector incumplió el objetivo fijado para la regla de gasto. Ahora bien, teniendo en cuenta el comportamiento individual de cada una de las Comunidades Autónomas con relación con el cumplimiento del objetivo fijado, solo tres Comunidades cumplieron con este parámetro, entre ellas la de Andalucía[106].

Tabla 35. Cumplimiento de la regla de gasto (2019): Comunidad Autónoma de Andalucía

Comunidad Autónoma	2018	2019	Tasa de variación
Andalucía	23.767	24.006	1,0%

Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

Como figura en la tabla precedente, la tasa de variación del gasto computable de 2019 respecto al año 2018 para la Comunidad Autónoma de Andalucía fue del 1%. En la Tabla 36 se muestra el desglose de las partidas computables a efectos de la regla de gasto.

Tabla 36. Cumplimiento de la regla de gasto (2019): Comunidad Autónoma de Andalucía

Partidas	2018	2019	Tasa de variación
1. Empleos no financieros	**27.815**	**28.413**	**2,1%**
2. Intereses	489	465	-4,9%
3. Gastos financiados por la UE	698	797	14,2%
4. Gastos financiados por otras administraciones	2.180	2.256	3,5%
5. Transferencias al Estado por Sistema de Financiación	201	457	127,4%
6. Transferencias a Corporaciones Locales por Sistema de Financiac.	480	490	2,1%
7. Cambios normativos con incrementos de recaudación permanentes		-58	-
8. Inversiones financieramente sostenibles	**23.767**	**24.006**	1,0%
Total a efectos de la Regla de Gasto (1-2-3-4-5-6-7)			

Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

Finalmente, en relación con la deuda pública, el objetivo para el conjunto de las Administraciones Públicas y para cada uno de sus subsectores para el año 2019 se fijó en el Consejo de Ministros de 7 de julio de 2017. Posteriormente, los Acuerdos de Consejo de Ministros de 28 de julio de 2017, establecieron los objetivos individuales para las Comunidades Autónomas de régimen común y de régimen foral. En la medida en que el objetivo de deuda pública fijado para el conjunto de las Administraciones Públicas

106 También cumplieron con la regla de gasto las Comunidades Autónomas de Illes Balears y La Rioja.

era el 95,4% del PIB y la deuda pública alcanzó el 95,5% del PIB, según los datos del Banco de España[107], se puede afirmar que el conjunto de las Administraciones Públicas incumplió dicho objetivo. En la Tabla 37 se muestra la desviación respecto a los objetivos marcados para cada uno de los subsectores de las Administraciones Públicas.

Tabla 37. Cumplimiento del objetivo de deuda pública (2019): Administraciones Públicas

Subsector	Deuda pública	Objetivo	Desviación
Administración Central y Fondos de Seguridad Social	69,9%	69,5%	-0,4%
Comunidades Autónomas	23,7%	23,3%	-0,4%
Corporaciones Locales	1,9%	2,6%	0,7
Administraciones Públicas	**95,5%**	**95,4%**	**-0,1%**

Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

En lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Andalucía, el objetivo marcado por el Consejo de Ministros en 2019 era el 21,3%[108]. Según los datos recogidos en el Anexo del informe, nuestra Comunidad a 31 de diciembre de 2019 alcanzó justamente ese objetivo, de acuerdo con la información publicada por el Banco de España[109], como se puede comprobar en la Tabla 22 de este trabajo.

El cumplimiento por el Gobierno de Andalucía de todos los compromisos relacionados con la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera es especialmente relevante si se tiene en cuenta que en los años anteriores se incumplieron en más de una ocasión los tres parámetros establecidos en la LOEPSF. La consecuencia de esta dinámica de incumplimientos fue la prohibición, por parte del Ministerio de Hacienda, de que la Comunidad Autónoma de Andalucía pudiera acudir a los mercados en búsqueda de financiación.

107 Este organismo tiene atribuida la competencia para elaborar las Cuentas Financieras de la economía española siguiendo la metodología del SEC-2010, entre ellas las del sector Administraciones Públicas y las de cada uno de sus subsectores. De este modo, para verificar el grado de cumplimiento del objetivo de deuda pública de las Comunidades Autónomas se ha de partir de los datos oficiales del Banco de España relativos a la deuda pública de las Administraciones Públicas, según el Protocolo de Déficit Excesivo (Reglamento (CE) nº 479/2009, del Consejo).

108 Los objetivos de deuda pública del Subsector Comunidades Autónomas, que están expresados en términos porcentuales respecto al PIB nacional, en el caso del objetivo conjunto, y respecto al PIB regional, en el caso de los objetivos individuales de cada una de ellas.

109 Dicho objetivo incluía los ajustes que, sobre el endeudamiento, habían de ser efectuados según las cláusulas establecidas en los acuerdos del Consejo de Ministros que aprobaron los objetivos individuales de deuda de las Comunidades Autónomas y el resto de los acuerdos adoptados, los niveles de endeudamiento resultantes a efectos de la verificación del cumplimiento del objetivo de deuda y las correspondientes desviaciones respecto a los objetivos.

III

Las consecuencias derivadas de la pandemia del covid-19 sobre el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera

1. La situación económica causada por la pandemia: los datos hasta el tercer trimestre de 2020 y las previsiones al cierre de dicho año y para 2021

Como se ha analizado a lo largo de las páginas precedentes, España tuvo un importante crecimiento económico durante los últimos años previos a la crisis del coronavirus y, sin embargo, no se produjo una significativa reducción del déficit y la deuda pública durante la fase expansiva del ciclo económico. El déficit de 2019 fue mayor que el previsto, al cerrarse con un desfase de 33.223 millones de euros, lo que representaba el 2,8% del PIB, alcanzando la deuda pública el 95,5% del PIB. Tampoco Andalucía se encontraba en la mejor situación pues, a pesar de cumplir todas las reglas fiscales en 2019, durante los años anteriores se produjeron diferentes incumplimientos. Por ello, se puede afirmar que uno de los principales problemas de España a la hora de enfrentarse a la crisis provocada por el coronavirus es el punto de partida desde el que arrancan sus cuentas públicas, por cuanto la situación con anterioridad a la pandemia no era la más adecuada para afrontar una nueva crisis como la actual que, probablemente, será de las más importantes de la historia. Al respecto, debe tenerse en cuenta el considerable gasto que están afrontando las Administraciones Públicas como consecuencia de la crisis sanitaria y social, lo que ha obligado a una importante movilización de recursos públicos, lo que ha ido acompañado, durante los peores momentos de la crisis sanitaria, de una significativa disminución de los ingresos públicos. La simultaneidad de estos dos factores ha dado lugar al mayor incremento del déficit público y de la deuda conocido en un periodo tan breve.

Por todo ello, conviene revisar los datos sobre el PIB y sobre el comportamiento de las cuentas públicas a lo largo de 2020, para lo cual se analizarán los datos definitivos correspondientes a los tres primeros trimestres que han sido publicados sobre dichas materias por el INE, el Gobierno de España y el Banco de España.

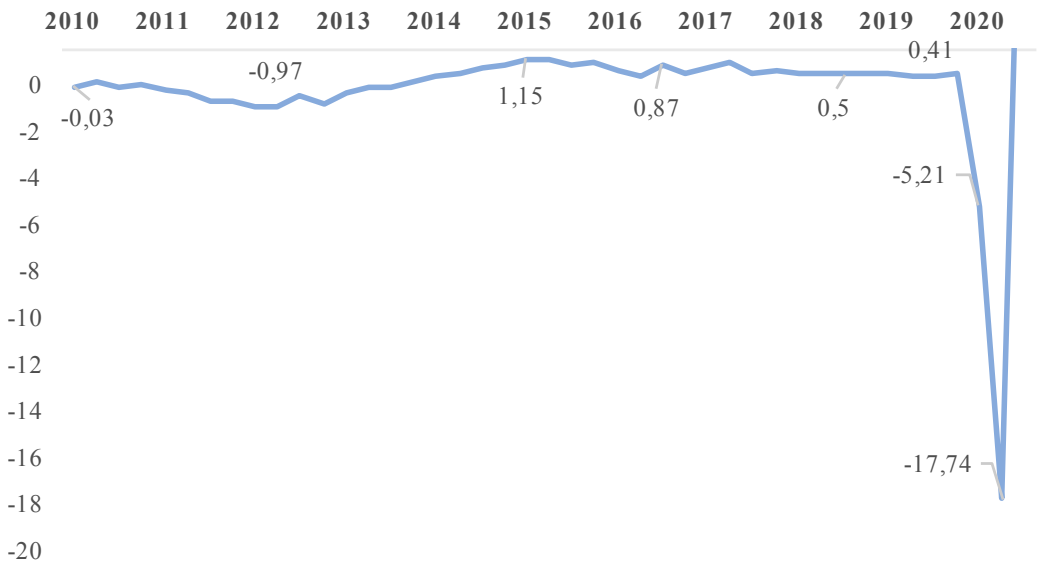
Por otra parte, también es interesante el estudio de las previsiones que distintas instituciones han realizado sobre la evolución de los diferentes parámetros macroeconómicos al cierre de 2020 y durante 2021 y, particularmente, aquellos que afectan a las cuentas públicas. En este sentido, en primer lugar, es pertinente analizar los datos publicados por el Gobierno de España. Ahora bien, al tratarse de meras estimaciones, conviene confrontar esta información con la que han ido publicando diferentes instituciones, tanto nacionales como internacionales, pues algunas de ellas han advertido de que el desfase de las cuentas públicas puede ser aún mayor que el que pronostica el Gobierno. En el ámbito nacional, se revisarán los estudios realizados por el Banco de España, la AIReF o el BBVA Research. A nivel internacional, resultan especialmente relevantes los informes realizados por la OCDE, el Fondo Monetario Internacional o la Comisión Europea. Algunos de estos estudios plantean diferentes escenarios en el desarrollo de la pandemia y, como resultado de ello, en la evolución de los datos macroeconómicos. Todo ello permitirá una visión completa de la situación económica que España ha de afrontar en los próximos años.

1.1. Los datos hasta el tercer trimestre de 2020

A) El comportamiento del PIB

El impacto de la pandemia del covid-19 sobre las cuentas públicas es el más importante en tiempos de paz que ha habido en la historia reciente, mayor incluso que el que se produjo en los años más duros de la crisis de 2008. La paralización de la actividad económica ha sido significativa, particularmente durante el segundo trimestre de 2020, cuando según el INE el PIB español registró una variación del -17,8% respecto al trimestre anterior en términos de volumen[110]. Esta tasa es 12,6 puntos inferior a la registrada en el primer trimestre y siete décimas superior a la avanzada el 31 de julio.

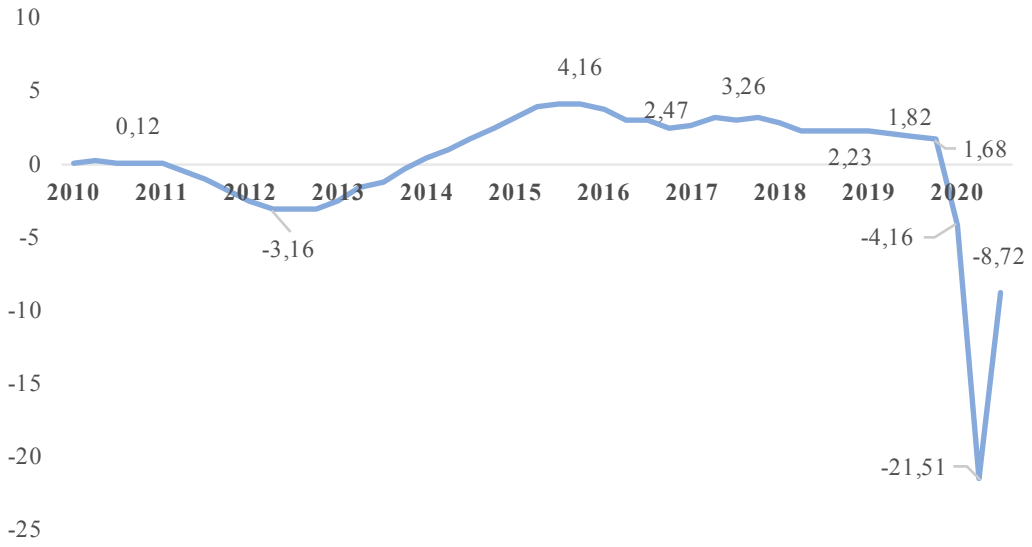
Gráfico 18. Evolución del PIB. Tasas de variación intertrimestral (%)



Fuente: INE (2020)

110 Según los datos provisionales publicados por la OCDE a finales de agosto, la economía española se contrajo en el segundo trimestre un 18,5%. De hecho, se trató de la segunda mayor caída del PIB de la OCDE en dicho periodo, pues la economía que sufrió el mayor desplome fue la del Reino Unido, que alcanzó el 20,4% del PIB. La caída del conjunto de la OCDE fue de un 9,8%, tras haber retrocedido un 1,8% en los primeros tres meses del año. El retroceso del segundo trimestre ha sido el mayor de su historia. A efectos de comprender su magnitud, téngase en cuenta que en el primer trimestre de 2009, en el peor momento de la crisis financiera, el descenso del PIB solo fue del 2,3%.

Gráfico 19. Evolución del PIB. Tasas de variación interanual (%)



Fuente: INE (2020)

Tabla 38. Contabilidad Nacional Trimestral de España. Trimestre 2/2020

	Variación trimestral	Variación anual
PIB a precios de mercado	-17,8	-21,5
Empleo equivalente a tiempo completo	-17,7	-18,4

Datos ajustados de efectos estacionales y de calendario
* Volumen encadenado referencia 2015
Fuente: INE (2020)

Por su parte, el avance publicado por el Instituto Nacional de Estadística el pasado 30 de octubre señala que el PIB español ha registrado una variación del 16,7% en el tercer trimestre de 2020 respecto al trimestre anterior, en términos de volumen. Tras dos trimestres de descenso, en los que se produjeron las mayores caídas del PIB desde la Guerra Civil -5,2% y 17,8% en el primer y segundo trimestre del año, respectivamente-, el dato del tercer trimestre supone el mayor crecimiento trimestral desde que hay registros, lo que se ha debido a la intensa recuperación de la actividad económica tras el confinamiento, entre junio y septiembre. Es una subida superior a la estimada por el Gobierno nacional, cuya previsión era una mejora del entorno del 13%, y por el Banco de España (2020), lo que permite que la caída interanual del PIB pase de un 21,5% a un 8,7%. En cualquier caso, esta mejora será insuficiente para evitar que se cierre el año 2020 con una importante caída del PIB por primera vez desde el año 2013, sobre todo teniendo en cuenta que la situación sanitaria del último tramo del año va a ser muy complicada. De hecho, desde finales de septiembre, como consecuencia de los rebrotes, comenzaron a establecerse restricciones a la movilidad, que se han intensificado durante el mes de octubre,

desembocando en una nueva declaración del estado de alarma desde el día el 25 de octubre[111]. Esta situación implica el cese parcial de la actividad económica, por lo que el PIB del cuarto trimestre experimentará un nuevo retroceso.

Tabla 39. Contabilidad Nacional Trimestral de España. Avance Trimestre 3/2020

	Variación trimestral	Variación anual
PIB a precios de mercado*	16,7	-8,7
Empleo equivalente a tiempo completo	16,0	-5,5

Datos ajustados de efectos estacionales y de calendario
*Volumen encadenado referencia 2015
Fuente: INE (2020)

B) El comportamiento del déficit de las Administraciones Públicas

Los datos relativos al déficit público se pueden conocer a través de la información sobre la ejecución presupuestaria que el Gobierno de España publica de forma periódica. A este respecto, conviene hacer referencia, en primer término, al mes de mayo, fecha en la que comenzó la desescalada, tras un duro confinamiento durante los meses de marzo y abril, para posteriormente analizar los datos de ejecución presupuestaria relativos al tercer trimestre.

En este sentido, el déficit del Estado Central hasta mayo alcanzó el 2,88% del PIB, lo que equivalía a 32.251 millones de euros, que es una cifra superior al doble del que hubo en el mismo periodo del año anterior (15.556 millones, que representaba el 1,25% del PIB), y muy similar al que se produjo durante todo el año 2019. Por otra parte, el déficit consolidado de las Administraciones Públicas, excluyendo a las Corporaciones Locales, se situó en el 2,14% del PIB. Esta situación tuvo su origen en un ingente incremento del gasto público -un 10,8% hasta mayo- y en un importante descenso de la recaudación tributaria, que cayó en un 10,6%, debido en parte a la moratoria en los pagos tributarios aprobada durante el estado de alarma y a la situación de desempleo de muchos trabajadores, causando una disminución de la recaudación por retenciones y cotizaciones sociales. Además, la contracción del consumo se reflejó también en una menor recaudación por IVA.

La evolución posterior de las cuentas públicas se puede conocer mediante el análisis de los datos de ejecución presupuestaria correspondientes a los tres primeros trimestres del año publicados por el Ministerio de Economía el pasado 30 de octubre. En ese periodo, el déficit del Estado se sitúa en 56.291 millones de euros lo que equivale al 5,09% del PIB. Esta cifra es prácticamente siete veces la del mismo periodo de 2019 (8.276 millones). En cualquier caso, se trata de una cifra más moderada que la del mes anterior, donde el déficit alcanzó el 5,39% del PIB (60.295 millones). Si se deduce el efecto del gasto en intereses -déficit primario-, la cifra se sitúa en el 3,56% del PIB. Este comportamiento se explica, como consecuencia de la situación económica derivada de la crisis sanitaria, por una caída de los recursos no

111 La declaración se realizó a través del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARSCoV-2. Por su parte, el 29 de octubre el Pleno del Congreso aprobó la prórroga de esta situación hasta el 9 de mayo de 2021, aunque se ha dejado abierta la posibilidad de que la medida pueda ser levantada en marzo, a tenor de la evolución de la pandemia.

financieros[112], que se sitúan en 132.381 millones, lo que supone una disminución del 12,3% respecto a 2019. Asimismo, se produce un considerable crecimiento del gasto, pues hasta septiembre los empleos no financieros han ascendido a 188.672 millones, cifra superior en un 18,5% a la registrada en el mismo periodo de 2019. Los aumentos de gasto más destacados se han producido en las transferencias a las Comunidades Autónomas y a la Seguridad Social.

Hasta agosto de 2020, el déficit consolidado de las Administraciones Públicas, excluyendo las Corporaciones Locales, sin tener en cuenta la ayuda financiera, fue de 78.127 millones, lo que equivale al 7,07% del PIB[113]. Si se incluye en ambos periodos el saldo de la ayuda a las instituciones financieras, el déficit ascendería a 78.104 millones de euros, lo que asimismo representa el 7,07% del PIB.

Tabla 40. Necesidad (-) / capacidad (+) de financiación de las Administraciones Públicas (agosto, 2019-2020)

Subsectores	Millones €		Variación		% del PIB	
	2019	2020	Millones €	%	2019	2020
Administración Central	**-16.438**	**-60.991**	**-44.553**	**271,0**	**-1.32**	**-5,52**
Estado	-15.316	-60.248	-44.932	293,4	-1,23	-5,45
Organismos de la Adm.Central	-1.122	-743	379	-33,8	-0,09	-0,07
Comunidades Autónomas	**-3.116**	**2.097**	**5.213**	**-167,3**	**-0,25**	**0,19**
Fondos de Seguridad Social	**-6.095**	**-19.233**	**-13.138**	**215,6**	**-0,49**	**-1,74**
Sistema de Seguridad Social	-7.806	-6.428	1.378	-17,7	-0,63	-0,58
SPEE	1.614	-12.689	-14.303	-886,2	0,13	-1,15
FOGASA	97	-116	-213	-219,6	0,01	-0,01
Administraciones Públicas	**-25.649**	**-78.127**	**-52.478**	**204,6**	**-2,06**	**-7,07**
Ayuda financiera (saldo neto)	30	23	-7	-23,3	0,00	0,00
Administraciones Públicas con ayuda financiera	**-25.619**	**-78.104**	**-52.485**	**204,9**	**-2,06**	**-7,07**

PIB (2019) utilizado: 1.244.772
PIB (2020) utilizado: 1.105.359
Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

Por subsectores, la Administración Central registró un déficit del 5,52% del PIB, excluida la ayuda financiera cifrada en 23 millones hasta agosto, siendo el déficit del Estado del 5,45% del PIB, lo que supone 60.248 millones. Como se puede observar en la Tabla 40, la mayor parte del déficit que la pandemia va a generar a las cuentas públicas es asumida por el Estado. El incremento del déficit estatal se explica por el crecimiento de los gastos relacionados con la pandemia y con el aumento de las transferencias

112 Los recursos impositivos, que representan el 82,4% del total, se sitúan en 109.120 millones de euros, lo que implica una disminución del 14%, al retroceder la mayor parte de las figuras tributarias.

113 Hasta julio de 2020 el déficit consolidado de las Administraciones Públicas se había situado en el 6,54% del PIB (73.128 millones de euros).

corrientes realizadas por el Gobierno central a la Seguridad Social y a las Comunidades Autónomas[114], lo que ha permitido que estas últimas apenas hayan presentado déficit en este periodo.

El subsector de las Comunidades Autónomas ha registrado un de superávit 2.097 millones de euros, lo que supone el 0,19% del PIB, frente al déficit del 0,25% del PIB registrado hace un año. Esto ha sido posible por el adelanto de la financiación procedente del Estado para garantizar los recursos de las Comunidades Autónomas y su liquidez para dar respuesta a la emergencia provocada por el covid-19. Entre otras partidas se han transferido 6.000 millones de euros correspondientes al tramo I del Fondo Covid-19. Concretamente, la comunidad Autónoma de Andalucía ha registrado hasta agosto de 2020 un comportamiento más positivo que hace un año, dada la situación de superávit. De hecho, ha registrado un superávit de 657 millones de euros, lo que representa un 0,45% del PIB, frente al déficit en 2019 del 0,23% del PIB.

Tabla 41. Necesidad (-)/capacidad (+) de financiación de las Comunidades Autónomas (agosto, 2019-2020). Base 2010

	2019		2020	
	Millones €	% PIB	Millones €	% PIB
Comunidad Autónoma de Andalucía	-384	-0,23	657	0,45

Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

De acuerdo con la información transmitida por las Comunidades Autónomas, el impacto derivado del covid-19 alcanza los 4.851 millones de euros en gasto en sanidad, de los que, según los datos del Gobierno, 579 millones de euros es el gasto realizado por la Comunidad de Andalucía, lo que representa un 0,39% del PIB.

Tabla 42. Impacto asociado al coronavirus SARS-CoV-2 (agosto, 2020)

	Millones de euros	% PIB
Comunidad Autónoma de Andalucía	579	0,39

Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

Por su parte, los Fondos de la Seguridad Social han registrado un déficit del 1,74% del PIB. Según el Gobierno, el comportamiento de este subsector responde, fundamentalmente, al impacto producido por la crisis derivada del covid-19, especialmente sobre las prestaciones sociales. Los recursos se han incrementado un 13,5% por las transferencias recibidas del Estado, siendo especialmente relevante la transferencia de 14.003 millones recibida del presupuesto del Estado en el mes de junio. Sin embargo, los gastos no financieros aumentaron un 24%. Téngase en cuenta que el gasto consolidado de los Fondos de la Seguridad Social asociado a la pandemia, como consecuencia de las nuevas prestaciones aprobadas, se sitúa en torno a 22.085 millones de euros, lo que representa el 2% del PIB y supone un 78,5% del incremento total del gasto registrado.

114 En concreto, mediante el RDL 22/2020, de 16 de junio, se han transferido un total de 15.500 millones de euros a la Seguridad Social y 16.000 millones de euros a un fondo no reembolsable para las Comunidades Autónomas.

En relación con los datos de ejecución presupuestaria de las Corporaciones Locales, se conocen los datos correspondientes al segundo trimestre del año 2020, periodo en el que se registró un déficit del 0,26% del PIB. El déficit tuvo su origen en un descenso de los recursos de un 5,3%, a raíz de la disminución de los principales impuestos ligados a la actividad económica, mientras que los empleos crecieron en un 1,7%.

Finalmente, se ha de destacar que el Gobernador del Banco de España, durante su intervención ante la Comisión de Presupuestos del Congreso de 4 de noviembre de 2020[115], señaló que dicha institución estima que el déficit estructural alcanzará el 5 % del PIB al final de la pandemia, aunque esta cifra está sujeta a una gran incertidumbre. Esta magnitud se obtiene como resultado de añadir al déficit estructural de 2019 (3,1 % del PIB, según las estimaciones del Banco de España), el impacto de medidas que se están adoptando como consecuencia de la pandemia y que tienen algún componente estructural como un mayor gasto sanitario o el ingreso mínimo vital. La misma consecuencia se producirá por un mayor gasto en pensiones derivado de las últimas recomendaciones de la Comisión del Pacto de Toledo, aprobadas por el Pleno del Congreso el 19 de noviembre[116], como es la vuelta a la indexación de las pensiones con la inflación, que generará un incremento del gasto público de entre 1 y 3 puntos porcentuales en cada una de las tres décadas posteriores. Además, el nivel de deuda pública más elevado también generará, a pesar de que los tipos de interés son muy bajos, un incremento de la carga de intereses de una manera estructural. De este modo, se prevé una década de ajustes para corregir el déficit estructural provocado por la pandemia, si se corrige al ritmo que determinan las normas europeas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, esto es, del 0,5% del PIB anualmente.

C) El comportamiento de la deuda pública

Las estadísticas publicadas el 30 de septiembre por el Banco de España (2020)[117] determinan que la deuda pública en el primer semestre se incrementó en unos 100.000 millones de euros, lo que hizo que la ratio se sitúe en el 110,1% del PIB, que es una cifra que no se alcanzaba en España desde principios del siglo XX. Esto supone 11,1 puntos porcentuales más que respecto al primer trimestre y 14,7 puntos más que al cierre de 2019, si bien la tasa de crecimiento del saldo de deuda del conjunto de las Administraciones Públicas fue del 6,9% en términos interanuales. A nivel de subsectores, la deuda de la Administración Central creció un 8,1% y la de las Comunidades Autónomas un 1,7%, mientras que la de las Corporaciones Locales cayó en un 4,8%. El nivel de la deuda en el segundo trimestre ha alcanzado el máximo histórico de 1.290.657 millones de euros.

El saldo de la deuda del conjunto de la Administración Central se elevó a 1.158.811 millones de euros en junio de 2020, lo que representa el 98,9% del PIB, habiendo crecido en términos interanuales un 8,1%. La deuda de la Seguridad Social se situó en 68.855 millones de euros, con un crecimiento interanual del 41,4%, añadiendo 20.162 millones de euros en un año, por los préstamos concedidos por el Estado a

115 Para mayor detalle, se puede consultar el sitio http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERDOC&CONF=BRSPUB.cnf&BASE=PU14&PIECE=PUWC&DOCS=1-1&FMT=PUWTXDTS.fmt&OPDEF=Y&QUERY=%28D%29.PUBL.+%26+%28CONGRESO%29.SECC.+%26+%28COMISION-DE-PRESUPUESTOS%29.ORSE.+Y+DSCD-14-CO-202.CODI.#1.

116 En este sentido, Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo, aprobado por la Comisión Permanente de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo. Dicho informe se ha publicado en el BOCG. Congreso de los Diputados, serie D, número 175, de 10 de noviembre de 2020. (Núm. expte 151/000004), en http://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/D/BOCG-14-D-175.PDF.

117 El detalle de los datos relativos a la deuda pública puede ser consultados en https://www.bde.es/bde/es/secciones/prensa/Agenda/deuda-de-las-Administraciones-publicas--2%C2%BA-trimestre-de-2020-.html.

la Tesorería General de la Seguridad con carácter mensual para financiar una parte de su desequilibrio presupuestario. Por su parte, la deuda de las Comunidades Autónomas creció hasta los 305.689 millones de euros, que es su mayor valor histórico, lo que supone un 26,1% del PIB, con un aumento interanual e intertrimestral del 1,7% y un 2,5%, respectivamente. Finalmente, la deuda de las Corporaciones Locales se situó en 24.967 millones de euros, lo que representa un 2,1% del PIB y supone un 4,8% menos que el saldo registrado un año antes. Los datos correspondientes a los distintos subsectores en el segundo trimestre de 2020 se muestran en la siguiente tabla:

Tabla 43. Deuda de las Administraciones Públicas (2º trimestre, 2020)

Subsector	Millones de euros	% PIB a precios de mercado
Administración Central	1.158.811	98,9%
Comunidades Autónomas	305.689	26,1%
Corporaciones Locales	24.967	2,1%
Fondos de Seguridad Social	68.855	5,9%
Consolidación	-267.664	-22,8%
Total	**1.290.657**	**110,1%**

Fuente: Banco de España (2020)

Finalmente, el 22 de octubre, el Banco de España publicó los datos de deuda pública correspondientes al mes de agosto. En este mes aumentó en 7.537 millones de euros más, lo que supone un 0,6% por encima del dato de julio y un 8,6% respecto al mismo mes del año anterior. De este modo, en agosto, la deuda pública ascendía a 1.298.736 millones de euros, lo que representa un nuevo máximo histórico. Estos datos fueron actualizados el 17 de noviembre, cuando el Banco de España adelantó los datos de septiembre. De hecho, se hizo público que el volumen de deuda pública se incrementó un 0,7% respecto al mes anterior. En el mes de septiembre la deuda aumentó en 9.703 millones de euros, hasta alcanzar un nuevo máximo histórico de 1.308 millones de euros, con una tasa de crecimiento del 8,7% en términos interanuales. Según el Banco de España, utilizando el PIB nominal acumulado de los últimos cuatro trimestres, la ratio deuda/PIB se situó en el tercer trimestre de 2020 en el 114,1% del PIB nominal de los últimos cuatro trimestres. No obstante, según la comunicación efectuada por el Gobierno a la Comisión en el plan presupuestario para el ejercicio 2021, la deuda ya se ha incrementado hasta el 118,3% del PIB. A falta de un trimestre para concluir el año, la deuda roza la previsión inicial del 118,8% para el conjunto del año y se encamina a cumplir las peores proyecciones que habían señalado diversos organismos.

En cuanto a la evolución de la deuda del total del subsector de las Comunidades Autónomas, comparándolas con las cifras que corresponden a la Comunidad de Andalucía, se representa en la Tabla 44, que muestra los datos entre el año 2000 y el segundo trimestre de 2020.

Tabla 44. Deuda de las Comunidades Autónomas (2º trimestre, 2020). Comunidad autónoma de Andalucía versus subsector

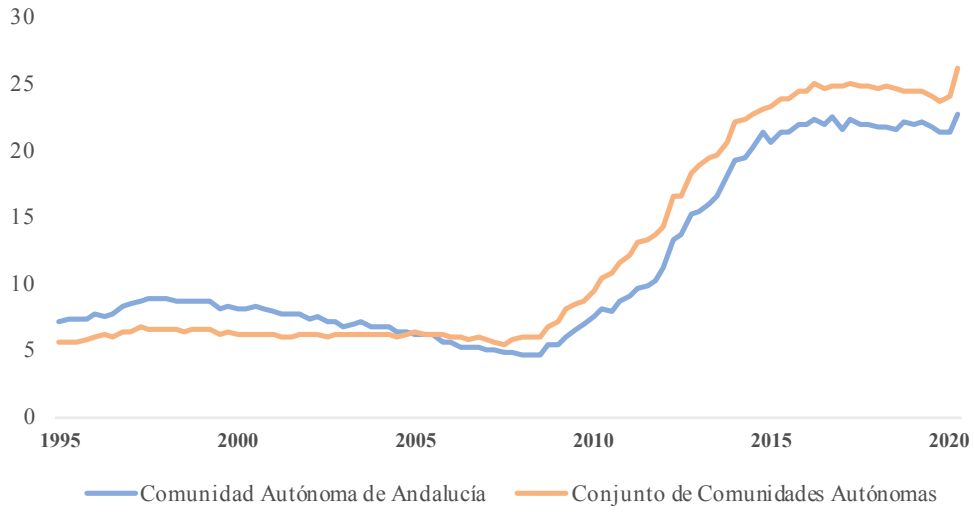
	Total de Comunidades Autónomas (millones de euros)	Comunidad Autónoma de Andalucía (millones de euros)
2000	39.474	6.977
2001	43.706	7.217
2002	46.471	7.203
2003	49.028	7.460
2004	52.054	7.427
2005	57.880	7.354
2006	59.126	7.314
2007	61.960	7.177
2008	74.497	8.143
2009	93.270	10.062
2010	124.239	12.562
2011	145.879	14.973
2012	189.183	21.064
2013	210.520	24.441
2014	237.941	29.373
2015	263.259	31.643
2016	276.995	33.325
2017	288.118	34.260
2018		
3er trimestre	292.441	34.300
4º Trimestre	293.396	35.439
2019		
1er Trimestre	296.926	35.535
2º Trimestre	300.633	36.356
3er Trimestre	298.078	35.770
4º Trimestre	295.080	34.431
2020		
1er Trimestre	298.279	35.244
2º Trimestre	305.689	35.483

Fuente: Banco de España (2020)

Como resulta de la tabla anterior, la deuda de la Comunidad Autónoma de Andalucía al final del segundo trimestre de 2020 ascendía a 35.483 millones de euros, lo que supone una ratio sobre PIB del

22,7%[118]. En el siguiente gráfico se representa esta situación y la evolución de dicha cifra desde 1995 hasta 2020, comparándose con el total del subsector:

Gráfico 20. Evolución de la deuda (% PIB) de la Comunidad Autónoma de Andalucía (1995-2020). Comparación con el subsector de Comunidades Autónomas



Fuente: Banco de España (2020)

1.2. Las previsiones al cierre del año 2020 y para 2021

El enorme gasto que han tenido que afrontar las Administraciones Públicas como consecuencia de la crisis sanitaria y social ha dado lugar a una importante movilización de recursos públicos. Además, durante los peores momentos de la crisis sanitaria, se ha producido una importante disminución de los ingresos públicos. Estos dos factores unidos, junto a otros no menos importantes, tendrán importantes consecuencias en materia fiscal y presupuestaria a corto y medio plazo, pues han dado lugar al mayor incremento del déficit público y deuda conocido. El reto que queda por delante en este ámbito va a ser muy exigente, pues todos los parámetros relativos a las reglas fiscales han quedado claramente superados por las consecuencias de la pandemia.

Para analizar esta situación se van a utilizar los datos del Gobierno de España. No obstante, estos datos serán contrastados con los que se han ido publicando en numerosos informes de diferentes instituciones, tanto públicas como privadas. En el ámbito nacional, se van a utilizar, entre otros, los estudios aportados por el Banco de España o la AIReF, pero también van a ser muy relevantes los realizados por instituciones internacionales como la OCDE o la Comisión Europea. Se trata de analizar los datos

118 Estadísticas relativas a la deuda de las Administraciones Públicas correspondientes al segundo trimestre de 2020 del Banco de España.

macroeconómicos que se han producido durante los primeros meses de la pandemia, así como las previsiones a corto y medio plazo en función de los diferentes escenarios posibles, según la evolución de la crisis sanitaria y económica.

Según datos del propio Gobierno, el déficit del Estado Central hasta mayo alcanzó un total de 32.251 millones de euros, que es una cifra superior al doble del que hubo en el mismo periodo del año anterior (15.556 millones), y muy similar al que se produjo durante todo el año 2019. Este déficit equivale al 2,88% del PIB -el año anterior alcanzó el 1,25%-. Por otra parte, el déficit consolidado de las administraciones públicas, excluyendo las corporaciones locales, se situó en el 2,14% del PIB. Esta situación tiene origen, en primer lugar, en un ingente incremento del gasto público (un 10,8% hasta mayo), como consecuencia del gasto sanitario y del aumento exponencial de las prestaciones sociales. En este sentido, se han incrementado notablemente las de desempleo, como consecuencia de los trabajadores acogidos a los ERTE o que han sido despedidos, y se han aprobado otras nuevas como las prestaciones para autónomos o las ayudas para empleadas del hogar, entre otras. Todo ello ha dado lugar a un importante incremento del déficit estatal por el aumento de las transferencias corrientes a la Seguridad Social y a las Comunidades Autónomas[119], si bien estas últimas apenas han tenido déficit como consecuencia de los recursos transferidos por la Administración Central. Por otro lado, se ha producido una importante disminución de la recaudación tributaria, que ha caído en un 10,6%, también debida a la moratoria en los pagos tributarios y a la situación de desempleo de muchos trabajadores, lo que supone una bajada de la recaudación por retenciones y cotizaciones sociales. Además, la contracción del consumo provocó asimismo la caída de la recaudación por IVA y, por supuesto, la situación económica en general supone un hundimiento de los beneficios empresariales. Así, las previsiones del Gobierno de España, volcadas en la Actualización del Programa de Estabilidad de España 2020, pronostican que el déficit público en el cierre de 2020 puede alcanzar el 10,3% del PIB, lo que supondría unos 128.000 millones de euros, mientras que la deuda pública podría alcanzar el 115,5% del PIB.

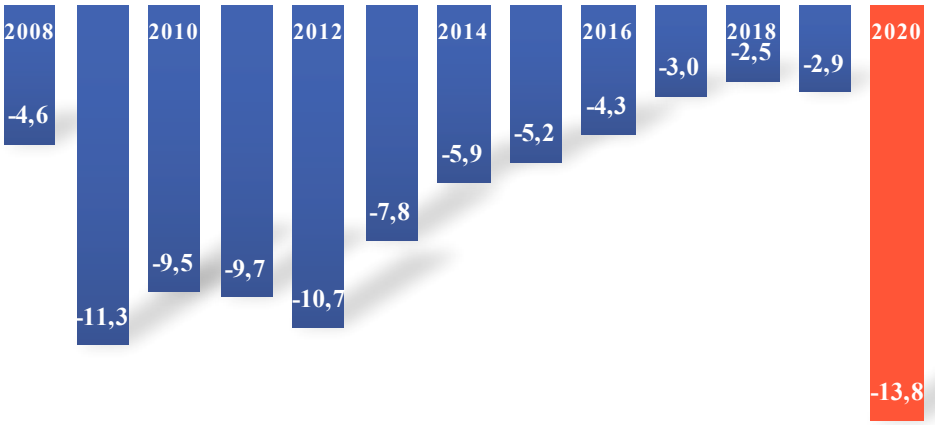
No obstante, otras instituciones han advertido que el desfase de las cuentas públicas puede ser aún mayor. En este sentido, conviene contrastar los datos aportados por el Gobierno con el estudio realizado por el Banco de España (2020), que también está próximo a los datos aportados por la AIReF. A su vez, se han de considerar otros estudios de organismos internacionales como la OCDE y la Comisión Europea, lo que permitirá dar una visión completa de la situación económica que se ha de afrontar.

Las previsiones del Banco de España se recogen en el informe anual de 2019 (Banco de España, 2019) y en la presentación que del mismo ha realizado su Gobernador. El Supervisor considera que, aunque en este momento no cabe otra posibilidad que el aumento de la deuda con políticas expansivas, se debe realizar un esfuerzo en materia presupuestaria y fiscal para evitar su descontrol a medio y largo plazo. Las previsiones de esta institución auguran la mayor contracción de la economía que se haya producido en tiempos de paz, con una caída histórica del PIB de hasta el 21,8% en el segundo trimestre, y de entre el 9% y el 15,1% en el conjunto del año, teniendo en cuenta los diferentes escenarios posibles. En el peor de ellos se considera que no se recuperarían los niveles anteriores a la crisis hasta finales de 2022. El paro alcanzará una cifra entre el 18,1% y el 23,6%. Además, se va a generar el mayor nivel de deuda pública en muchas décadas. No cabe duda que de todo ello va a derivar un empeoramiento de las ratios de déficit y de deuda/PIB. La ratio de deuda sobre PIB, que acabó en 2019 en el 95,5%, podría situarse en 2020 entre el 114,5% y el 126,7%, según los diferentes escenarios posibles y, en el peor de ellos, podría seguir creciendo en los siguientes dos años hasta el 131,8%. En cuanto al déficit,

119 En concreto, se han traspasado 15.500 millones de euros a la Seguridad Social y 16.500 millones de euros a un fondo no reembolsable para las Comunidades Autónomas mediante el RDL 22/2020, de 16 de junio.

el Banco de España (2020) ha señalado que, si antes de la pandemia ya había desajustes en las cuentas del sector público con un déficit del 2,8%, se ha pronosticado que en 2020 podría situarse entre el 9,5% y el 14% del PIB, lo cual ampliaría el desfase en unos 170.000 millones de euros, no siendo más optimistas las previsiones para los dos años siguientes. Por ello, el Banco de España (2020) considera imprescindible una reforma fiscal que permita reducir el endeudamiento público, lo que no ocurrió en el último ciclo de crecimiento. Concretamente, se pide ampliar la recaudación tributaria, es decir, subir algunos impuestos, así como mejorar la eficiencia del gasto, priorizándolo en las áreas que incentiven la productividad. Por ello, el organismo supervisor ve imprescindible un programa de consolidación fiscal plurianual en línea con los requerimientos del Programa de Estabilidad y Crecimiento y que las reformas estén orientadas al crecimiento de la economía y a la ampliación de las bases impositivas, lo que supondría un claro compromiso de España para reducir el endeudamiento de su sector público y un mensaje necesario de cara a las negociaciones en el seno de la UE.

Gráfico 21. Evolución del déficit público sobre PIB (2008-2019) vs previsión de la AIReF para 2020



Fuente: Eurostat y AIReF (2019)

En cuanto a las previsiones de organismos internacionales, la OCDE plantea en su último estudio dos escenarios: uno con un solo brote y otro con un segundo brote antes de final de año. En el primero, la economía española se contraería un 11,1%, siempre que la pandemia vaya remitiendo progresivamente, y podría llegar a un 14,4% en 2020 en caso de rebrote. La recuperación posterior también será distinta en ambos escenarios, pues sería de un 7,5% en el primero y de un 5% en el segundo. Se señala como causa principal de la contracción la caída de la demanda interna por la destrucción del empleo y la parálisis de la actividad, lo que afectará especialmente a España por cuanto el sector más afectado será el turístico. En su informe sobre España este organismo prevé que el déficit presupuestario y la relación deuda pública/PIB aumentarán considerablemente en 2020, alcanzando un 117,8% en el escenario con un único brote y un 129,5% si hubiera un segundo brote. En cuanto al desempleo, en cada situación analizada, se situaría entre el 21,8% y el 25,5% en 2020, en cada situación analizada, sin que tampoco las expectativas sean favorables para el año siguiente -entre el 17 y el 21%, según cada escenario-.

Por su parte, la Comisión Europea prevé que la economía española caiga un 10,9% este año, mientras que se producirá un rebote del 7,1% en 2021. También se prevé un aumento significativo de la tasa de paro, sobre todo una vez que expiren progresivamente los ERTE. Todo ello dará lugar a un retroceso de varios años del PIB español que, a finales de 2021, estará todavía 4,5 puntos por debajo de su nivel de 2019. Al respecto, se resalta que las medidas de confinamiento adoptadas por las autoridades españolas han dado lugar a una contracción sin precedentes de la actividad durante la primera mitad del año, siendo el sector terciario el más afectado. Solo Italia registrará una caída mayor (-11,2%). En Francia las cifras son similares a las españolas (-10,6%). La recesión será mucho menor en los países del centro y norte de Europa, que registrarán entre un 5 y un 7% de caída. Para el conjunto de la eurozona, se calcula una contracción del 8,7% en 2020 y un crecimiento del 6,1% en 2021. Además, la Comisión pronostica que la crisis será duradera. En el caso del turismo internacional, pese a la apertura gradual de las fronteras, las conexiones de vuelos son aún significativamente menores que antes de la pandemia. La crisis va a tener un impacto más duradero en aquellas actividades en las que es necesaria la interacción personal, como ocurre en el sector servicios o en el comercio minorista, entre otros muchos. Según el informe, el sector industrial se verá menos afectado que el de servicios, si bien las perturbaciones en las cadenas de valor globales y la debilidad de la demanda van a dificultar la normalización de la actividad industrial antes de final de año.

En definitiva, todas las previsiones, tanto de organismos internos como internacionales, sitúan a España a la cabeza negativa en todos los datos macroeconómicos, por lo que difícilmente todas estarán equivocadas. La pandemia ha sido un auténtico tsunami, con efectos económicos devastadores, cuyo un impacto económico se extenderá durante varios años. Esto significa que la situación que deberá afrontar nuestro país no tiene precedentes en nuestra historia moderna.

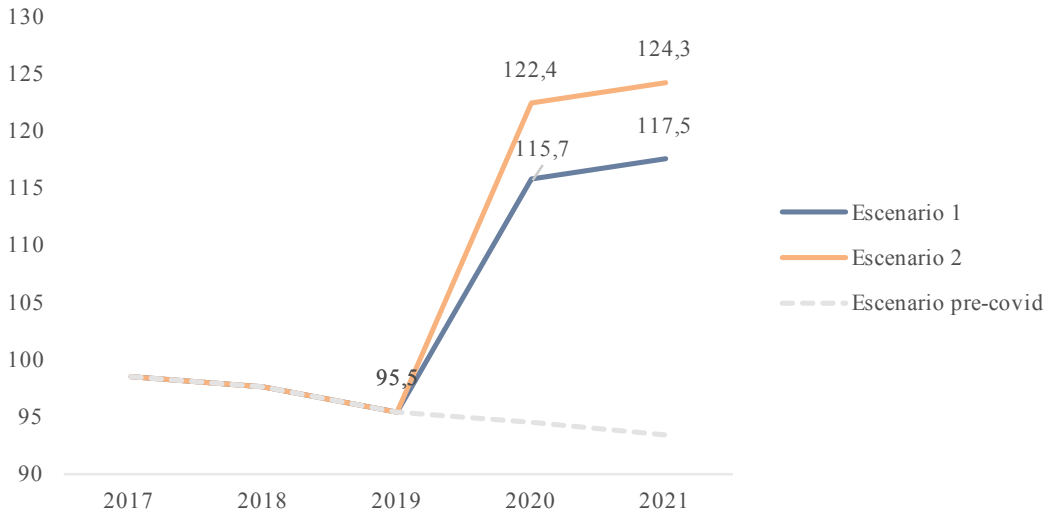
2. Las consecuencias de la crisis derivada del coronavirus sobre las cuentas públicas a medio y largo plazo

La AIReF (2020c) advirtió en mayo de 2020 que España se enfrentaba a una crisis de mayor magnitud y profundidad que la de 2008-2012, partiendo de una situación fiscal adversa, al no haber sido absorbidos aún los efectos de la anterior crisis, en la que la ratio de deuda aumentó 65 puntos hasta alcanzar el 100,7% del PIB. Se considera que esta posición fiscal de partida de la economía española, con un elevado endeudamiento y un déficit público reducido, pero persistente, representa una dificultad añadida a la hora de afrontar los retos que se derivarán de la crisis económica provocada por la pandemia. En este sentido, el año previo a la crisis se cerró con una ratio de deuda pública sobre el PIB del 95,5% del PIB, hasta alcanzar los 1,189 billones de euros, y un déficit público del 2,8% para el conjunto de las Administraciones Públicas, lo que suponía ya un claro desajuste entre ingresos y gastos demasiado altos (unos 35.000 millones de euros) cuando la economía crecía a un ritmo del 2%.

Según las previsiones de la AIReF (2020c), el déficit público que se generará como resultado de esta pandemia será incluso mayor que la cifra que se alcanzó en el año 2009, cuando España incurrió en un desfase del 11% del PIB. Pese a todas las medidas de recortes del gasto que se impusieron en los años siguientes y al importante crecimiento de la economía, nuestro país solo había conseguido reducir dicho porcentaje en 8 puntos del PIB.

Por otra parte, en los escenarios elaborados por AIReF (2020c) se proyecta un aumento en la ratio de deuda sobre PIB de entre 20 y 27 puntos en el año 2020, y de otros 2 puntos adicionales en 2021, por lo que dicha ratio se situaría en un rango entre el 115% y el 122% en 2020 y entre el 117% y el 124% en 2021, desviándose completamente de las sendas proyectadas a principios de año, como se aprecia en el Gráfico 22.

Gráfico 22. Proyecciones de deuda (%PIB)

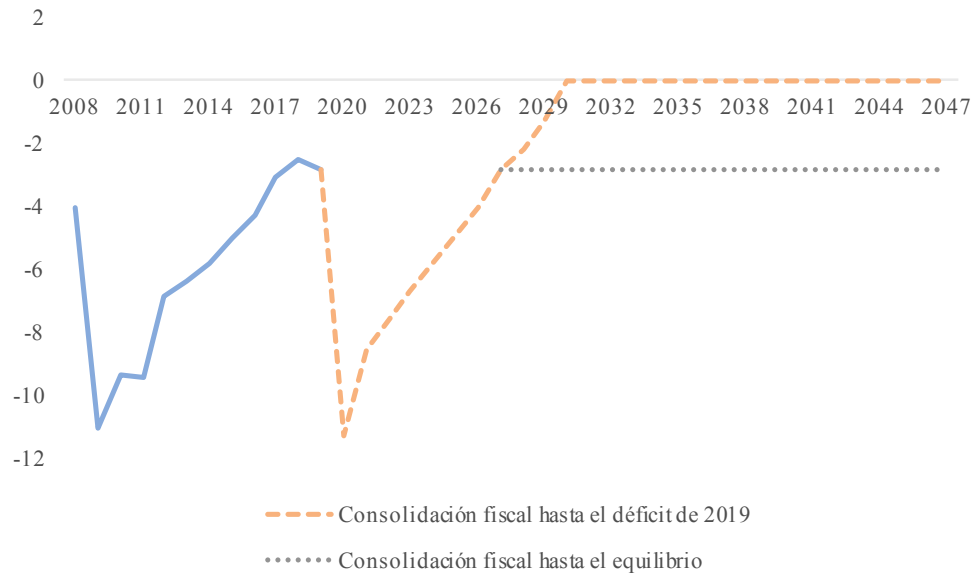


Fuente: AIReF (2020c)

La AIReF (2020c) señala que uno de los principales riesgos de la situación actual de las finanzas públicas es que la recesión mute en depresión de modo que en el futuro haya que hacer frente no sólo a una ratio de deuda pública más elevada, sino también a un mayor y más persistente déficit estructural. Los argumentos citados llevan a la AIReF (2020c) a afirmar que los efectos de esta crisis perdurarán en el tiempo y tendrán un grave impacto en la sostenibilidad del Estado. Así, cuando concluya la crisis se deberán diseñar planes de consolidación adecuados, pues se vaticina que España puede necesitar dos décadas para que la deuda pública vuelva al nivel previo al coronavirus. De hecho, la predicción es que se necesitarán diez años de ortodoxia fiscal para acabar con el déficit generado en 2020. Esto significa que la deuda pública seguirá aumentando en ese periodo hasta alcanzar su pico máximo en 2030. En este sentido, la AIReF (2020c) plantea algunas simulaciones sobre la evolución de la ratio de deuda sobre PIB, para lo que se parte de diversos escenarios, como se muestra en el Gráfico 22. Teniendo en cuenta el punto medio entre los escenarios 1 y 2, esto es, de una deuda y un déficit del 121% y 8,5% del PIB, respectivamente, se considera que para mantener estable en 2030 el nivel de deuda de 2021 sería necesario realizar a lo largo de la próxima década un ejercicio de consolidación fiscal similar al efectuado en la década pasada, lo que permitiría alcanzar el equilibrio presupuestario en 2030, como se muestra en el Gráfico 23. Esto supondría realizar un esfuerzo fiscal anual en torno a 0,9% puntos de PIB, para reducir el 8,5% de déficit proyectado para 2021 hasta lograr el equilibrio en 2030. A estos efectos, también se ha tenido en cuenta que algunas partidas, como las pensiones, van a seguir creciendo por el envejecimiento de la población. Se estima que para bajar de ese nivel de deuda harán falta otros ocho años desde entonces sin déficit, esto es, hasta el año 2038, para que la deuda pública vuelva al nivel de 2019, previo al coronavirus, del 95,5% del PIB. La AIReF (2020c) prevé que ni en 2050

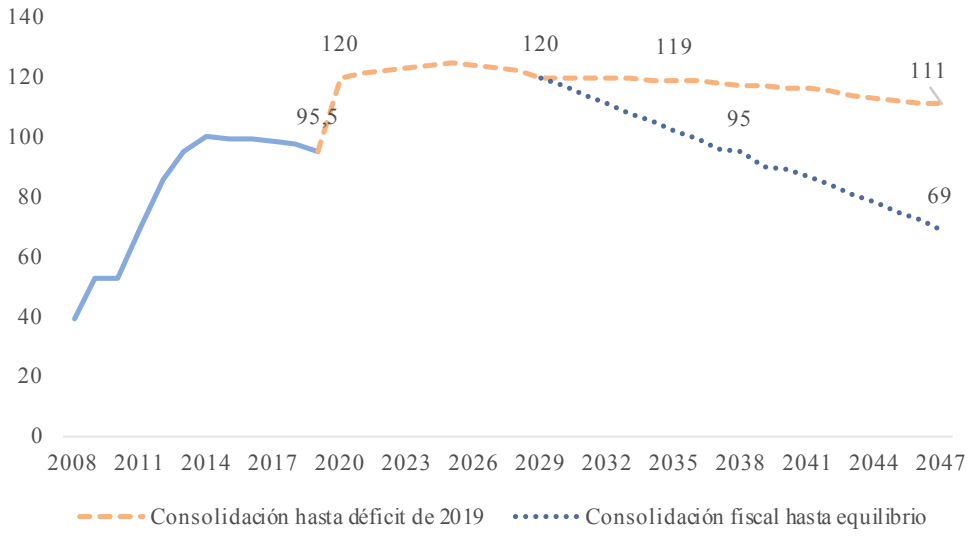
España habrá conseguido bajar su deuda sobre PIB al 60%, que es el límite de referencia recomendado por la UE. Por otra parte, en caso de mantener el déficit registrado a finales del pasado año (2,8%), la ratio de deuda se estabilizaría por encima del 110% (Gráfico 24).

Gráfico 23. Saldo público (%PIB) bajo distintos supuestos de consolidación fiscal



Fuente: AIReF (2020c)

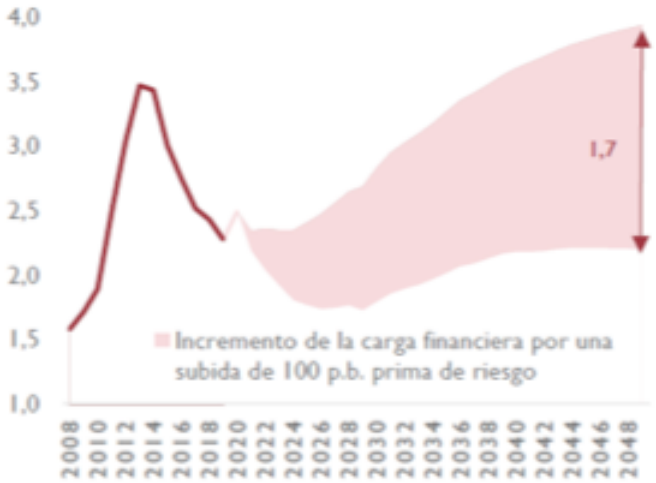
Gráfico 24. Proyecciones de deuda (%PIB) bajo los supuestos de consolidación fiscal



Fuente: AIReF (2020c)

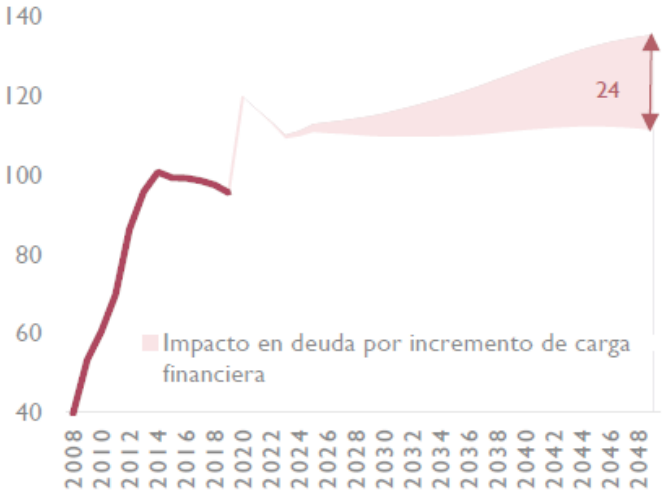
Aparte del rigor presupuestario, la contención de las primas de riesgo será un elemento clave en la sostenibilidad de la deuda, ya que si ésta aumenta subirá también el nivel de la deuda por los mayores intereses que deberán ser pagados, como se muestra en el Gráfico 25. De hecho, un incremento adicional de 100 puntos básicos de la prima de riesgo sobre los niveles actuales implicaría en el medio y largo plazo un incremento de 1,5 puntos de PIB en el gasto por intereses hacia finales de 2040, lo que supondría, si no se hacen ajustes adicionales, una acumulación de 25 puntos en la ratio de deuda en las próximas décadas (Grafico 26).

Gráfico 25. Impacto de la subida de los tipos de interés en la carga financiera (% PIB) bajo distintos escenarios de tipos de interés



Fuente: AIReF (2020c, 122)

Gráfico 26. Impacto de la subida de los tipos de interés en la deuda (% PIB) bajo distintos escenarios de tipos de interés



Fuente: AIReF (2020c, 122)

En cualquier caso, este estudio se realizó con anterioridad a que se llegara a un acuerdo en el seno del Consejo europeo sobre el Fondo Europeo de Reconstrucción. En función de las cantidades que se perciban de este fondo, y si tienen la consideración de transferencias a fondo perdido o préstamos a reembolsar que incrementen la deuda pública, el comportamiento del gasto y de la deuda podrían ser muy diferentes de las previsiones realizadas por la AIReF (2020c) en mayo de 2020.

3. La situación económica de Andalucía como consecuencia de la pandemia del covid-19

El Observatorio Económico de Andalucía, en su informe publicado en septiembre sobre el comportamiento de la economía andaluza en el segundo trimestre de 2020[120], analiza tanto los datos intertrimestrales como las previsiones sobre la contracción interanual (Observatorio Económico de Andalucía, 2020a). Según la estimación realizada por el Observatorio, la economía andaluza experimentó una reducción del PIB en el segundo trimestre de 2020 del 20,8%, más de dos puntos que la estimación del INE para el PIB español. Con esta tasa, la contracción interanual del Indicador Sintético de Actividad de Andalucía en el segundo trimestre de 2020 es del 24,5%, superior a la estimada para España por el INE (22,1%).

El desplome del PIB durante el segundo trimestre tuvo su origen en el confinamiento de la población, cuyo mayor impacto sobre la actividad y la destrucción de empleo se produjo en abril, y en menor medida en mayo[121]. Con mayor detalle, el informe analiza con exhaustividad las razones que justifican dicha situación por el lado de la demanda, tanto pública como privada, y tanto interna como internacional, que se han materializado en una importante caída del consumo y de la inversión. Asimismo, se realiza un estudio desde el lado de la oferta, examinándose en profundidad el comportamiento de los sectores más importantes de la economía andaluza.

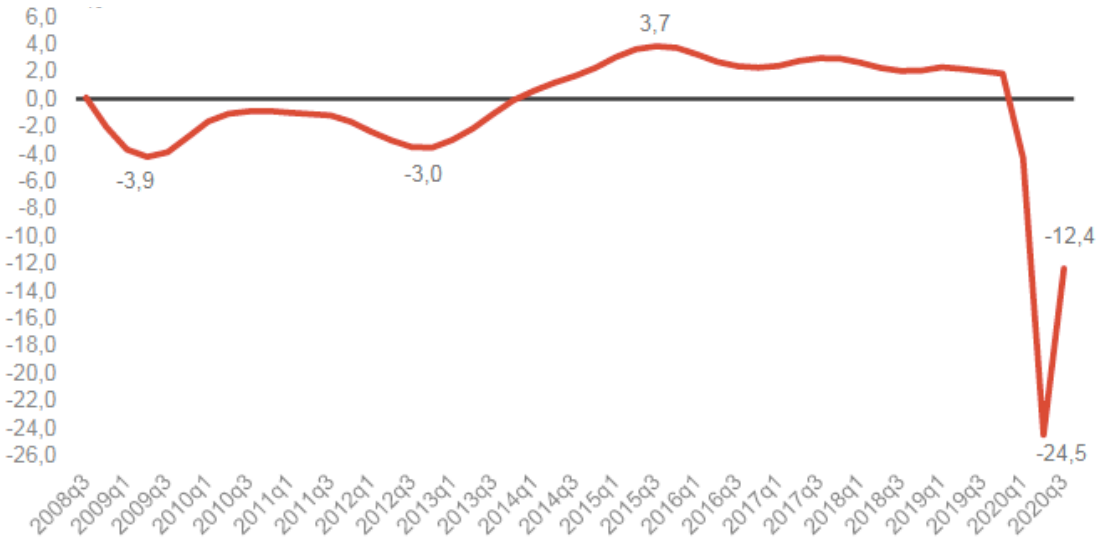
120 Este documento está disponible en https://www.oeandalucia.com/wp-content/uploads/informeiiq2020.pdf.

121 La valoración sobre las causas que han llevado a esta importante contracción intertrimestral se desarrollan, de forma general en el informe, que señala lo siguiente: "Las medidas adoptadas para controlar la expansión de la pandemia se concentraron con mayor duración en el segundo trimestre del año, desplomando a niveles inéditos la actividad económica a escala mundial. El confinamiento de la población en Andalucía, al igual que en el resto de España, tuvo su mayor impacto sobre la contracción de la actividad y la destrucción de empleo en los meses de abril, fundamentalmente, y mayo, que se corresponden con los meses de mayor actividad económica de la región, debido al hecho diferencial que suponen las fiestas de primavera en su aportación al PIB anual. La gradual retirada de las restricciones a la movilidad y a la actividad a partir de mayo determinó una cierta recuperación de la economía en este mes y en junio, lo que no evitó que el desplome de la actividad en el conjunto del trimestre fuera más intenso en Andalucía, que redujo el empleo a mayor ritmo que en España, provocando una disminución de renta y la brusca reducción del consumo de los hogares. El consumo de los no residentes se limitó a unos pocos días de junio, con el consecuente desplome de los indicadores y la práctica desaparición del turismo extranjero. Dado que el empleo público también se redujo de modo notable en el trimestre, la reducción del consumo público acentuó la caída de la demanda interna, agravada aún más por una reducción de la inversión superior al retroceso registrado por el consumo de los hogares. El cierre de fronteras desplomó el comercio internacional y Andalucía registró caídas notables de las exportaciones y, de mayor intensidad, de las importaciones. Todos los sectores no primarios registraron una reducción brusca de la actividad, fundamentalmente la construcción y la industria, y aunque algunas actividades de servicios pudieron mantener la actividad por ser de naturaleza esencial, las medidas de control de la pandemia afectaron con mayor intensidad a las actividades vinculadas a las relaciones sociales y a la movilidad, especialmente la hostelería, el comercio, las actividades artísticas, recreativas y los transportes".

Teniendo en cuenta todo lo anterior, el peso de las actividades en la producción regional, la evolución de las variables disponible de julio y agosto y los potenciales impactos sectoriales en un escenario de contención de la pandemia sin confinamiento generalizado, el Observatorio Económico de Andalucía mantuvo la previsión realizada en mayo, según la cual la contracción de la economía andaluza en 2020 estaría en el entorno al 15%. Para llegar a este resultado, el informe considera que se produciría una ligera recuperación gradual del PIB en la segunda mitad del año y hasta el primer trimestre de 2021, a partir del cual se espera que la economía entre en una fase expansiva de crecimiento, aunque en 2021 no se llegará a recuperar los niveles de producción de 2019. Se concluye que todo ello determinará una contracción del empleo y un aumento de la tasa de paro en 2020 cercana al 30%, que dependerá de la duración e intensidad de las medidas de ayuda al mantenimiento de rentas de trabajadores y autónomos.

El 10 de noviembre el Observatorio dio a conocer el informe correspondiente al tercer trimestre de 2020[122] (Observatorio Económico de Andalucía, 2020b). Según la estimación realizada del Indicador Sintético de Actividad de Andalucía, la economía andaluza experimentó un crecimiento intertrimestral del PIB del 16,5% en el tercer trimestre de 2020, esto es, dos décimas por debajo de la estimación del INE para el PIB español. Con esta tasa, la contracción interanual para el tercer trimestre de 2020 es del 12,4%, superior a la estimada para España por el INE (8,7%).

Gráfico 27. Indicador Sintético Trimestral de Actividad en Andalucía (tasas interanuales de variación)



Fuente: Observatorio Económico de Andalucía (2020b, 1)

122 Observatorio Económico de Andalucía: "Economía andaluza. Tercer trimestre de 2020", 10 de noviembre de 2020, en https://www.oeandalucia.com/wp-content/uploads/informeiiiq2020.pdf

El informe destaca que la retirada gradual de las limitaciones a la movilidad y a la actividad desde mediados de mayo ha impulsado una notable reactivación de la economía, más visible a partir del mes de julio, con la apertura de las fronteras al tráfico aéreo, dada relevancia que tiene para Andalucía el sector del turismo. Sin embargo, los rebrotes de la epidemia en agosto han provocado la adopción de nuevas medidas restrictivas al turismo desde los principales países emisores, suponiendo un freno en la recuperación de la economía. Estas restricciones a los vuelos internacionales terminaron por desplomar la campaña turística de verano, si bien el mejor comportamiento del turismo nacional en Andalucía permitió que este sector tuviera un mejor comportamiento que en el resto de España. La mejoría de la actividad tras el desplome del segundo trimestre también fue generalizada en todos los sectores no agrarios de la economía andaluza, pero sin la intensidad suficiente como para evitar un notable descenso de la producción respecto del mismo trimestre de 2019, especialmente en las actividades más sensibles a las medidas de contención de la pandemia, como la hostelería y las actividades artísticas y recreativas, que intensificaron su desplome en septiembre. La construcción también se recuperó con mayor rapidez aprovechando la reanudación de las obras paralizadas en el confinamiento, pero por debajo de los niveles del año anterior, y la industria frenó su ritmo de contracción. La recuperación de la actividad en el conjunto del tercer trimestre se reflejó en todos los componentes de la demanda interna, especialmente en el consumo de los hogares, que reaccionó con rapidez a la retirada de las restricciones, si bien restó algo la mayor propensión al ahorro en un escenario de elevada incertidumbre. No obstante, la reducción del consumo público continuó restando de dicha demanda interna. Además, la destrucción de empleo en el tercer trimestre se atenuó.

El panel de expertos considera que las previsiones de crecimiento de la economía andaluza para el conjunto del año siguen sometidas a la incertidumbre que impone la evolución de la pandemia. Se señala que el comportamiento del último trimestre del año determinará el resultado final de 2020, estimándose que las expectativas no son buenas debido a la intensificación de la segunda oleada de la pandemia en octubre y noviembre, por lo que parece inevitable la adopción de medidas más severas y cercanas a las del confinamiento. De esta forma, se está produciendo una nueva contracción de la economía en el cuarto trimestre, si bien de menor intensidad que la de primavera. En estas circunstancias es previsible que la economía andaluza acuse con intensidad los efectos esta situación, debido a su especialización en actividades más sensibles a las medidas de contención de la pandemia. La intensidad de la contracción del PIB en el tramo final del año dependerá del daño estructural que haya provocado la crisis sanitaria en el tejido productivo y de la gravedad y duración de las medidas restrictivas a la actividad. También dependerá, entre otros factores, de la incidencia en el mercado de trabajo del vencimiento de los ERTE iniciados en el estado de alarma de la primavera.

Teniendo en cuenta todas las consideraciones analizadas en el informe, el panel de expertos del Observatorio Económico de Andalucía mantiene su previsión realizada en mayo de que habrá una contracción en el entorno del 15% del PIB en 2020, como resultado de una ligera reducción de la actividad en el último trimestre del año respecto al tercero, con la consecuente destrucción de empleo y un aumento de la tasa de paro hasta el entorno del 30%. El informe considera que la recuperación tras el colapso del segundo trimestre dibujará finalmente una W asimétrica, y podría iniciarse la recuperación en el segundo trimestre de 2021, con un crecimiento previsto del 6% al cierre de este año, por lo que no se alcanzaría el nivel de producción de 2019 antes de 2023.

4. Las consecuencias del covid-19 en relación con el Pacto por la Estabilidad y Crecimiento

4.1. La activación en la Unión Europea de la cláusula de escape general: la suspensión temporal del Pacto en 2020 y 2021

El 13 de marzo de 2020, la Comisión Europea adoptó una Comunicación en la que reclamaba una respuesta económica coordinada a la crisis en función de los diferentes escenarios que podrían plantearse según la incidencia de la pandemia[123]. En el ámbito económico la primera gran medida de la UE data del 20 de marzo de 2020, fecha en la que la se adoptó Comunicación de la Comisión al Consejo relativa a la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento [Bruselas, 20.3.2020 COM(2020) 123 final]. Se trata de la también conocida como cláusula de escape general[124], que se recoge en los artículos 5.1, 6.3, 9.1 y 10.3, del Reglamento (CE) nº 1466/97, del Consejo y en los artículos 3.5 y 5.2 del Reglamento (CE) nº 1467/97 del Consejo. En virtud de estas normas, la cláusula general de escape tiene implicaciones tanto para los países sujetos al componente preventivo como los que se encuentren sujetos al procedimiento de déficit excesivo[125].

La activación de esta cláusula tiene por objeto ayudar a los Estados miembros, al permitirles llevar a cabo una política fiscal que facilite la aplicación de todas las medidas necesarias para hacer frente adecuadamente a la crisis, sin dejar de estar dentro del marco normativo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En dicha Comunicación la Comisión puso de manifiesto la grave recesión económica que se preveía como consecuencia de la pandemia y señaló que, los acontecimientos producidos desde la adopción de la Comunicación el 13 de marzo determinaban que existiera una mayor probabilidad de que los escenarios adversos contemplados en la misma se materializasen. Se consideraba que en el supuesto de que la crisis sanitaria se prolongara hasta principios de junio o más allá, la caída de la actividad económica en 2020 podría ser comparable a la contracción experimentada en 2009, el peor año de la crisis económica y financiera. Desde el inicio de la crisis los Estados miembros están adoptando medidas presupuestarias y otras adicionales para aumentar la capacidad de los sistemas sanitarios y proporcionar ayuda a los ciudadanos y sectores particularmente afectados, así

123 Por su parte, en la reunión del 16 de marzo del Eurogrupo se acordó que se hiciera uso pleno de la flexibilidad que permite el Pacto de Estabilidad, lo que suponía que el efecto presupuestario de las medidas discrecionales temporales que adopten los países en respuesta a la pandemia no se tendría en cuenta a la hora evaluar el cumplimiento de las reglas fiscales, los objetivos, ni los requisitos europeos.

124 En esta Comunicación la Comisión recuerda que "la cláusula se introdujo como parte de la reforma del «paquete de seis medidas» ("Six-Pack") del Pacto de Estabilidad y Crecimiento llevada a cabo en 2011, que incorporaba las enseñanzas extraídas de la crisis económica y financiera. En particular, dicha crisis puso de manifiesto la necesidad de introducir disposiciones específicas en las normas presupuestarias de la UE para permitir que todos los Estados miembros pudieran desviarse temporalmente de forma coordinada y ordenada de los requisitos normales en situaciones de crisis generalizada causadas por una ralentización económica grave en la zona del euro o en el conjunto de la UE".

125 En este sentido, la AIReF, en el Informe sobre la actualización del Programa de Estabilidad 2020-2021 (informe 2/20), p. 111 destaca que "tiene implicaciones tanto para los países sujetos al brazo preventivo como al correctivo. En el primer caso, lo que se prevé es que los países se puedan desviar temporalmente de su objetivo presupuestario de medio plazo o de la senda de ajuste hacia el mismo. Se trata de una desviación que ha de ser temporal y que no ponga en peligro la sostenibilidad de las finanzas públicas de medio plazo. En el caso de países sujetos a procedimiento de déficit excesivo, la activación permite al Consejo revisar las recomendaciones donde se establecen los objetivos fiscales para el país".

como importantes medidas de apoyo a la liquidez y otras garantías. Según la Comisión, estas medidas, junto con la reducción en la actividad económica, contribuirán a que los déficits presupuestarios sean considerablemente superiores.

Tanto la Comisión como el Consejo consideraron que a las medidas relacionadas con el brote de covid-19 se aplicaría toda la flexibilidad que permite el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En este sentido, dado que esta crisis es un hecho que escapa al control de los Gobiernos con una grave incidencia en las finanzas públicas puede aplicarse la cláusula del Pacto de eventos inusuales en relación con una amplia gama de gastos, siempre que estén vinculados con la pandemia del coronavirus. Esto implica que la incidencia presupuestaria de las medidas mencionadas no será tenida en cuenta por la Comisión a la hora de las evaluaciones del cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Pero se considera que la aplicación de esta disposición no es suficiente debido a la envergadura del esfuerzo presupuestario que es necesario realizar durante la crisis sanitaria y para apoyar la economía tras la pandemia, lo que hace necesario recurrir a una mayor flexibilidad dentro del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Por todo ello, dada la gravedad de la crisis económica que se espera, la Comisión estima que, por primera vez desde su introducción en 2011, concurren las condiciones para la activación de la cláusula de salvaguardia general, que permite una flexibilidad de mayor alcance, y pide al Consejo que respalde esta conclusión a fin de aclarar la situación para los Estados miembros. Posteriormente, el 23 de marzo de 2020, los ministros de Hacienda de los Estados miembros manifestaron su acuerdo con la evaluación de la Comisión y acordaron que la grave recesión económica requería una respuesta decidida, ambiciosa y coordinada. Con el objetivo de paliar los efectos económicos de la pandemia y los confinamientos esta flexibilización de las reglas fiscales permitió la aprobación de planes nacionales a través de los que se han producido una importante inyección de dinero en la economía, liquidez a la que también ha contribuido de forma importante el Banco Central Europeo. Finalmente, todo ello se completará con el dinero del nuevo fondo europeo de recuperación o *Next Generation EU*, que está llamado a ser el motor de la recuperación en Europa.

La cláusula de escape no se había activado nunca, ni siquiera en la anterior crisis. Precisamente por ello y por la falta de regulación de sus consecuencias existe cierta incertidumbre sobre cómo se va a aplicar en la práctica[126]. Permite a los Estados miembros adoptar medidas presupuestarias para hacer frente adecuadamente a una situación de crisis generalizada causada por una grave recesión económica para la zona del euro o para la UE en su conjunto. Esto supone una relajación de las reglas fiscales de la UE para que los Estados miembros puedan combatir la pandemia y sus efectos económicos y se mantengan en el marco normativo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Tiene como objetivo priorizar la movilización de recursos públicos para afrontar la pandemia, lo que va a permitir a los gobiernos gastar lo que necesiten, sin ninguna limitación, por lo que tendrán margen para aumentar sus programas de gasto. En el corto y medio plazo va a ser necesaria una importante inyección de dinero para estimular la economía y sostener el tejido económico, aunque ello suponga el incremento del déficit público y de la deuda pública. Además, debe tenerse en cuenta que en este periodo pocos Estados hubieran podido cumplir las exigencias relativas a la deuda y al déficit, por lo que la relajación de los controles fiscales de la UE sobre los presupuestos gubernamentales de los Estados miembros ha sido una pieza fundamental para la movilización de los recursos. Ahora bien,

126 La AIReF, en el Informe sobre la actualización del Programa de Estabilidad 2020-2021, señala que "por ser la primera vez que se produce esta activación y por no encontrarse regladas todas sus consecuencias e implicaciones, existe cierta incertidumbre sobre cómo se implementará en la práctica" y que "su concreción se irá viendo en el paquete de primavera de la Comisión y en su valoración posterior y decisiones por el Consejo" (AIReF, 2020c, 111-112).

para que la medida pudiera ser aprovechada con eficacia por todos los Estados miembros, incluso por aquellos que no tuvieran excesivo margen fiscal era necesario que los Estados se pudieran financiar en el mercado sin tener que soportar un alto coste, de ahí la importancia de las actuaciones realizadas por el Banco Central Europeo[127].

La activación de esta cláusula permite una desviación coordinada y temporal respecto de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo, siempre que dicha desviación no ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo. En este sentido, si un Estado sobrepasa el 3% del déficit no se verá sometido al procedimiento de déficit excesivo, que es la consecuencia que se habría derivado de dicha situación si no se hubiera activado la cláusula de escape. Aunque permite a los Estados miembros no cumplir los requisitos presupuestarios que se aplicarían en condiciones normales, la Comisión aclara que la cláusula general de salvaguardia no suspende los procedimientos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Se trata, por tanto, de permitir una respuesta nacional para afrontar la crisis pero teniendo en cuenta también la sostenibilidad a medio plazo de las finanzas públicas. De acuerdo con ello, la Comisión y el Consejo podrán tomar las medidas necesarias de coordinación de las políticas en el marco del Pacto, pero al margen de las obligaciones presupuestarias que, normalmente, resultarían de aplicación. En este sentido, en la Comunicación se indica que la próxima evaluación de los programas de estabilidad y convergencia de los Estados miembros, las previsiones de primavera y la consiguiente propuesta de la Comisión de recomendaciones específicas por país del Consejo brindarán una oportunidad de garantizar la necesaria coordinación y de fijar las orientaciones para lograr una postura presupuestaria expansionista apropiada tanto al nivel nacional como al agregado.

En cualquier caso, es obvio que se trata de una medida excepcional y temporal, por lo que en cuanto sea posible se volverán a implementar las medidas de disciplina fiscal, pues esta cláusula únicamente se aplicará durante el tiempo que sea necesario para permitir a los Estados miembros aplicar medidas para contener el brote del coronavirus y mitigar sus efectos socioeconómicos negativos. Lo que está por decidir es la fecha en la que se volverán a activar todas las medidas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, pues hasta que no haya una certeza sobre el final de la crisis, no se debe definir un marco que sea demasiado rígido. Evidentemente no tendría sentido definir un calendario para la vuelta de las normas fiscales antes de conocer cuando finalizará la crisis. De acuerdo con ello, en la reunión del 11 de septiembre de 2020 de los ministros de Economía y Finanzas de la Eurozona (Eurogrupo) se decidió mantener suspendidas las normas presupuestarias europeas que establecen límites a la deuda y el déficit públicos en el corto plazo. Con casi total seguridad esta suspensión se mantendrá durante 2021 y, posiblemente, también ocurrirá lo mismo en el año siguiente en el convencimiento de que la vuelta a unas estrictas reglas presupuestarias demasiado pronto pondría en peligro la recuperación.

Aunque aún no hay un acuerdo sobre el momento en que se debe desactivar la cláusula de escape, deben darse diversas condiciones para que se levante la suspensión sobre las obligaciones fiscales de los Estados miembros. La primera es que se haya logrado controlar la pandemia, lo que parece que solo ocurrirá cuando haya una vacuna que resulte efectiva y esté disponible en las dosis adecuadas

127 El 18 de marzo, el Banco Central Europeo lanzó un nuevo programa de temporal de activos de valores del sector público y privado para combatir los efectos de la pandemia por un volumen de 750.000 millones de euros, de una duración indeterminada, lo que supuso una disminución inmediata de las primas de riesgos de los Estados, sobre todo de los que tenían un menor margen fiscal. Se trata del Programa de compras de emergencia pandémica (PEPP). El 4 de junio de 2020, se decidió aumentar la dotación en 600.000 millones de euros hasta un total de 1.350.000 millones de euros. Se dará por terminada la compra de activos netos en el marco del PEPP una vez que considere que la fase de crisis del COVID-19 ha terminado, pero en cualquier caso no antes del final de junio de 2021.

para lograr la inmunidad de la población frente al virus. La segunda condición es que el PIB se haya recuperado al nivel previo a la crisis de la covid-19, lo que según las previsiones de la Comisión Europea se logrará en algún momento durante la segunda mitad de 2022. Por tanto, de momento no hay una fecha determinada o determinable para poner en marcha de nuevo las medidas de control presupuestario, pues la decisión se habrá de determinar con cierta flexibilidad, ya que no es posible definir la vuelta de las normas fiscales antes de saber cuándo finalizará la crisis, por lo que no se puede definir un marco que sea demasiado rígido. A partir de entonces se debe producir la retirada progresiva de las medidas de estímulo y apoyo económico que los Estados han aprobado desde que comenzó la pandemia y, paralelamente, se deberá producir la recuperación progresiva de la aplicación las reglas fiscales comunitarias para lograr que los Estados miembros vuelvan a la senda de la sostenibilidad. La definición de ese calendario es muy importante, pues si estas medidas se adoptasen cuando la recuperación sea aún insuficiente se producirá una contracción económica. El objetivo debe ser conseguir una recuperación inclusiva y fuerte, pues una retirada prematura del apoyo la pondría en peligro. Por todo ello, es posible que no se pidan ajustes fiscales hasta los presupuestos que deben aprobarse a finales de 2022 y que deben aplicarse en 2023. En ese momento los gobiernos tendrán que retirar los estímulos fiscales y empezar a reducir el déficit público. En cualquier caso, para entonces es posible que se haya reformado el marco de gobernanza fiscal de la UE, de acuerdo con el procedimiento que ha puesto en marcha la Comisión en febrero de 2020, por lo que es posible que cuando se retome la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento las reglas del juego sean muy diferentes. En cualquier caso, todo el gasto en el que se incurra para combatir la crisis derivada del covid-19 no se deberá tomar en consideración a efectos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, lo que supone que las sendas de reducción del déficit y la deuda deberán tener en cuenta la "excepcionalidad" de esta parte del gasto que ha tenido su origen en una circunstancia extraordinaria.

4.2. Las consecuencias de la suspensión de las reglas fiscales nacionales para el Estado y las Comunidades Autónomas

Aunque las reglas fiscales en el ámbito de la UE llevaban suspendidas desde marzo de 2020, no se ha adoptado la misma medida en el ámbito interno hasta finales de septiembre[128], aunque no parece que fuera esta la primera opción -ni tampoco la segunda- del Gobierno de España. De hecho, en este ámbito se aprobó el Real Decreto Ley 27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales, que suspendía la regla de gasto durante el ejercicio 2020[129] para permitir a los ayuntamientos disponer de forma limitada de sus superávits, pero siempre que cedieran una parte de los mismos al Estado como préstamo[130]. Sin embargo, dicho

128 Antes que España muchos otros países han ido activando desde marzo sus cláusulas de escape nacionales. En el caso de Portugal, Francia e Italia, la cláusula de escape se activó de forma automática, pues sus normas nacionales están vinculadas a las de la UE. Otros países a lo largo de los últimos meses han ido aprobando sus cláusulas de escape a nivel nacional. Entre otros, así lo han hecho Alemania, Austria, Bulgaria, Croacia, Eslovenia, Estonia, Grecia, Letonia, Lituania, la República Checa y Rumanía.

129 La disposición adicional segunda de dicho Real Decreto Ley establecía que "debido a la grave situación provocada por la pandemia, excepcionalmente no se exigirá el cumplimiento de la regla de gasto al subsector de Corporaciones Locales durante el ejercicio 2020".

130 Se preveía en el artículo 3.2 que el importe del principal del préstamo sería amortizado por la Administración General del Estado en un plazo máximo de quince años, a partir de 2022.

Real Decreto Ley no fue convalidado por el Congreso de los Diputados, con lo que este plan de allegar fondos al Estado central a costa de las corporaciones locales ha resultado fallido. Tras el desencuentro que motivó esta situación se han tratado de llegar a otros acuerdos, que no han fructificado. Finalmente, se ha tomado la decisión de suspender temporalmente las reglas fiscales de todas las administraciones públicas al menos durante 2020 y 2021, aunque dicha suspensión debe correr un paralelismo a lo que se suceda en relación con las reglas europeas, en relación con las cuáles, como se ha indicado, no existe un calendario definido para su recuperación, que dependerá de la evolución de la crisis. Por tanto, no se reclamará el cumplimiento de los objetivos de déficit y deuda, así como la regla de gasto aprobada para 2020 ni, por tanto, deberán cuantificarse en relación con el año 2021.

Aparte de algunas declaraciones en la prensa del exministro Montoro[131], la AIReF (2020c) fue el primer organismo en recomendar al Gobierno el 6 de mayo la activación de la cláusula de excepcionalidad que recoge la LOEPSF para la suspensión del marco fiscal en 2020. En este sentido, en el Informe sobre la actualización del Programa de Estabilidad 2020-2021(AIReF, 2020, 113) señaló que "el impacto previsto en las cuentas públicas por la pandemia es de tal magnitud que, al igual que en el ámbito europeo, resultaría necesaria la activación de las cláusulas de escape para poder dar una respuesta adecuada a la crisis de la covid-19 sin que esta resulte incompatible con el marco fiscal español" [132].

A estos efectos, la normativa española también introduce flexibilidad en el cumplimiento de las reglas fiscales ante circunstancias excepcionales. En este sentido, la propia CE ya contempla en el apartado 4 del artículo 135 una cláusula de escape o de excepcionalidad. Dicho precepto determina que "los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública solo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados". El desarrollo de esta norma se produce en el artículo 11.3 de la LOEPSF, que prevé la posibilidad de que el Estado y las Comunidades Autónomas presenten déficit estructural en determinadas situaciones excepcionales tasadas en la Ley que escapen al control de las Administraciones Públicas y perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social. Estas situaciones son las mismas que contempla el precepto constitucional transcrito. En cuanto a la situación de recesión económica grave el artículo 11.3 añade que se define de conformidad con lo dispuesto en la normativa europea, si bien se establece que es necesario que se dé una tasa de crecimiento real anual negativa del PIB. Por su parte, el artículo 13.3 de la LOEPSF establece que en estas mismas circunstancias y en los términos previstos en el artículo 11.3 de dicha Ley podrán superarse los límites de deuda pública, en cuyo caso deberá aprobarse un plan de reequilibrio que permita alcanzar el límite de deuda teniendo en cuenta la circunstancia excepcional que originó el incumplimiento. Ahora bien, el artículo 11.3 de la LOEPSF, al igual que lo hace la CE, determina que estas situaciones deberán ser apreciadas por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, por lo que es necesario dicha mayoría para activar la cláusula de escape a nivel nacional. Por tanto, el Gobierno debe solicitar al Congreso que aprecie si España se encuentra en una situación de emergencia que permita adoptar esta medida excepcional contemplada tanto en la CE como en la LOEPSF. En cualquier caso, se establece con claridad que esta desviación temporal no puede poner en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo. Esta es la razón que justifica que se exija la elaboración de un plan de reequilibrio de las cuentas públicas, en el que

131 https://www.abc.es/economia/abci-cristobal-montoro-no-tiene-sentido-aplicar-regla-gasto-ante-crisis-salud-como-actual-202009091342_noticia.html

132 En este sentido, la primera de las recomendaciones del informe es "que el Gobierno active la cláusula de excepcionalidad contemplada en el artículo 11.3 de la LOEPSF" (AIReF, 2020, 124).

se detallen las medidas adecuadas para hacer frente a las consecuencias presupuestarias derivadas de la situación excepcional que ha motivado la suspensión de las reglas fiscales, de tal forma que se posibilite establecer una senda de sostenibilidad para los próximos años[133].

Por otra parte, el artículo 12, relativo a la regla de gasto, no establece ninguna medida similar que permita la suspensión de la misma en caso de que se produzcan circunstancias excepcionales similares a las previstas. Sin embargo, no parece muy coherente que transitoriamente el déficit y la deuda no se sujeten a ningún límite y que, por el contrario, se mantenga un control estricto sobre la cuantía del gasto que se puede ejecutar. En definitiva, los tres conceptos están interrelacionados y, en consecuencia, la suspensión debiera resultar aplicable automáticamente a las tres reglas fiscales, pues el efecto que se quiere lograr con la cláusula de excepcionalidad solo se conseguirá si se suspenden conjuntamente todas ellas.

También es preciso subrayar que el apartado 3 del artículo 11 no incluye a la Administración local entre las afectadas por la suspensión de las reglas fiscales, pues solo se refiere al Estado y las Comunidades Autónomas, por lo que se podría interpretar que quedan excluidas de esta suspensión. Esta conclusión se reafirma por lo dispuesto en el apartado siguiente, que señala que las corporaciones locales deberán mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario, por lo que parece que esta situación ha de mantenerse en todo caso, incluso en una situación de crisis. Aunque es cierto que el artículo 135.4 de la CE no se refiere a los entes locales, tampoco los excluye, pues tan solo hace referencia al Estado, que debe ser entendido no como la Administración central -que es como lo entiende la LOEPSF- sino como el conjunto de las Administraciones públicas. A nuestro juicio, se trata de otro aspecto que se ha de corregir en la Ley Orgánica, pues las necesidades de gasto de los ayuntamientos en este tipo de situaciones excepcionales también justifican que se puedan beneficiar de la aplicación de la cláusula de escape. De hecho, al ser con carácter general la Administración menos endeudada es la que debería tener un mayor margen fiscal en una situación de crisis.

Ahora bien, no ha sido hasta el 30 de septiembre cuando el Gobierno ha anunciado que suspenderá las reglas fiscales vinculadas al déficit y a la deuda para 2020 y el año siguiente[134], eliminando también los límites para el gasto público, lo que afectará a todos los niveles de la administración, incluidas las

133 El artículo 11.3, relativo al principio de estabilidad presupuestaria establece lo siguiente: "Excepcionalmente, el Estado y las Comunidades Autónomas podrán incurrir en déficit estructural en caso de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de las Administraciones Públicas y perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados. Esta desviación temporal no puede poner en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo. A los efectos anteriores la recesión económica grave se define de conformidad con lo dispuesto en la normativa europea. En cualquier caso, será necesario que se dé una tasa de crecimiento real anual negativa del Producto Interior Bruto, según las cuentas anuales de la contabilidad nacional. En estos casos deberá aprobarse un plan de reequilibrio que permita la corrección del déficit estructural teniendo en cuenta la circunstancia excepcional que originó el incumplimiento".

134 Hasta ese momento la única revisión que se había hecho de los objetivos de déficit de las Comunidades se realizó en agosto, antes de la Conferencia de Presidentes celebrada en La Rioja, en relación con el País Vasco. Mediante un acuerdo bilateral en el marco del concierto vasco se acordó fijar como objetivo de déficit el 2,6 % del PIB para el País Vasco, tras hacerse una valoración del impacto de la disminución de los ingresos por impuestos a consecuencia de la caída de la actividad económica por la pandemia de la Covid-19 -posteriormente el mismo acuerdo se trasladó a Navarra en septiembre, cuyo objetivo de déficit también subió del 2,3 a 2,6%-. Al margen de los agravios políticos que esta negociación bilateral supuso para el resto de las Comunidades, en relación con las cuáles el objetivo de déficit se mantenía inalterado, debe tenerse en cuenta que la situación de esta Comunidad es diferente a las de régimen común, pues es la propia Comunidad -a través de las diputaciones forales- la que recauda la mayoría de los impuestos. Además, el Gobierno había dotado al resto de Comunidades con unos fondos extraordinarios de 16.000 millones que no recibirán ni el País Vasco ni Navarra. En cualquier caso, la suspensión de las reglas fiscales determina que dicho acuerdo haya decaído, por lo que en 2020 tampoco el País Vasco estará sujeto a un límite obligatorio del déficit.

entidades locales. Esta decisión es coherente con la suspensión extraordinaria del pacto de Estabilidad acordada por la Comisión Europea y el Consejo, pues se sustenta precisamente en la decisión de activar la cláusula de salvaguarda para 2020 y 2021. La medida anunciada por el Gobierno ha tenido el beneplácito del Fondo Monetario Internacional, que ha apoyado la suspensión de las reglas fiscales, al considerar que es necesario mantener el apoyo fiscal hasta que la economía recupere el crecimiento y, a partir de entonces, será necesario un ajuste fiscal gradual que encauce la deuda pública hacia una senda a la baja.

Con carácter previo a la tramitación parlamentaria de este acuerdo, la normativa[135] determina que la AIReF debe informar sobre la concurrencia de las circunstancias excepcionales para la aplicación de la cláusula de escape. En el informe preceptivo que emitió el 13 de octubre, la AIReF (2020b) apreció la concurrencia de las circunstancias excepcionales a las que hacía referencia el artículo 11.3 de la LOEPSF como consecuencia de la pandemia de la covid-19, puesto que la situación, de carácter extraordinario y que escapaba al control de las Administraciones públicas, estaba teniendo un fuerte impacto global en términos humanos, sanitarios, sociales y económicos. Por ello, consideró pertinente la activación de la cláusula de escape prevista en la LOEPSF para priorizar la respuesta frente a la crisis, al quedar también ampliamente superados los objetivos fiscales aprobados previamente[136].

Posteriormente, la Comunicación del acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de octubre de 2020 fue sometida a la discusión del Pleno del Congreso de los Diputados. Dicho acuerdo fue aprobado por mayoría absoluta en la sesión plenaria del Congreso celebrada el 20 de octubre, de tal modo que la mayoría de los diputados consideraron que concurrían las circunstancias que permitían la activación de la cláusula de escape[137].

Las consecuencias que derivan de la suspensión de la aplicación de las reglas fiscales son numerosas y algunas de ellas son muy relevantes. Entre otras se pueden señalar las siguientes:

1º La suspensión de las reglas fiscales nacionales permitirá a las distintas Administraciones territoriales españolas mantener las políticas fiscales y de estímulo económico mientras que dure la crisis sanitaria y económica que tiene su origen en la misma. En definitiva, la activación de esta cláusula de excepcionalidad permite a las Administraciones públicas desviarse de las reglas fiscales, por lo que se podrán superar los límites impuestos por estas normas sin que se activen las medidas correctoras establecidas en la ley.

---

135 El artículo 22 de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la AIReF, determina que esta institución "informará sobre la concurrencia de las circunstancias excepcionales a las que hace referencia el artículo 11.3 de la LOEPSF con carácter previo a la tramitación parlamentaria prevista en dicho artículo".

136 Así se pronunció en el Informe 24/20, sobre circunstancias excepcionales del artículo 11.3 LOEPSF, de 13 de octubre de 2020, en el que señaló lo siguiente: "La grave crisis ocasionada por la pandemia puede ser considerada, sin lugar a duda, dentro de los supuestos excepcionales a los que hace referencia el artículo 11.3 de la LOEPSF. Esta situación de carácter extraordinario, que escapa al control de las AA.PP., está teniendo un fuerte impacto global en términos humanos, sanitarios, sociales y económicos (...) En este contexto, resulta pertinente activar la cláusula de escape prevista en la LOEPSF para priorizar la respuesta de las AA.PP. a la crisis. La crisis de la COVID – 19 ha provocado una caída sin precedentes de la actividad económica y esta situación junto con las medidas adoptadas para paliar sus efectos están afectando considerablemente a la situación financiera de todas las AA.PP. como reflejan los informes emitidos hasta la fecha por la AIReF. En este contexto, resulta pertinente activar la cláusula de escape prevista en la LOEPSF para priorizar la respuesta de las AA.PP. a la crisis, quedando también ampliamente superados los objetivos fiscales aprobados previamente" (AIReF, 2020b, 7-9).

137 En concreto, se sometió a la deliberación del Pleno y se votó el acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de octubre de 2020, por el que se solicita del Congreso de los Diputados la apreciación de que España está sufriendo una pandemia, lo que supone una situación de emergencia extraordinaria, a los efectos previstos en los artículos 135.4 de la Constitución y 11.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera [BOCG. Congreso de los Diputados", serie D, número 161, de 16 de octubre de 2020 (Núm. expte 430/000003)].

2º Aunque la suspensión de las reglas fiscales se debe realizar por mayoría absoluta del Congreso, lo cierto es que a partir de que se apruebe esta medida se facilitará la tramitación y aprobación de los presupuestos generales del Estado para 2021. A pesar de la fragmentación del Congreso, lo cierto es que es una medida que interesa a todos los partidos políticos, por lo que se supone que se aprobará sin mayores obstáculos. Esto permitirá que no sea ya necesario que, con anterioridad a la tramitación de la Ley de Presupuestos, las Cortes aprueben ni los objetivos de estabilidad ni la senda de déficit y deuda pública propuesta por el Gobierno, que es un trámite que requiere de importantes negociaciones. Por tanto, tan solo se someterá a la aprobación del Congreso el techo de gasto que determine el Consejo de Ministros. Ahora bien, junto con el techo de gasto el Gobierno ha establecido unas tasas de referencia de déficit basadas en la previsión de crecimiento y que deben servir como guía para elaborar las cuentas públicas a cada una de las Administraciones Públicas, pero no tendrán que ser votadas en el Congreso como hasta ahora, donde debía aprobarse la senda de estabilidad de los siguientes ejercicios. Aunque los porcentajes fijados no son limitativos ni van a producirse consecuencias en caso de que una Administración los supere, lo cierto es que la fijación de estos déficits de referencia puede ayudar en la contención del mismo.

3º El Estado y las Comunidades Autónomas pueden incurrir en este periodo en déficit estructural. Aunque se ha anunciado que afecta a todas las Administraciones, en principio las Corporaciones locales no podrían hacerlo porque está prohibido por la LOEPSF, aunque el Gobierno ha autorizado que el subsector incurra en un déficit del 0,1% en 2021. Lo relevante es que si las Administraciones afectadas por la suspensión incurren en déficit como consecuencia del mayor gasto asociado a la pandemia no se producirá la infracción de la LOEPSF.

4º Las Administraciones territoriales no se verán constreñidas por la regla de gasto. Esto significa que las Comunidades Autónomas y los ayuntamientos tendrán libertad para gastar cuando se apruebe la medida por el Congreso, aunque es cierto que dicha libertad no será total, como a continuación se analizará. En relación con las corporaciones locales la derogación temporal de las reglas fiscales significa que podrán gastar sus remanentes de tesorería para combatir la emergencia sanitaria y económica causada por la pandemia, colaborando de este modo en la recuperación económica y social de España. Esto permitirá a los ayuntamientos utilizar durante 2020 y 2021 sus remanentes sin límite respecto al déficit, pudiendo acceder de esta forma a la totalidad de los recursos que tienen acumulados, que se estiman que pueden ascender a una cantidad superior a 14.000 millones de euros, aunque otras fuentes elevan dicha cifra hasta los 16.700 millones. Como se ha indicado, el Gobierno con anterioridad había tratado de condicionar el acceso a parte de estos remanentes acumulados -se creaba un fondo de 5.000 millones- a que los ayuntamientos prestaran sus recursos al Estado durante varios años, pero, finalmente, el Real Decreto Ley en el que se materializó dicha medida no fue convalidado por el Congreso. De este modo, la medida permitirá a los ayuntamientos hacer uso de estos remanentes, que normalmente no pueden utilizar sin aprobar ingresos adicionales por una cuantía similar dada la prohibición que existe de que incurran en déficit. Ahora bien, la situación es diferente para las entidades que no cuenten con este tipo de remanentes. Por ello, para los ayuntamientos que no tengan estos fondos se tendrá que aprobar una norma expresa que permita también incrementar su financiación para que puedan atender las demandas de los ciudadanos en una situación de crisis como la actual, para lo que se prevé la creación de un fondo de asistencia. La previsión es que se actualicen las entregas a cuenta y se cree un fondo específico para estos ayuntamientos.

5º Además, se suspende la exigencia de que Comunidades Autónomas y entidades locales destinen los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto a amortizar deuda, según lo dispuesto en el artículo 12.5 de la LOEPSF. Por otra parte, los objetivos de estabilidad ya no actuarán como límite a las inversiones financieramente sostenibles, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional sexta de la LOEPSF. Ahora bien, la medida no afectará al límite legal de 30 días en el periodo medio de pago a proveedores que las administraciones públicas tienen para hacer frente a sus obligaciones. La razón de que esta regla no se suspenda es que no se quiere que aumente el periodo medio de pago y crezca la morosidad de los entes públicos.

Para finalizar, se ha de recalcar que la suspensión de las reglas no supone que las Administraciones tengan una libertad absoluta para gastar. Cuanto mayor sea el déficit y la deuda en que se incurra durante este periodo más duros serán los ajustes que se tendrán que realizar una vez que se supere esta crisis, para tratar de volver a los valores que se tenían con anterioridad a la misma. Por tanto, aunque la prioridad debe ser combatir la pandemia, no va a ser posible que las Administraciones gasten sin ningún límite. Por todo ello, la desviación de la senda de estabilidad marcada antes de la pandemia debe ser temporal y no puede poner peligro la sostenibilidad a medio plazo[138].

A pesar de que estén suspendidas las limitaciones más importantes que determinan las reglas fiscales, se deben mantener las medidas de seguimiento y supervisión. Todo ello es coherente con lo que se ha venido analizando a nivel de la UE, pues, como se ha analizado, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento sigue vigente, por lo que el principio de estabilidad presupuestaria debe continuar guiando las actuaciones de las distintas Administraciones públicas para evitar poner en peligro la sostenibilidad de los servicios públicos. Es cierto que por parte del Ministerio de Hacienda se ha pedido "responsabilidad fiscal» a las Administraciones Públicas para que la deuda sea sostenible en el medio plazo para generaciones futuras. Pero, posiblemente, esta apelación a la responsabilidad no sea suficiente. Por ello, durante el periodo en que las reglas se encuentren suspendidas el Gobierno mantendrá diversas medidas de seguimiento para permitir el reequilibro de las finanzas públicas en cuanto sea posible y, además, hay ciertos mecanismos que siguen vigentes y que pueden permitir que el gasto no se dispare más allá de lo que es asumible para cada Administración. Así, por ejemplo, las Comunidades solo podrán gastar más fondos si consiguen mayor financiación, para lo cual o bien pueden recurrir a los fondos de financiación que ha establecido el Estado o bien acudir a los mercados, para lo cual necesitan de una autorización previa del Ministerio de Hacienda, que podría denegar la autorización si considera que dicha situación compromete la sostenibilidad de las cuentas a medio plazo. En cualquier caso, el Ministerio de Hacienda va a mantener el nivel de recursos en 2021 para las Comunidades Autónomas, ya se financie sea vía déficit o vía transferencias.

En cualquier caso, cuando se activa esta cláusula de excepcionalidad la LOEPSF exige la elaboración de un plan de reequilibrio. Dicho plan debe marcar la senda que permita retornar al inicio de esta situación de excepcionalidad y volver al cumplimiento de las reglas fiscales. Las consecuencias que la activación de la cláusula de excepcionalidad tendrá sobre el incremento del déficit y la deuda pública podrían generar desconfianza en los mercados, pues como se ha analizado la AIReF ha señalado que la deuda pública española se estabilizará en niveles próximos al 120% durante dos décadas. En este sentido, diversos organismos, tanto nacionales como internacionales, han destacado la importancia de este plan de reequilibrio.

138 En el Informe 24/20, sobre circunstancias excepcionales del artículo 11.3 LOEPSF, de 13 de octubre de 2020, la AIReF señaló que "tras esta suspensión, lejos de implicar una relajación de la responsabilidad fiscal, la actuación de las AA.PP. deberá seguir orientándose a garantizar la sostenibilidad de las cuentas públicas a medio y largo plazo, que, como señala el artículo 11.3 de la LOEPSF, no puede ponerse en peligro por la desviación temporal del déficit" (AIReF, 2020b, 9).

Así lo ha señalado, en primer lugar, la AIReF (2020b), que aunque considera que la prioridad actual es dar respuesta a la crisis, también subraya que no se deben desenfocar sus efectos en el medio plazo. A tal efecto, recomendó el inicio de los trabajos para la elaboración de un plan de reequilibrio de las cuentas públicas, que es un instrumento esencial para orientar la política fiscal de las Administraciones Públicas teniendo en cuenta el contexto comunitario, en el que se debe establecer una hoja de ruta para los próximos años que contemple la sostenibilidad de dichas cuentas a medio plazo[139]. El plan debe incluir un calendario en el que se prevea el cumplimiento de hitos y una planificación de las medidas, y debe establecer los recursos necesarios con los que se van a financiar. Ya en numerosas ocasiones la AIReF ha recomendado la necesidad de contar con una verdadera planificación presupuestaria plurianual, poniendo el acento en que el marco a medio plazo es el que debe encuadrar la política fiscal. Se ha insistido que en España existe una clara falta planificación y estrategia en las políticas públicas, y que es el momento de paliar esta carencia con un nuevo marco de planificación estratégica y presupuestaria, que aporte mayor información y transparencia al sistema. De nuevo este organismo insistió en esta recomendación una vez que se ha conocido la suspensión de las reglas fiscales, en el informe preceptivo sobre la concurrencia de las circunstancias que determinan la aplicación de la cláusula de escape que debía emitir antes de la tramitación parlamentaria de esta medida. En dicho informe la AIReF (2020b) emplazó al Gobierno a diseñar un Plan de Reequilibrio con una estrategia fiscal a medio plazo que sirva de orientación fiscal y garantice de manera realista y creíble la sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas[140]. Además, la relevancia de contar con una planificación a medio plazo se justifica aún más para una adecuada gestión del Plan de Recuperación para Europa o *Next Generation EU*, a través del cual llegarán importantes recursos para la realización de inversiones y reformas, debido al carácter plurianual de dicho plan[141]. Incluso es muy posible que la obtención de estos recursos por los Estados se vincule al cumplimiento de las reglas fiscales que a nivel de la UE se establezcan una vez que se supere la crisis sanitaria, de tal forma que el dinero correspondiente a dicho fondo se podría congelar a los países que incumplan estas reglas y que no apliquen las recomendaciones de la UE para corregir el desfase presupuestario.

También el Banco de España (2020) ve imprescindible que se defina una estrategia creíble para volver a la consolidación fiscal mediante la elaboración y presentación pública de un plan de reequilibrio, que

139 En el Informe sobre la actualización del Programa de Estabilidad 2020-2021 (informe 2/20), de 6 de mayo de 2020, p. 124, la AIReF realizó como 2ª recomendación la siguiente: "Que el Gobierno inicie los trabajos para establecer un Plan de Reequilibrio que sirva de orientación fiscal a medio plazo y garantice de manera realista y creíble la sostenibilidad de financiera de las Administraciones Públicas. Ello requiere la participación y corresponsabilidad de todos los niveles de la Administración y, por tanto, tener en cuenta la realidad fiscal en materia de recursos y competencias de cada subsector. En la medida de lo posible, este plan debería ser consistente con el calendario y enfoque que pueda determinarse a nivel comunitario".

140 En este sentido, el Informe 24/20, sobre circunstancias excepcionales del artículo 11.3 LOEPSF, de 13 de octubre de 2020, determina que "la AIReF reitera al Gobierno la recomendación de que realice esa planificación fiscal nacional, ya sea dentro o no del Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia, considerando los siguientes aspectos fundamentales: 1. Que establezca una estrategia fiscal nacional a medio plazo que sirva de orientación fiscal y garantice de manera realista y creíble la sostenibilidad financiera de las AA.PP. Esto requiere:
- Contar con todos los niveles de la administración, considerando sus realidades fiscales en materia de recursos y competencias, para asegurar una adecuada coordinación y corresponsabilidad.
- Considerar los niveles de deuda pública y los riesgos fiscales, en especial, los asumidos por la gestión de la crisis de la COVID-19.
- Establecer un calendario tentativo para el cumplimiento de hitos.
- Servir de marco para los planes de reequilibrio de las AA.PP. y promover su coordinación con el plan de recuperación y resiliencia".

141 En la p. 11 del señalado Informe 24/20 se defiende que "el Plan de Recuperación para Europa o "Next Generation EU" concederá a las AA.PP. españolas en los próximos años importantes recursos para la realización de inversiones y reformas que, por su propia naturaleza, tienen carácter plurianual, lo que refuerza la relevancia de contar con una planificación a medio plazo".

permita contener el déficit y la deuda publica una vez superada la pandemia. Se trataría de elaborar una estrategia de reducción gradual, pero sostenida, de los desequilibrios fiscales, para su implementación una vez que se haya superado la pandemia y haya comenzado la recuperación. Con ello se demostraría el compromiso de España con la senda de consolidación fiscal una vez que se inicie la recuperación, lo que mandaría un mensaje de tranquilidad a los mercados y comportaría beneficios importantes para la credibilidad de la política económica.

El mismo mensaje ha sido enviado por el Fondo Monetario Internacional, que al hacerse pública la suspensión de las reglas fiscales recomendó al Gobierno que presentara cuanto antes un plan que muestre un compromiso de reducir la deuda y el déficit público tan pronto como se encauce la recuperación económica (previsiblemente no antes de 2022). Este plan permitiría asegurar la plena transparencia del proceso y lograr un equilibrio entre la flexibilidad y la credibilidad. Se trataría de un plan de ajuste gradual, cuya aplicación dependería de la evolución de la pandemia y de la situación de la economía. El plan debería suponer la reducción de la deuda pública una vez que la economía se encuentre en una senda de crecimiento sostenible y empiece a disminuir el desempleo, lo que según las previsiones de este organismo no sucederá antes de 2022. Según dicho organismo, dicho plan debería contemplar medidas estructurales sostenibles que incluyan, entre otros aspectos, un aumento de la recaudación fiscal o una reforma de las pensiones. Solo de esta forma se enviaría un mensaje de calma para evitar tensiones en los mercados, lo que evitaría una subida de la prima de riesgo.

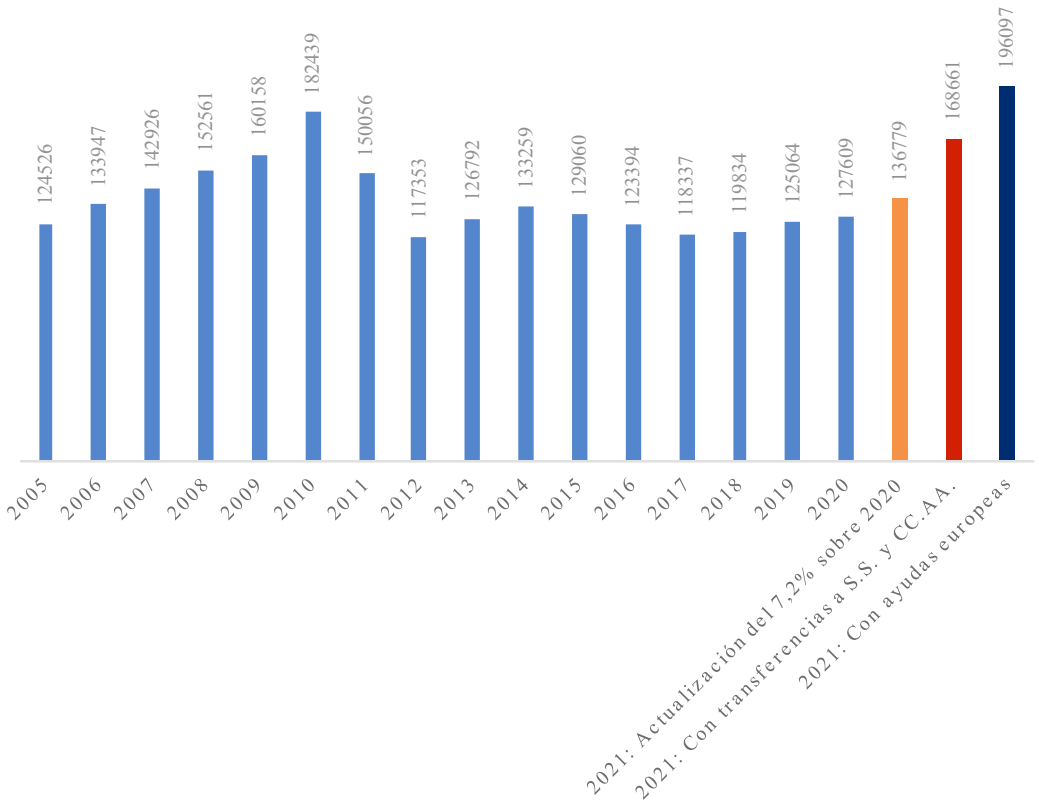
5. El techo de gasto y los Presupuestos Generales del Estado para 2021

El techo de gasto fija el límite de gasto en el que una Administración pública podrá incurrir en el ejercicio presupuestario, por lo que es el primer paso para la aprobación de los presupuestos de cada ente territorial. Esto concepto determina el límite máximo de gasto no financiero que podrá realizar el conjunto de las administraciones públicas, del que se excluye el pago de intereses de la deuda.

El techo de gasto previsto para elaborar los presupuestos del año 2021 es 196.097 millones de euros, lo que supone incrementar en un 53,7% el correspondiente al año anterior, que era de 127.609 millones. Se trata del mayor aumento del techo de gasto desde que se aprobó la LOEPSF en 2012 y el mayor de la historia de España[142], lo que el Gobierno ha justificado por la inclusión de los fondos europeos que se recibirán el próximo año, aunque lo cierto es que existe una gran incertidumbre sobre las cantidades que se podrán recibir a lo largo de dicho ejercicio. Además, en dicho techo de gasto se tienen en cuenta los gastos excepcionales que se tendrán que afrontar como consecuencia de la crisis sanitaria y de los efectos socio-económicos derivados de la misma.

142 Este incremento duplica el aumento del 13,9% que se previó en 2010, aunque en realidad la cantidad asociada a aquel año suponía una rebaja del 4,5% frente al gasto real de 2009.

Gráfico 28. Evolución del techo de gasto presupuestario (2005-2020) y proyección para 2021 (millones de euros)



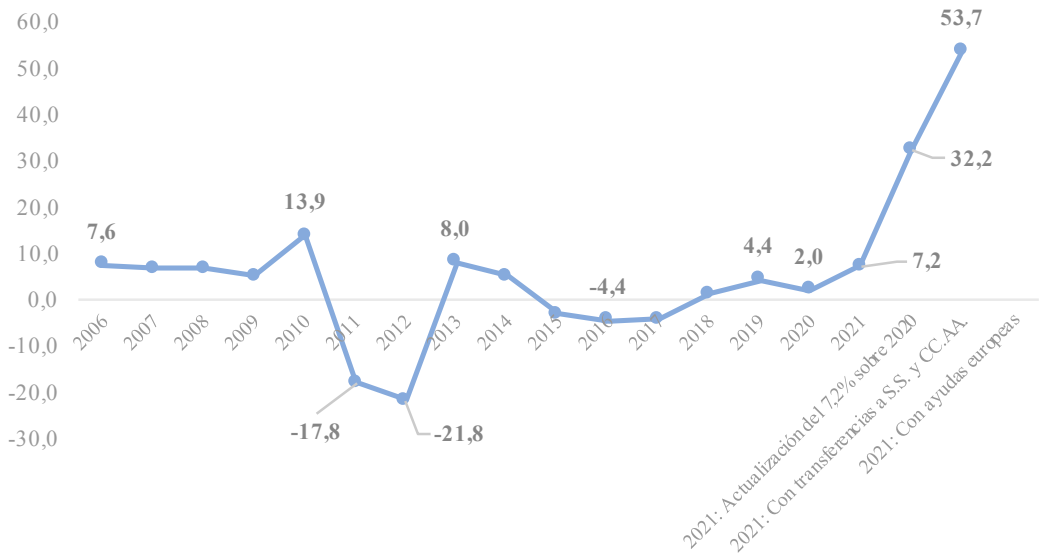
Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

Ahora bien, la cifra correspondiente a 2021 no admite una comparación homogénea con la de ejercicios anteriores. Primero, porque se ha elaborado en el marco de una pandemia en la que se han de afrontar importantes gastos excepcionales. Segundo, porque incluye transferencias extraordinarias a las Comunidades Autónomas y a la Seguridad Social, así como la absorción de un primer paquete de fondos europeos que se esperan recibir a lo largo de 2021. Por todo ello, para poder comparar esta cifra de gasto no financiero con la de otros años hay que tener en cuenta diversos factores. Según el Ministerio de Hacienda, si se utilizan conceptos comparables o que sean homogéneos con los del año pasado, el techo de gasto ha aumentado un 7,2% respecto del límite de gasto aprobado para 2020, hasta los 136.779 millones de euros[143] (es lo que se podría denominar límite de gasto homogéneo). Además, hay que añadir varios elementos que no tienen equivalencia con partidas presupuestarias de años anteriores. En este sentido, la cantidad señalada aumenta hasta los 168.661 millones si se toman en consideración las transferencias extraordinarias que el Estado va a realizar para absorber la mitad del déficit autonómico y parte del déficit de la Seguridad Social, lo que eleva el techo de gasto en un 32,2%. Se trata de transferencias no reembolsables que el Estado realizará por importe de 18.396 millones de euros a la Seguridad Social y de 13.486 millones a las Comunidades Autónomas. Además de sumar esas dos partidas, si se tienen en cuenta los 27.436 millones

143 El Gobierno justifica este aumento como consecuencia de las mayores partidas necesarias para cubrir el Ingreso Mínimo Vital, el incremento de las cantidades dedicadas a dependencia, el reforzamiento de la educación o las aportaciones a la UE.

de transferencias procedentes de distintos fondos europeos que el Gobierno ha incluido entre los ingresos[144], este techo de gasto se eleva hasta los 196.097 millones de euros. Si se suman los importes de estos fondos europeos es cuando el incremento del techo de gasto alcanza la cifra del 53,7%. No obstante, aunque las cantidades que tienen su origen en los fondos europeos incrementan el techo de gasto, en principio no tienen impacto en el déficit público, pues al tratarse de transferencias no reembolsables se reconocen como un ingreso. Ahora bien, si estas cantidades no llegaran a ser transferidas durante 2021 se produciría un mayor déficit público a final de año. En efecto, aún no se conoce si los fondos europeos se transferirán forma previa o una vez alcanzados determinados hitos, en cuyo caso España tendría que financiar los proyectos mediante endeudamiento, que sería cancelado cuando se reciban los recursos. En cualquier caso, la movilización de todos estos recursos permitirá al Gobierno elaborar unos Presupuestos Generales expansivos en el gasto púbico, lo que se espera que sirva para acelerar la recuperación económica.

Gráfico 29. Evolución del techo de gasto presupuestario (2005-2020) y proyección para 2021 (variación interanual, en %)



Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

144 En primer lugar, se ha previsto que en 2021 se recibirán 25.000 millones de euros en transferencias directas del fondo Next Generation EU. Se trata del fondo de reconstrucción aprobado por la UE, para lo cual España presentará un plan a las instituciones europeas a partir del 15 de octubre con todos los proyectos que se financiarán con los recursos europeos. En principio a España le correspondería 43.000 millones entre 2021 y 2022, para lo que deberá presentar los proyectos de planes de inversiones y reformas en diferentes ámbitos que la Comisión considere adecuados y cumplir con las condiciones que se establezcan. Además, el Gobierno ha anunciado que a España se le han preasignado 12.436 millones procedentes del fondo React EU. De dicha cantidad, 2.436 millones se incorporarán al Ministerio de Sanidad para, posteriormente, repartirlos entre los territorios para la adquisición de vacunas, reforzar la atención primaria o renovar el material sanitario, por lo que estas cantidades revertirán sobre los servicios gestionados por las Comunidades Autónomas. Además, estas obtendrán 10.000 millones en transferencias directas de dicho fondo.

Como ya se ha analizado, el Ministerio de Hacienda no ha establecido para 2020 y 2021 una senda de estabilidad que deban cumplir las distintas Administraciones, al dejar en suspenso las reglas fiscales, lo que supone que no se establecerán objetivos de déficit limitativos. Ahora bien, el Gobierno ha establecido tasas de referencia del déficit de carácter orientativo para los distintos subsectores. Téngase que dicho Ministerio está obligado a enviar a la Comisión Europea una proyección del comportamiento del déficit en el plan presupuestario de 2021 que deben remitir antes del 15 de octubre. En cualquier caso, en la medida en que estas tasas de referencia del déficit público no tienen carácter obligatorio, su incumplimiento no conllevará ningún tipo de consecuencias. En este sentido, se ha fijado para el Estado un déficit orientativo del 7,7% del PIB para el año 2021, que se repartirá entre los distintos subsectores del modo que más adelante se analizará. Esta tasa de referencia supone rebajar la cifra de déficit previsto para 2020, que podría alcanzar un 11,3% del PIB. De hecho, el Gobierno ha señalado que aunque se hayan suspendido las reglas fiscales el objetivo es avanzar hacia una senda descendente del déficit público, mediante una reducción paulatina que comenzará a partir de 2021. Aunque es cierto que el déficit de referencia previsto para 2021 supone un descenso de 3,6 puntos respecto al estimado para 2020, dicho descenso se produce sobre una cifra de déficit muy alta, por lo que no se puede considerar que en este periodo se comience aún a transitar por una senda de consolidación fiscal, sino que, en todo caso, se puede considerar como una leve disminución del impacto de la pandemia sobre las cuentas públicas o, ni siquiera eso, si se tiene en cuenta que una parte de los ingresos provienen de fondos europeos. Además, si la situación sanitaria no mejora significativamente en 2021 los datos podrían ser peores de los previstos. De hecho, el déficit aumentaría si los ERTE no finalizan el 31 de enero de 2021 y se vuelven a prorrogar por más tiempo, pues las previsiones de déficit solo recogen las medidas aprobadas, y en ese caso aumentaría el gasto público (incremento de las prestaciones) y se minorarían los ingresos (menores cotizaciones). Téngase en cuenta que un déficit público del 7,7% del PIB supone más de 90.00 millones de euros (depende también de la evolución del PIB), lo que constituye algo menos de la mitad del techo de gasto previsto para 2021. Esto significa que el Gobierno va a compensar con déficit la importante caída de la recaudación tributaria para poder mantener el gasto público necesario ante la crisis sanitaria y económica.

A pesar de que se haya congelado la aplicación de las reglas fiscales y que el establecimiento de una cifra de déficit público no tiene carácter obligatorio, la determinación de una tasa de referencia para las distintas Administraciones tiene varios objetivos. Por un lado, aunque no sea vinculante, puede servir de guía a la hora de elaborar las políticas presupuestarias. Debe tenerse muy presente que dicha suspensión no conlleva abandonar la responsabilidad fiscal de las distintas Administraciones, pues si no se comienza una nueva senda de consolidación fiscal serán las próximas generaciones las que tendrán que pagar las consecuencias económicas derivadas de esta crisis. Pero esta tasa tiene otro objetivo no menos importante. El conocimiento de este marco de referencia es esencial para que el Gobierno pueda hacer una previsión de la deuda pública que tendrá que emitir el Tesoro Público en 2021 para poder satisfacer las necesidades tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, ya que muchas de ellas no pueden financiar su déficit en los mercados y necesitarán acudir al Fondo de Liquidez Autonómico (FLA) y al Fondo de Facilidad Financiera. Además, con la publicación de estas previsiones se puede conocer también la capacidad de endeudamiento que podrá autorizar el Gobierno a las Comunidades que se pueden financiar directamente en el mercado.

Como se ha indicado, el desfase presupuestario del 7,7% del PIB se repartirá entre las distintas Administraciones públicas. La Administración Central tendrá un déficit del 2,4% del PIB. Ahora bien, si se tienen en cuenta las transferencias que asumirá el Estado a otras Administraciones, tendrá un déficit real del 5,2% del PIB. La referencia de déficit por subsectores muestra cómo la Administración Central va a continuar asumiendo la mayor parte del coste de la pandemia, algo que ha sucedido desde el inicio de la emergencia sanitaria y que también ocurrirá en 2021, pues el Estado cargará con

parte del déficit de las Comunidades Autónomas y de la Seguridad Social por un importe previsto de 31.882 millones de euros.

Por su parte, la Seguridad Social incurrirá en un déficit del 3% del PIB, de los que 1,3 puntos se financiarán a cargo del Estado. Con estas transferencias se trata de asegurar el sistema de pensiones, reforzando los ingresos de la Seguridad Social, pues debido a la bajada en el número de cotizantes el sistema es transitoriamente aún más deficitario.

En cuanto a las corporaciones locales, tendrán un déficit de referencia del 0,1% del PIB. Aunque se trata de un pequeño desajuste en sus cuentas va en contra de lo que señala el artículo 135 de la CE y la LOEPSF, que establecen que deberán tener equilibrio presupuestario. Además, la suspensión de las reglas fiscales les permitirá hacer uso de sus remanentes de tesorería.

Centrándonos en la situación de las Comunidades Autónomas, se ha fijado para este subsector un déficit del 2,2%, lo que supondrá unos 26.800 millones de euros de desfase presupuestario[145], si bien la mitad de dicho déficit será financiado con una transferencia del Estado, por lo que finalmente la tasa de referencia de las Comunidades Autónomas se situará en el 1,1%. Se trata de una medida excepcional que tiene como finalidad que los servicios que prestan las Comunidades Autónomas se puedan desarrollar de forma adecuada pese a los mayores costes que deben asumir en el marco de la pandemia, y sobre todo los relacionados con la sanidad, la educación o la dependencia. Ahora bien, aún no hay acuerdo sobre cómo se van a distribuir las transferencias correspondientes a ese 1,1%, pues se podrían repartir según el modelo financiación o según los criterios de los fondos Covid, lo que permitiría que el reparto se acomode al impacto de la pandemia, o incluso aplicar otra propuesta diferente. En cualquier caso, aunque la tasa de referencia del déficit correspondiente al subsector de las Comunidades Autónomas no es excesivamente alta, está muy por encima del objetivo que se había fijado antes de la pandemia[146].

Todo ello va a permitir que las Comunidades dispongan en 2021 de unos recursos similares a los que tuvieron en 2020. De esta forma, pese a la importante caída de los ingresos tributarios y del PIB la financiación autonómica no va a sufrir recortes, pues las Comunidades gestionan los servicios socio-sanitarios y educativos que tienen una mayor relevancia en esta pandemia. Durante este último año las Comunidades contaron con 133.873 millones de financiación, en los que se incluían los 115.662 millones de euros de financiación ordinaria y los 16.000 millones del fondo covid-19, cuya finalidad era reforzar la sanidad y la educación y compensar parcialmente la pérdida de ingresos. En 2021 la previsión es que dispondrán de unos 140.500 millones, de los que 113.728 millones procederán de entregas a cuenta derivadas del modelo financiación[147], 13.400 millones de una transferencia estatal que

145 La tasa de referencia que se ha fijado para 2021 para las Comunidades Autónomas no se ha determinado al azar. Resulta de la suma del déficit en el que habrían incurrido las Comunidades en 2020, que será del 0,5-0,6% del PIB, el fondo covid-19, dotado con 16.000 millones de euros, que equivale a 1,4 puntos de PIB, y el 0,2 del PIB que corresponde a la menor financiación global que arroja el sistema de financiación en 2021 sobre los recursos obtenidos en 2020.

146 Aunque en principio en 2020 debía producirse el equilibrio presupuestario de acuerdo con la LOEPSF, el Gobierno antes de la pandemia rebajó el objetivo de déficit de las Comunidades Autónomas en dicho año al 0,2%, el de 2021 al 0,1% y se retrasó a 2022 el logro del equilibrio presupuestario. No obstante, todas estas previsiones no se han cumplido como consecuencia de la crisis del coronavirus.

147 Las Comunidades van a recibir 105.589 millones de euros en entregas a cuenta, lo que supone una rebaja del 0,26% respecto a las de 2020 que se determinaron con los datos previos al estallido de la pandemia, esto es, con una previsión de crecimiento del PIB del 1,6%, pese a la caída del PIB que se prevé tanto en 2020 como en 2021. Además se deberán realizar los ajustes provenientes del sistema de financiación correspondientes a años anteriores, lo que supondrá añadir la liquidación positiva de 2019 (9.076 millones) y descontar los ajustes por aplazamientos de las liquidaciones negativas de 2008 y 2009. De acuerdo con todo ello, la financiación total se sitúa en 113.728 millones, que son 1.933 menos que en 2020 (115.662 millones).

irá vinculada a los Presupuestos y otros 13.400 millones más del mayor margen del déficit que viene determinado por la tasa de referencia y que se va a financiar a través de mecanismos de liquidez, como el FLA o el Fondo Facilidad financiera, o a través de endeudamiento si la Comunidad puede obtener financiación en los mercados. En cuanto a los fondos procedentes de la UE ya se ha hecho referencia al fondo *React EU*, del que las Comunidades Autónomas van a recibir 10.000 millones de euros[148], que son ayudas directas que no requieren cofinanciación de las Comunidades.

En cualquier caso, se ha de insistir nuevamente en que todos los porcentajes señalados no suponen objetivos de déficit, ya que al quedar suspendidas las reglas fiscales las Administraciones no tienen la obligación de cumplirlos, por lo que en caso de que se superen tales objetivos no tendrán penalizaciones, pues tan solo es una previsión de cómo se va a comportar el déficit en 2021. En cualquier caso, sigue resultando exigible la responsabilidad fiscal de cada Administración a la hora de elaborar y ejecutar los presupuestos. No obstante, no se ha indicado si se van a establecer controles que aseguren que los mayores recursos de los que disponen se están utilizando de forma adecuada, pues salvo que se establezca algún mecanismo preventivo o corrector, nada impide que las distintas Administraciones puedan incurrir en gastos que vayan más allá de las necesidades de la crisis. Lo que a nuestro juicio sería deseable, particularmente en el subsector de las Comunidades Autónomas, es que se estableciera algún tipo de ventaja para aquellas Comunidades que cumplan con su tasa de referencia, lo que favorecería una mayor responsabilidad fiscal.

También se ha de hacer una mención a que el Gobierno va a crear el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, con el que se pretende impulsar el crecimiento económico en 2021. Si el incremento previsto del PIB lo sitúa en 2021 en el 7,2%, con este fondo se pretende incrementar dicho crecimiento en más de dos puntos adicionales, hasta el 9,8%.

Por su parte, la Comisión Europea (2020d), en el Dictamen de la Comisión sobre el Proyecto de Plan Presupuestario de España 2021, emitido el 18 de noviembre de 2020, [C(2020) 8505 final][149], opina que el proyecto de Plan Presupuestario de España está en general en consonancia con la recomendación adoptada por el Consejo el 20 de julio de 2020 y considera que la mayoría de las medidas establecidas en dicho Proyecto apoyan la actividad económica en un contexto de considerable incertidumbre. Sin embargo, la Comisión muestra sus reservas en relación con algunos aspectos.

En primer lugar, la Comisión plantea sus dudas en relación con la estimación de los ingresos tributarios que prevé recaudar el Gobierno con las nuevas medidas que va a implantar. Estas dudas se deben a las incertidumbres que rodean el rendimiento de algunas de las medidas y al hecho de que algunos cambios en la fiscalidad no se especificaron con suficiente detalle. Debe tenerse en cuenta que también otras instituciones ya habían advertido de que las cifras de la recaudación tributaria que se obtendrá con estas nuevas medidas serán menores que las previsiones realizadas por el Gobierno. Así, en la intervención ante la Comisión de Presupuestos del Congreso del 4 de noviembre de 2020 del Gobernador del Banco de España señaló los posibles riesgos que existen sobre la materialización de los incrementos de recaudación y de evolución de los ingresos en general que se incorporan en los presupuestos y destaca que la factibilidad de esta previsión está sometidos a una incertidumbre muy elevada en un entorno macroeconómico, tanto en España como a escala global, que se encuentra sujeto a importantes riesgos a la baja, por lo que considera probable que el déficit público supere en

148 El fondo está compuesto por 12.400 millones, de los que 2.400 millones los utilizará el Ministerio de Sanidad para la adquisición material sanitario que, como ya se ha señalado, se pondrá al servicio de las comunidades.

149 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/opinion_on_dbp_spain.pdf

2021 su nivel de referencia del 7,7 % que se incorpora a los presupuestos. Más concreta es la opinión señalada por la AIReF (2020d) en el Informe sobre las Líneas Fundamentales de los Presupuestos de las Administraciones Públicas de 5 de noviembre 2020[150]. Dicho órgano estima un menor crecimiento de los impuestos, en torno a un punto del PIB, que se explica por un menor impacto de las medidas tributarias, un escenario macroeconómico menos favorable y por un mayor optimismo incorporado a los modelos de previsión del Gobierno. Considera que las diferencias en el impacto de las medidas tributarias se concentran en los nuevos tributos, explicadas en parte por el previsible retraso en su aprobación.

Tabla 45. Impacto de las medidas de ingresos: Estimación del Gobierno y de la AIReF

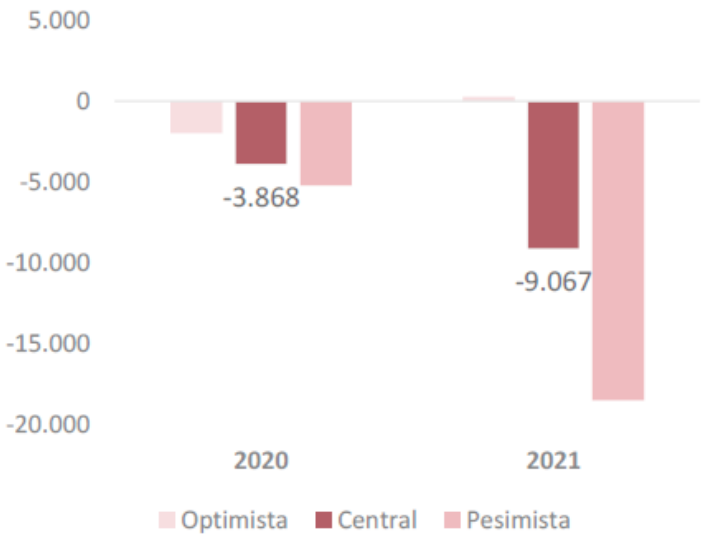
Impacto de las medidas de Ingresos 2021	Gobierno		AIReF		Diferencias	
	Millones €	%PIB	Millones €	%PIB	Millones €	%PIB
Impuesto Transacciones Financieras (nueva figura impositiva)	850	0,1	593	0,0	-257	0,0
Impuesto Servicios Digitales (nueva figura impositiva)	968	0,1	542	0,0	-426	0,0
Fiscalidad medioambiental	**1.802**	**0,1**	**1.124**	**0,1**	**-678**	**-0,1**
Reducción bonificación diésel	450	0,0	571	0,0	121	0,0
Impuesto Plásticos (nueva figura imposit.)	491	0,0	123	0,0	-368	0,0
Impuesto Residuos (nueva figura imposit.)	861	0,1	431	0,0	-431	0,0
Medidas de imposición directa	**617**	**0,1**	**592**	**0,0**	**-25**	**0,0**
IRPF: Incremento bases rentas más altas	144	0,0	119	0,0	-25	0,0
IS: Limitación exención dividendos y plusvalías	473	0,0	473	0,0	0	0,0
Medidas de imposición indirecta	**795**	**0,1**	**660**	**0,1**	**-135**	**0,0**
Cambio tipo IVA bebidas azucaradas y edulcoradas	340	0,0	208	0,0	-132	0,0
Primas de seguro: subida tipo	455	0,0	452	0,0	-3	0,0
Lucha contra el fraude fiscal	**828**	**0,1**	**491**	**0,0**	**-337**	**0,0**
Otras medidas	**225**	**0,0**	**0**	**0,0**	**-225**	**0,0**
Total medidas de Ingresos	**6.085**	**0,5**	**4.002**	**0,3**	**-2.083**	**-0,2**

Fuente: AIReF (2020d)

Pero las diferencias recaudatorias no estarían solo en las nuevas medidas tributarias, sino también en el resto de las estimaciones. Aunque es cierto que en un escenario optimista apenas habría diferencias, en el escenario central que plantea la AIReF (2020d) las previsiones del Gobierno superarían en 9.067 millones a las realizadas por dicho órgano, lo que supone seis décimas de PIB. De materializarse este escenario se generaría un déficit público del 8% en 2021, lo que generaría una mayor deuda pública.

150 https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/11/Congreso_presupuestos/Informe_Lineas-Fundamentales-AAPP-2021.pdf

Gráfico 30. Diferencias entre recursos estimados por la AIReF y el Gobierno (millones de euros)



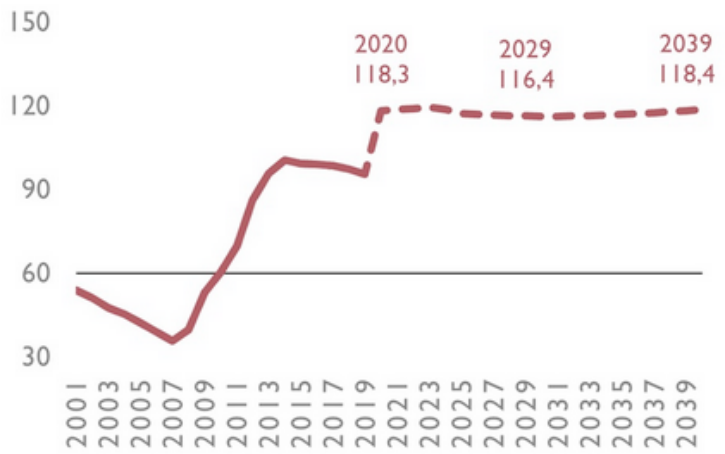
Fuente: AIReF (2020a, 71)

En segundo lugar, la Comisión Europea (2020d) señala que, dado el nivel de deuda pública española y los altos retos de sostenibilidad a medio plazo antes del estallido de la pandemia covid-19, es importante que España garantice que, al adoptar medidas presupuestarias de apoyo, se conserve la sostenibilidad fiscal a medio plazo. Por ello, se invita a España a revisar periódicamente el uso, la eficacia y la adecuación de las medidas de apoyo y a estar dispuesta a adaptarlas según sea necesario en función de circunstancias cambiantes. En consecuencia, el mayor problema que presentan las cuentas públicas españolas es para la Comisión la alta deuda pública, que ya era muy alta anteriormente, pero que se ha visto seriamente agravado por la pandemia. Esto debería llevar a España a compensar los nuevos gastos previstos con planes de reequilibrio presupuestario a futuro.

Este riesgo de superar la deuda prevista por el Gobierno ha sido puesto de manifiesto por los supervisores españoles. En este sentido, el Gobernador del Banco de España, en la intervención ante la Comisión de Presupuestos del Congreso del 4 de noviembre de 2020, señaló que teniendo en cuenta los riesgos sobre el crecimiento del PIB en 2021 a la baja como sobre el nivel de déficit público en ese mismo año al alza, no sería descartable que la ratio de deuda pública mostrara un comportamiento más negativo, más desfavorable, que el previsto en el proyecto de presupuestos. También la AIReF (2020e) ha alertado en la presentación del Observatorio de Deuda[151] de que si no se toman medidas de calado de política económica la deuda pública se estabilizará en valores próximos al 120% en los próximos años, aun cuando la economía retorne a tasas de crecimiento próximas a su potencial. El crecimiento de la deuda pública española se configura como un riesgo creciente para la economía española, pues no hay expectativas de que remita en los próximos años.

151 https://www.airef.es/es/noticias/la-deuda-se-estabilizara-en-el-entorno-del-120-del-pib-si-no-se-toman-medidas/

Gráfico 31. Deuda (%PIB), sin considerar el Plan Europeo Next Generation



Fuente: AIReF (2020a, 141)

La AIReF (2020e) prevé que la deuda se eleve en 23 puntos este año y se reducirá 2,4 en 2021. Estos aumentos situarían la ratio de deuda sobre PIB en el 118,4% y el 116% del PIB, respectivamente, aumentando considerablemente desde el 95,5% en que cerró en 2019. No obstante, considera que la puesta en marcha del Plan Europeo *Next Generation EU* podrá tener un efecto positivo en la actividad económica que se puede traducir en una mejor evolución de la posición fiscal, con una reducción estimada de la ratio de deuda de entre 4 y 10 puntos en 2030. A ello añade los riesgos asociados a la posible materialización de los pasivos contingentes asociados a las ayudas a las empresas en el contexto de la crisis del coronavirus. Si la recesión actual muta en depresión, en el futuro habrá que hacer frente no sólo a una ratio de deuda pública más elevada, sino también a un mayor y más persistente déficit estructural y una materialización más elevada de los pasivos contingentes de los préstamos avalados por el Estado, lo cual se reflejaría en un aumento de nivel de la deuda pública. Se ha estimado que un nivel de ejecución de entre el 15 y el 30% de los avales otorgados por el Estado en los próximos cinco años de vigencia de la línea de avales supondría un incremento adicional de la ratio de deuda de entre 1 y 2 puntos de PIB en los próximos cinco años. Otro riesgo que se reitera es el incremento del gasto en pensiones ligado al envejecimiento demográfico. Ante todos estos riesgos, la AIReF (2020d) insiste en la necesidad de diseñar un plan de consolidación presupuestaria a medio y largo plazo que permita aumentar la credibilidad y reduzca la incertidumbre y que comience a implementarse cuando se consolide la recuperación.

6. Los presupuestos para 2021 de la Comunidad de Andalucía

Las cuentas de 2021 prevén un gasto total de 40.188 millones de euros, que son 1.444,3 millones más que en 2020, lo que supone un incremento de un 3,7%. Más de la mitad de dicho gasto, el 55,9% (22.470,76 millones), está dedicado a sanidad, educación y dependencia. El gasto no financiero, que es el que se destina a las políticas una vez descontada la amortización de la deuda pública, crece hasta los 35.669,4 millones de euros, con 2.164 millones de euros, lo que supone un incremento del 6,5%. Con este aumento la Junta pretende afrontar la actual situación de crisis sanitaria y retomar la senda de crecimiento de la economía. Por su parte, el gasto financiero se reduce como consecuencia de un menor vencimiento de deuda previsto para el ejercicio.

Se ha producido un aumento de los ingresos, como consecuencia de una previsión de endeudamiento del 2,2% del PIB, que podría ascender a unos 3.300 millones de euros, si bien solo la mitad lo tendrá que asumir la Comunidad Autónoma, pues el Gobierno se ha comprometido a hacerse cargo del otro 1,1%. Por tanto, esta sería la previsión del déficit público de la Comunidad en 2021, que estaría acomodada a la tasa de referencia que aprobó el Gobierno, aunque, como se ha analizado, el incumplimiento de la misma no generaría consecuencias. No obstante, en las previsiones de ingresos del Presupuesto no se han recogido los recursos adicionales del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que estarán asociados a proyectos, ni la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-EU), previstos en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado, dado que no están regionalizados en su totalidad. La no incorporación de estos recursos es una medida adecuada debido a la enorme incertidumbre que existe sobre su cuantía y temporalidad. Así lo ha puesto de manifiesto la AIReF, que en su Informe sobre las Líneas Fundamentales de los Presupuestos de las Administraciones Públicas señala que "sigue existiendo incertidumbre sobre las cuantías totales concretas que cada Comunidad podrá percibir de los fondos europeos, así como sobre su instrumentación, impacto temporal, naturaleza de los proyectos a financiar y registro de los gastos e ingresos asociados" (AIReF, 2020a, 9).

En cuanto a las previsiones macroeconómicas que han servido para elaborar el proyecto de presupuestos parten de una caída real del PIB de Andalucía en el año 2020 del 11,4%, revisando al alza en un punto el retroceso estimado en el mes de mayo (-10,4%), en el que se preveía que la vuelta a la normalidad económica sería más rápida, sobre todo en el último trimestre del año, pues no se contaba con una segunda ola de la pandemia en ese periodo que tuviera incluso más incidencia en Andalucía que la primera. Para 2021 se estima que el crecimiento real del PIB se situará en torno al 7% en Andalucía, recuperándose parcialmente del descenso que se está experimentando este año, pero aún no alcanzará los niveles precrisis. Por su parte, el empleo crecerá en un 5,5%, lo que debería suponer la creación de una cifra cercana a 164.000 puestos de trabajo, lo que situaría a la población ocupada en torno a las 3.160.000 personas. A partir de 2022, con la recuperación del PIB precrisis, se prevé que se volverá a la senda de estabilidad.

IV

Los problemas del sistema de reglas fiscales vigente y las propuestas de mejora. En particular, las consecuencias en relación con las Comunidades Autónomas, con especial atención a la Comunidad de Andalucía

1. Introducción

En 2020 termina el período transitorio que se estableció en la reforma del artículo 135 de la Constitución para que las Comunidades Autónomas alcanzasen el equilibrio estructural en sus cuentas y para que la deuda pública de las Administraciones públicas estuviera por debajo del objetivo del 60% del PIB[152]. Nada de esto va a ser posible en la fecha indicada. Por ello, el momento elegido para la realización del presente informe era el más indicado, pues necesariamente se tendrían que producir modificaciones en el marco regulatorio, una vez que ha transcurrido el periodo transitorio sin haber logrado los objetivos propuestos.

Cuando se planteó la realización de este informe, el trabajo consistía en analizar la evolución de la aplicación de las reglas fiscales en los últimos años, tanto en el conjunto de las Administraciones públicas en España como en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Ello permitiría analizar las posibles líneas de reforma del sistema de reglas fiscales aplicables a las Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta los problemas que habían surgido en su aplicación desde la publicación de la LOEPSF. No obstante, la pandemia del covid-19 ha supuesto un necesario replanteamiento de todas estas cuestiones, pues el impacto que va a tener sobre las cuentas públicas va a ser de consecuencias imprevisibles en este momento, pues serán diferentes según la duración y profundidad de la crisis sanitaria y de ello dependerá la situación en la que quedarán las cuentas públicas y el PIB español y andaluz. En definitiva, la situación que exista en el momento en el que la pandemia se dé por controlada y se pueda iniciar con certeza la reconstrucción económica va a ser determinante de las nuevas reglas que se tendrán que implementar una vez que finalice, en principio a partir de 2022, la suspensión de las reglas fiscales, acordada tanto en el ámbito europeo como nacional.

Ahora bien, el incumplimiento de estos objetivos no está relacionado con la situación de las cuentas públicas derivada de la crisis sanitaria que ha tenido su origen en el covid-19, pues ya con anterioridad eran imposibles de conseguir en la fecha indicada. Lo que sí ha hecho la pandemia es agravar la situación de las cuentas públicas, pues va a tener como consecuencia directa un impredecible alejamiento de los objetivos que con anterioridad a la pandemia se habían previsto en relación con las distintas reglas fiscales en 2020 y 2021. Ciertamente, los problemas coyunturales generados por la crisis se van a unir a los problemas estructurales que tenían muchos de los Estados miembros con anterioridad para el cumplimiento de estas reglas, lo que particularmente afectaba a España, que es uno de los países con un mayor déficit estructural. De hecho, en 2018 España fue el país de la zona euro con un mayor déficit estructural, solo superado por Hungría y Rumanía, que están fuera de la unión monetaria. El alto déficit estructural y la elevada deuda pública al cierre de 2019 otorgaba a España muy poco margen fiscal en caso de que se produjera una nueva recesión económica, pues en tal caso se intensificarían de forma importante las tensiones relacionadas con la deuda y el déficit que complicarían de forma relevante que pudiera afrontar la nueva situación de crisis. En efecto, se produciría un notable incremento de los gastos y una caída de la recaudación fiscal, que provocaría un nuevo crecimiento exponencial de los distintos parámetros a los que se refieren las reglas fiscales, lo que podría poner de nuevo a

152 En concreto, el apartado 3 de la disposición adicional única de la Reforma del artículo 135 de la Constitución Española determina que "los límites de déficit estructural establecidos en el artículo 135.2 de la Constitución Española entrarán en vigor a partir de 2020". Así también lo establece la Disposición final séptima de la LOEPSF, según la cual "los límites previstos en los artículos 11 y 13 de esta Ley entrarán en vigor el 1 de enero de 2020".

prueba la solvencia del Estado, como ya ocurrió en la crisis de 2008. De hecho, cuando la actual crisis sanitaria esté controlada y se pueda volver a la normalidad, el déficit público, la deuda y el importe del gasto público van a estar en valores mucho mayores que en la anterior crisis económica, por lo que la situación de partida para la corrección de todas estas cifras va a ser aún mucho peor que entonces. Por ello, va a ser necesario un replanteamiento global de todos los objetivos a conseguir y del plazo para hacerlo, pues tal y como están concebidas en la actualidad las reglas fiscales en los próximos años su cumplimiento va a ser imposible.

Es cierto que la aplicación de las reglas de la estabilidad presupuestaria contenidas en el artículo 135 de la Constitución, y desarrolladas en mayor medida por la LOEPSF, ha contribuido a sentar las bases para que las distintas Administraciones públicas inicien una senda de reducción del déficit y de la deuda pública y a incrementar la responsabilidad fiscal de las distintas Administraciones. Aunque la LOEPSF haya servido de marco para el proceso de consolidación fiscal que han llevado a cabo las Administración Públicas españolas, la aplicación de esta norma en la realidad no ha sido sencilla. A través de la aplicación práctica de este sistema a lo largo de los últimos años se han ido poniendo de manifiesto numerosos problemas, que han determinado que la LOEPSF haya tenido una menor eficacia de lo que inicialmente se podría prever, teniendo en cuenta el rigor de algunas de las normas que incluye, pues se trata de una de las leyes más rigurosas de la UE y, por ende, del mundo. En cualquier caso, estos problemas aplicativos han puesto en cuestión su efectividad y han alentado las voces que defienden la necesidad de su reforma.

Problemas similares se producen en el marco europeo, cuya enorme dificultad técnica ha generado múltiples problemas de interpretación y aplicación, fundamentalmente en el cálculo de algunas de las reglas fiscales. Téngase en cuenta que las reglas fiscales que incorpora la legislación española tratan de ser un reflejo de las exigencias que en este sentido establece el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE, aunque existan diferencias en algunas de ellas. En definitiva, cualquier modificación en las reglas europeas incidirá de forma evidente en las normas nacionales. En este sentido, los problemas aplicativos que se habían producido en estos últimos años suscitaron un debate crítico sobre la necesidad de reformar el marco de reglas fiscales que se establecían en dicho Pacto y, en definitiva, el marco regulador a escala europea. De hecho, la Comisión Europea (2020a) presentó en febrero de 2020 una revisión de la eficacia del marco de vigilancia económica y lanzó un debate público sobre su futuro, lo que ha abierto un proceso de debate público para la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, lo que puede permitir en los próximos meses una revisión y el rediseño de la gobernanza fiscal europea.

Ese mismo debate está abierto en relación con las reglas nacionales. No obstante, es evidente que si se modifican las reglas de Gobernanza fiscal europeas las normas nacionales deberán adaptarse a las reglas que se establezcan en el seno de la UE. La incertidumbre sobre la situación de las cuentas públicas una vez que esté controlada la crisis sanitaria, así como sobre el marco normativo europeo que va a establecerse tras la reactivación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE, si es que finalmente se introduce una reforma en el mismo, determina que sea muy complicado señalar con certeza cuáles serían las reformas que habría que realizar en la normativa española de estabilidad presupuestaria, pues lo primero que debe hacer la normativa interna es trasladar la gobernanza fiscal europea a la legislación española. En cualquier caso, es el momento de poner de manifiesto todos los problemas que han surgido en la aplicación de estas normas para su corrección.

El marco nacional, cuya pieza fundamental es la LOEPSF, ha adolecido también de múltiples problemas en cuanto a su concepción y aplicación. Se trata de cuestiones internas que no derivan del marco supranacional. Algunas de las medidas que se van a proponer requieren de una reforma legislativa, tanto de la LOEPSF como de otras normas que podrían ser relevantes a estos efectos como la LOFCA,

si bien en relación con algunas materias sería suficiente con un desarrollo reglamentario de estas normas, particularmente en relación con aspectos de carácter procedimental, en relación con las cuales la LOEPSF es muy parca. Sin embargo, otras medidas no requieren de una modificación de la normativa, sino que se pueden introducir por un acuerdo entre las diferentes Administraciones implicadas. Esto afecta especialmente al subsector de las Comunidades Autónomas de régimen común y al Gobierno central, cuyos acuerdos se pueden materializar en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, que es un órgano creado por la LOFCA cuyo objetivo es la coordinación de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado, y que está constituido por el Ministro/a de Hacienda y el Consejero/a de Hacienda de cada Comunidad Autónoma. Una reforma de la normativa que incorpore ciertos procesos que no están reglados permitiría otorgar más transparencia al sistema, y evitaría que algunas cuestiones dependieran de una decisión discrecional del Gobierno central, que en muchas ocasiones se rige más por criterios políticos y de oportunidad que por criterios sólidos, fundados y coherentes.

Además, desde la aprobación de la LOEPSF se han puesto de manifiesto numerosas debilidades de nuestro marco nacional que han afectado al funcionamiento de las reglas fiscales y a su poca efectividad. Son necesarios numerosos cambios en prácticamente todos los aspectos del proceso de fijación de las reglas fiscales y en el seguimiento y control de su cumplimiento. También es necesario el establecimiento de medidas coercitivas en caso de incumplimiento, para asegurar una mayor disciplina fiscal de todas las Administraciones públicas española. Pero el éxito en la tarea de consolidación fiscal no solo depende de la reforma de la LOEPSF, sino que también es imprescindible una revisión de los recursos de los que disponen las Comunidades Autónomas, por lo que la reforma del sistema de financiación autonómica, que se viene atrasando desde hace varios años, es otra pieza fundamental en este tablero. Se han de redefinir los recursos disponibles por las Comunidades tanto en sentido vertical como horizontal, para corregir los déficits de financiación del conjunto del subsector, pero, particularmente, de varias Comunidades que están claramente infrafinanciadas, y que, obviamente, son las que presentan más problemas en el cumplimiento de las reglas fiscales, en parte por este motivo.

Pero, además, los retos que se van a plantear en el futuro son enormes. La crisis del coronavirus ha llevado a España a la casilla de salida que existía en el momento de aprobación de la LOEFSF en 2012 en cuanto a las cifras de déficit y deuda. Incluso se podría afirmar que la situación de partida de las cuentas públicas va a ser mucho peor que la que existía en aquel momento. Además del déficit estructural que ya arrastraba y que aún no había podido eliminar se añade ahora un déficit de carácter cíclico que acompañará a las cuentas públicas durante un tiempo pues, mientras que la economía no vuelva a los niveles anteriores a la pandemia, las necesidades de recursos durante este periodo van a estar por encima de lo normal para afrontar importantes gastos coyunturales a los que se han de hacer frente para superar tanto la crisis sanitaria como la económica que tiene su origen en aquella. Y una parte de esas necesidades se deberá financiar mediante deuda pública, que alcanzará cotas desconocidas en nuestro país.

La única ventaja es que España ha estado sometida a una cierta disciplina fiscal que, con sus problemas, ha creado ciertos automatismos en las Administraciones públicas españolas. Cuando existe una cierta cultura en materia de consolidación fiscal es más fácil el cumplimiento de las normas que cuando esa concienciación colectiva no existía, como ocurría con anterioridad a la crisis de 2008.

En cualquier caso, los cambios que se van a producir en el marco de gobernanza europeo, la futura reforma del sistema de financiación autonómica y la situación de las cuentas públicas españolas como consecuencia del impacto de la covid-19 generan tal grado de incertidumbre que es difícil en estos momentos realizar ninguna predicción sobre la evolución de las reglas fiscales nacionales y las reformas

que son necesarias para su adaptación a estas y otras circunstancias. Todas las reformas que se van a proponer en este informe, que tienen su origen en la experiencia acumulada, tienen como objetivo que la senda de consolidación fiscal sea más transitable, tanto por los distintos Estados miembros en el marco europeo, como por las distintas Administraciones públicas en el marco nacional. Además, debe hacer compatible el saneamiento de las cuentas públicas y el cumplimiento de las reglas fiscales de la UE con el fortalecimiento del Estado de bienestar y la recuperación de los derechos de los ciudadanos que se perdieron en la crisis de 2008 y que aún no se habían recuperado con anterioridad a la nueva crisis económica en la que estamos inmersos como consecuencia de la pandemia del coronavirus.

2. Análisis del marco europeo: los problemas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE y las propuestas de mejora

Aunque se sigue reconociendo la utilidad del mecanismo multilateral de supervisión presupuestaria para la consolidación de las finanzas públicas de los Estados miembro (Banco de España, 2019, 13), desde hace años, especialmente tras las modificaciones operadas en el mismo con el «*six pack*» y el «*two pack*», desde diferentes sectores se viene proponiendo la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento por los problemas que la aplicación de este viene suscitando.

Concretamente, se señala que el actual sistema de reglas fiscales que con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento se instaura es complejo, sujeto a un alto grado de discrecionalidad en cuanto a su cumplimiento y no siempre realista en cuanto a los objetivos a alcanzar por los Estados miembros.

2.1. La complejidad del actual sistema de reglas fiscales: hacia su simplificación y transparencia

En lo que al grado de complejidad alcanzada por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento se refiere, es posición común afirmar que la misma proviene del elevado número de reglas fiscales que el mismo impone a los Estados miembros (Eyraud y Gómez Sierra, 2014, 101 y 113; Hernández de Cos, 2017, 241; Christofzik, Feld, Reuter y Yeter, 2018, 21; *European Fiscal Board*, 2019, 17), hasta seis relativas a:

a) Nivel de déficit público.

b) Ratio de deuda pública.

c) Déficit estructural (objetivo de medio plazo),

d) Senda de ajuste hacia el objetivo de medio plazo.

e) Variación de la deuda pública.

f) Evolución del gasto público.

Pero, junto a su elevado número, se aduce también que la complejidad del sistema de reglas fiscales proviene igualmente de las excepciones a las mismas introducidas con finalidad de dotar el sistema de una necesaria flexibilidad. En este sentido, es especialmente criticada la posibilidad, prevista por el Reglamento regulador del componente preventivo (art. 6. 3 del Reglamento nº 1466/97), de reputar cumplida ciertas reglas fiscales con un margen de error del 0,5% PIB -en un año- o del 0,25% PIB -como promedio anual en dos años consecutivos- (Tribunal de Cuentas Europeo, 2018, 23).

Algo similar sucede con otras circunstancias que, con idéntico propósito de dotar de flexibilidad al sistema de reglas fiscales, vienen a determinar una suerte de excepción al mismo. Sin una concreta plasmación cuantitativa, a la hora de verificar desviaciones de los objetivos presupuestarios a medio plazo, así como de la trayectoria para lograrlos, se tienen en cuenta para su admisibilidad, además de las inversiones -primer párrafo *in fine* del art. 2 bis del Reglamento nº 1466/97-, (i) la puesta en práctica de importantes reformas estructurales, (ii) la reforma de los sistemas de pensiones y (iii) el acaecimiento de hechos inusitados fuera del control de los Estados miembros y con gran incidencia en la situación financiera de las Administraciones Públicas, circunstancias todas contempladas en los últimos párrafos del art. 5. 1 del Reglamento nº 1466/97.

La relevancia cuantitativa de estas excepciones y su negativa repercusión en la consecución de los objetivos presupuestarios a medio plazo han sido profundamente criticadas (Tribunal de Cuentas Europeo, 2018, 38), llegándose a abogar por su eliminación en la necesaria reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (Deutsche Bundesbank, 2019, 87).

De la complejidad de estas excepciones, así como del grado de discrecionalidad que se atribuye a la Comisión para la determinación de su concurrencia respecto a un concreto Estado miembro, es ejemplo la Comunicación de esta dirigida a otros órganos de la UE sobre el máximo aprovechamiento de la flexibilidad que en esta materia ofrece el Pacto de Estabilidad y Crecimiento[153].

Consecuencia de esta complejidad del sistema por el elevado número de reglas fiscales y por las amplias excepciones a las mismas, es lugar común afirmar que ello comporta un déficit de transparencia y de predicibilidad de los resultados de la aplicación del sistema, de forma que puede llegar a estimarse un cumplimiento de las reglas fiscales aun cuando, cuantitativamente, exista apariencia de su infracción (Claeys, Darvas y Leandro, 2016, 8-9; Deutsche Bundesbank, 2019, 78; *European Fiscal Board*, 2019, 17). Lógicamente, ese déficit de transparencia comporta, como se ha denunciado, ulteriores problemáticas relativas al control y seguimiento de la aplicación del sistema (Hernández de Cos, 2017, 239; Deutsche Bundesbank, 2019, 77).

Pues bien, teniendo en cuenta todo lo anterior, desde distintos sectores se viene defendiendo una reforma del sistema de reglas fiscales en virtud de la cual se logre, fundamentalmente, una simplificación del mismo que coadyuve a su transparencia y predicibilidad. Con ese propósito, la directriz de reforma más común es la de reducir el número de reglas fiscales de forma que el sistema solo aplique dos: una relativa al límite de crecimiento del gasto público y otra concerniente al nivel de endeudamiento público (Andrle, Bluedorn, Eyraud, Kinda, Koeva-Brooks, Schwartz y Weber, 2015, 20; Claeys, Darvas y Leandro, 2016, 9 y ss.; Hernández de Cos, 2017, 242; Deutsche Bundesbank, 2019, 78; *European Fiscal Board, 2020, 30).*

153 Véase la Comunicación de la Comisión, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones aprovechar al máximo la flexibilidad que ofrecen las actuales disposiciones del pacto de estabilidad y crecimiento -COM (2015) 12 final-, disponible en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/txt/?uri=celex:52015dc0012.

El razonamiento último que late detrás de esta posición es que una adecuada limitación del crecimiento público deriva, a medio-largo plazo, en una reducción del endeudamiento público como garantía fundamental de la sostenibilidad de las finanzas públicas (Tribunal de Cuentas Europeo, 2018, 72; Deutsche Bundesbank, 2019, 77). En este sentido, es interesante la advertencia que lanzan Andrle, Bluedorn, Eyraud, Kinda, Koeva-Brooks, Schwartz y Weber (2015, 9-10), quienes señalan que el límite al déficit público del 3% PIB es coherente con un nivel de deuda pública del 60% en el medio plazo solo si el crecimiento nominal de la economía se sitúa en torno al 5%.

Comenzando por la regla fiscal sobre el crecimiento del gasto público, existe cierta coincidencia en que la misma, a imagen de lo que sucede actualmente -art. 5. 1 a) del Reglamento nº 1466/97-, debe orientarse a limitar esta magnitud de acuerdo con el crecimiento nominal previsto de la economía (*European Fiscal Board*, 2020, 30), limitándose estrictamente las excepciones y la permisibilidad respecto a inversiones, reformas estructurales, etc. Volveremos sobre la cuestión de las inversiones y una posible cláusula o *golden rule* que incentive la realización de las mismas en ciertas condiciones.

También es lugar común respecto a esta regla fiscal que la misma, en la medida en que la limitación del gasto público está orientada en último término a la reducción de la deuda pública, tenga una ulterior referencia en la ratio relativa a esta última magnitud. En definitiva, que, más allá del crecimiento nominal de la economía, el incremento del gasto público pueda limitarse aún más respecto a Estados miembros altamente endeudados (Hernández de Cos, 2017, 242; *European Fiscal Board*, 2020, 30), garantizándose así una más rápida convergencia hacia el cumplimiento de esa otra regla fiscal.

No obstante lo anterior, sí existe cierta divergencia en cuanto al periodo temporal de referencia que debe tenerse en cuenta para medir el crecimiento nominal de la economía y, por ende, el crecimiento del gasto público. En términos generales, apostando por una visión más a medio plazo, el *European Fiscal Board* asocia la complejidad del sistema de reglas fiscales a la referencia anual y, por ello, aboga por enfocar a medio plazo lo concerniente a los planes presupuestarios, evitándose así las revisiones de los objetivos de los mismos (*European Fiscal Board*, 2019, 86), y, en términos similares, Claeys, Darvas y Leandro (2016, 12) optan por tal posición apuntando a una más correcta imputación de gastos.

En sentido contrario, debe verse la propuesta del Banco Federal Alemán que apuesta por una regla fiscal de gasto público, digamos, de validez anual para el siguiente año, en la medida que periodos temporales de referencia más amplios pueden permitir la generación, dentro de los mismos, de déficit públicos sin que sean tomadas temporáneamente medidas para corregir éstos (*Deutsche Bundesbank*, 2019, 80-81).

En todo caso, el consenso es mucho más amplio en torno a la conveniencia de que una y otra regla sean reglas cuantitativas, numéricas, escasamente sujetas a interpretaciones y negociaciones políticas (Hernández de Cos, 2017, 242; Deutsche Bundesbank, 2019, 80). El carácter cuantitativo de estas reglas fiscales que configurarían el nuevo sistema coadyuvaría a la concreción y transparencia del mismo, lo que, a la postre, aseguraría un tratamiento equitativo, por comparable, de los Estados miembros (Deutsche Bundesbank, 2019, 78 y 80).

Cerrando con las aportaciones sobre la configuración de esta regla fiscal sobre el crecimiento del gasto público, y enlazando con la anterior idea de concreción y transparencia de la misma, se han traído a colación algunas consideraciones que, a modo de advertencia, deben tenerse en cuenta para su aplicación. Por un lado, se insiste en que tal aplicación debe fundamentarse en previsiones realistas y prudentes, lo que no siempre es sencillo especialmente en lo que atañe a la estimación de los ingresos tributarios provenientes de impuestos sobre la renta. Por otro lado, se advierte igualmente que esas

previsiones y, por ende, la aplicación de la regla fiscal sobre el crecimiento del gasto público, encuentra mayores dificultades en los Estados miembros federales o con un alto grado de descentralización (Deutsche Bundesbank, 2019, 81).

Esbozadas las líneas fundamentales de esa nueva regla fiscal concerniente a la limitación del crecimiento del gasto público, la cuestión conexa a la misma que más opiniones ha generado es la relativa a la repercusión en esta de las inversiones que acometa un Estado miembro; o con otras palabras, frente al actual escenario de otorgar un margen de maniobra en consideración de tal necesidad, se cuestiona si debe existir o no y cómo debiera ser una cláusula de salvaguarda de inversiones o *golden rule*.

Aunque se expresan opiniones algo reticentes a una *golde rule* para la inversión pública, la indiscutida necesidad de la misma en el contexto económico *post* covid-19 hace disipar las dudas y prácticamente todas las posiciones desembocan en la conveniencia de introducirla. Eso sí, en términos distintos al actual margen de maniobra por tal concepto criticado con carácter general por su inadecuada configuración (Tribunal de Cuentas Europeo, 2018, 76).

En ese sentido, y para dotar a la hipotética *golden rule* de una mejor configuración, es lugar común subrayar dos advertencias respecto a la misma. Por un lado, se antoja condición *sine qua non* que las necesidades de inversión no sean el elemento justificante de déficit públicos adicionales que amenacen la consecución de los objetivos presupuestarios (*Deutsche Bundesbank*, 2019, 85). Y por otro lado, esas necesidades de inversión, sobre todo, no pueden repercutir negativamente en la trayectoria de reducción de la deuda pública a menos que la ratio de esta magnitud se sitúe en el entorno de cumplimiento de esta regla fiscal (*Deutsche Bundesbank*, 2019, 85-86).

En cambio, no existe un adecuado consenso en cuanto a que la cláusula de inversión deba ser congruente con el crecimiento de la economía. Quiere decirse, se encontrarán opiniones favorables a que un posible aumento de la inversión pública, a imagen de lo que sucede con el gasto, deba estar vinculado al crecimiento de la economía (Tribunal de Cuentas Europeo, 2018, 76).

Sin embargo, este entendimiento de la cuestión es algo opuesto al que sostiene la Comisión en su mencionada comunicación sobre el máximo aprovechamiento de la flexibilidad que ofrece el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y en virtud del cual la allí configurada cláusula de inversión se ejercita cuando el crecimiento del PIB sea negativo o esté muy por debajo de su nivel potencial (diferencial de producción negativo mayor que 1,5% del PIB). En la misma línea, el *European Fiscal Board* aboga por eliminar o relajar esas exigencias de deterioro del PIB para activar la cláusula de inversión (*European Fiscal Board*, 2020, 32).

Y para acabar con la posible configuración de una *golden rule* para la inversión y su relación con la nueva regla fiscal sobre el crecimiento del gasto público, se trae a colación una cuestión más específica sobre la que tampoco se ha generado un consenso al respecto: el concepto de inversión. En efecto, mientras que en las posiciones reacias a la *golden rule* se hallarán opiniones favorables a una armonización de este concepto hacia una versión restrictiva del mismo (*Deutsche Bundesbank*, 2019, 85), en cambio, en otros pareceres en la materia se opta por una ampliación de los gastos que bajo tal denominación sean elegibles (*European Fiscal Board*, 2020, 32).

Por último, en lo que a la regla fiscal concerniente a la ratio de endeudamiento público se refiere, no se han emitido opiniones que vayan mucho más allá de lo comentado anteriormente sobre su relación con la regla fiscal de crecimiento del gasto público y con una hipotética cláusula de inversiones que se estableciera. En todo caso, existe cierto consenso en torno a que la reducción de la deuda pública es el

objetivo fundamental del sistema de reglas fiscales y que, por tanto, debe ser el centro de atención en caso de reforma del mismo (*Deutsche Bundesbank*, 2019, 87).

PROPUESTA: El actual sistema de reglas fiscales, por su complejidad y la opacidad que ello determina, debe ser modificado para transitar hacia otro modelo fundamentado en solo dos reglas: una sobre el crecimiento del gasto público y otra sobre el nivel de endeudamiento. Ambas reglas debieran ser cuantitativas, escasamente sujetas a consideraciones políticas que puedan confundir su aplicación y los resultados de la misma, coadyuvándose así a su concreción y transparencia.

En lo tocante a la regla fiscal concerniente al crecimiento del gasto público, este debiera acompasarse al crecimiento de la economía del país de que se trate, debiéndose contemplar una *golden rule* o cláusula, distinta al margen de maniobra actual, que garantice la inversión pero sin permitir déficit adicionales o generar mayores endeudamientos, especialmente en Estados con alta ratio respecto a esa magnitud.

Y lo que se refiere a la regla fiscal relativa al endeudamiento público, la reducción de esta magnitud es el objetivo fundamental a conseguir con la aplicación del sistema, razón por la cual deben observarse cuestiones conexas tales como el alcance de las excepciones a la regla fiscal de crecimiento del gasto público, la configuración de una hipotética cláusula de inversiones, etc.

2.2. El alto grado de discrecionalidad en la apreciación del cumplimiento del sistema de reglas fiscales: hacia un control del cumplimiento por entidades independientes

Como se ha dicho al inicio, junto con la complejidad del sistema y a la falta de transparencia y de predicibilidad que la misma conlleva, la otra crítica principal que se ha formulado a las reglas fiscales instauradas con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento es la relativa a la discrecionalidad en la apreciación de su cumplimiento. Fundamentalmente, se ha señalado que, tras la modificación del Pacto por el «*six pack*» y el «*two pack*», la Comisión ha adquirido una suerte de facultades discrecionales en cuanto a la verificación del cumplimiento.

Desde esa perspectiva, el argumento principal sobre el que se ha construido esta crítica a la posición, principalmente, de la Comisión en cuanto a la verificación del cumplimiento, es el de su idoneidad para realizar tal cometido por la incidencia del factor político en este órgano. Esta circunstancia, unida a la anteriormente advertida sobre su rol en la apreciación de excepciones a las reglas fiscales, puede determinar que la verificación del cumplimiento de las reglas fiscales pierda objetividad, al alejarse el análisis de datos numéricos, y acomodarse a exigencias política de orden más subjetiva.

Comenzando por esto último, sobre cómo la discrecionalidad que ostenta la Comisión puede derivar en escenarios de cumplimiento pese a la inobservancia cuantitativa de las reglas fiscales, el Tribunal de Cuentas Europeo, señalando que la Comisión ha ejercido tal discrecionalidad en orden a reducir las exigencias de ajuste, esgrime que con ello se ha alejado de garantizar el cumplimiento de los objetivos

del sistema de supervisión presupuestaria (Tribunal de Cuentas Europeo, 2018, 73). En términos similares se ha pronunciado el Banco Federal Alemán (*Deutsche Bundesbank*, 2019, 80) y el Banco de España (2015, 30), haciéndose eco del trabajo de Gilbert y De Jong (2014) sobre el sesgo optimista de la propia Comisión en el análisis de los países con déficits públicos en el entorno del 3%.

Y en lo que se refiere a la incidencia del factor político en el ejercicio de sus facultades por parte de la Comisión, la crítica al respecto se ha centrado en que tal circunstancia aleja a este órgano de su rol como vigilante del cumplimiento del sistema de supervisión presupuestaria multilateral (*Deutsche Bundesbank*, 2019, 79; *European Fiscal Board*, 2019, 87). A este alejamiento de su posición inicial en el sistema coadyuva, fundamentalmente, la discrecionalidad de la Comisión en la apreciación de las excepciones a las reglas fiscales, lo que a la postre ha significado un reforzamiento de la bilateralidad en la supervisión presupuestaria en detrimento del elemento multilateral y del *peer review* entre Estados. Incluso ha supuesto una competencia entre órganos de la UE sobre quién debe realizar la vigilancia (*European Fiscal Board*, 2019, 18).

Más allá de estas consecuencias derivadas de la discrecionalidad de la Comisión en el ejercicio de ciertas facultades, no parece cuestionable que ese refuerzo de la bilateralidad que tal discrecionalidad conlleva determine a la postre falta de trasparencia en el mecanismo de supervisión presupuestaria (*European Fiscal Board*, 2019, 86-87).

Consecuencia de lo apuntado anteriormente, es lugar común señalar la conveniencia de transferir a una institución fiscal independiente ciertas funciones del sistema de supervisión presupuestaria que, en la actualidad, son ejercidas por la Comisión (*Deutsche Bundesbank, 2019, 77), institución que no debe presentar vínculos apreciables con este u otro órgano de la UE, razón por la cual el Banco Federal Alemán parece querer descartar al European Fiscal Board a tal propósito (Deutsche Bundesbank, 2019, 79).*

Esa independencia del órgano supervisor de las instituciones de carácter político es la que lo legitimaría, en mayor medida que a la Comisión, para verificar el cumplimiento de las reglas fiscales, en la medida que esta institución fiscal independiente no sería parte en el diseño o aplicación de tales reglas (*Deutsche Bundesbank*, 2019, 79). A lo anterior coadyuva el hecho de que la verificación del cumplimiento de las reglas fiscales descansa, como se ha visto, en variables no observables, excepciones a las reglas, cláusulas de escape, etc., circunstancias cuyo concurso y consecuencias parecen ser más fácilmente determinables por una institución fiscal independiente debidamente conformada (Banco de España, 2015, 31).

PROPUESTA: La verificación del cumplimiento del sistema de reglas fiscales debe residenciarse, a nivel UE, en una institución fiscal independiente y de carácter técnico.

El tránsito de esta función se debe a que la Comisión, por las amplias facultades discrecionales que le han sido atribuidas en el mecanismo de supervisión presupuestaria, se ha convertido a estos efectos en un órgano de carácter político por su *rol* determinante en la fijación de las condiciones de cumplimiento, circunstancia que le resta legitimidad a tal propósito y que, al mismo tiempo, rompe la multilateralidad del mecanismo en favor de unas negociaciones bilaterales que restan transparencia y predicibilidad al mismo.

2.3. Los límites institucionales para la profundización en la supervisión presupuestaria multilateral de los Estados miembros: hacia un presupuesto común como elemento estabilizador de las situaciones presupuestarias

Las consecuencias económicas derivadas de la pandemia del covid-19 no han hecho sino renovar una inquietud ya existente, como es la ausencia de un poder fiscal europeo que permita hacer frente a situaciones de crisis. Así, haciendo referencia a algunas ayudas habilitadas por la UE para luchar contra las consecuencias del covid-19 y destacando que las mismas ni son permanentes ni se articulan a la velocidad que exige una situación de crisis, el *European Fiscal Board* (2020, 27-29) señala como la pandemia ha renovado la necesidad de contar con un auténtico poder fiscal europeo de carácter permanente.

Renovada la descrita inquietud, esta reclamación de un poder fiscal europeo no es algo novedoso ni una meta a cuya consecución no se hayan pretendido dar pasos con propuestas como los *eurobonos* o el más ambicioso presupuesto común de la UE. La justificación de este tipo de medidas radica en que las mismas combaten los efectos tanto de las crisis económicas que afecten a todos los Estados miembro como de aquellas que solo repercuten en algunos (Hernández de Cos, 2017, 245).

Descrito entonces el motivo que genera la necesidad de un poder fiscal europeo, se han planteado (y, en su caso, puesto en marcha) distintas propuestas que materializarían tal pretensión:

a) Mecanismos de estabilización europeos, a imagen del actual Mecanismos Europeo de Estabilización Financiera, establecido mediante el Reglamento nº 407/2010, de 11 de mayo de 2010, sustituto del Fondo Europeo de Estabilización Financiera.

b) Emisión de deuda conjunta, cuya oportunidad, en forma de bonos de estabilidad, fue justificada por la Comisión154 y que, pese al rechazo de ciertos Estados miembros, se siguen planteando propuestas para la emisión de activos similares como los ESBies, patrocinados por Brunnermeier, Garicano, Lane, Pagano, Reis, Santos, Van Nieuwerburgh y Vayanos (2011), o los Sovereign Bond-Backed Securities (SBBS), sostenidos por Cronin y Dunne (2018).

c) Presupuesto de la UE con capacidad de estabilización, cuya realización en un futuro cercano no se prevé (European Fiscal Board, 2019, 92).

Aunque se considera que la experiencia de ciertos fondos europeos puede marcar el camino para transitar hacia un presupuesto de la UE más amplio y orientado a futuro (*European Fiscal Board*, 2020, 29), la arquitectura institucional de la Unión, y especialmente las corrientes políticas contrarias a la mutualización de la deuda, ponen en duda que, a medio plazo, pueda avanzarse aún más allá hacia un presupuesto de la UE con esa función estabilizadora en caso de crisis económicas.

154 Véase su Libro Verde sobre la viabilidad de la introducción de bonos de estabilidad **-COM (2011) 818 final-**. Disponible en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52011DC0818.

PROPUESTA: La profundización en el mecanismo de supervisión presupuestaria exige la dotación de un poder fiscal europeo permanente y con capacidad de estabilización de la economía en situaciones de crisis.

Más allá de ciertos mecanismos de estabilización ya puestos en marcha, el primer paso hacia la materialización de ese poder fiscal europeo lo marcan las emisiones de deuda conjunta o iniciativas similares, dadas las dificultades políticas e institucionales para avanzar hacia un presupuesto de la UE con tal capacidad.

3. Las propuestas de mejora del marco nacional previsto en la LOEPSF

La reforma de la Gobernanza fiscal de la UE crearía un escenario inédito y que es difícilmente predecible en estos momentos. La reforma de la normativa española deberá adaptarse, obviamente, a las nuevas reglas que se deriven de este procedimiento de reforma en el ámbito europeo. Por supuesto, los cambios en la normativa europea serían los primeros que habría que abordar a nivel interno. No obstante, en estos momento no es posible hacer una valoración de las reformas que se van a introducir en el marco fiscal europeo, y, en consecuencia, en nuestro marco nacional, porque el proceso de valoración de las mismas prácticamente acaba de comenzar. Junto a ello, también debe acometerse en los próximos tiempos la reforma del sistema de financiación autonómica, que es un aspecto íntimamente relacionado con las reglas fiscales, pues obviamente un incremento en la financiación de las Comunidades autónomas, sobre todo de aquellas de aquellas que tienen un déficit en la financiación y, además, en muchos casos son también las más endeudas, supondrá un mayor margen en el cumplimiento de las reglas fiscales. Además, son otras muchas las cuestiones que hay que abordar en la reforma de dicho sistema y que condicionarán los recursos disponibles en los próximos años, como la progresiva reducción de la financiación a través de los mecanismos extraordinarios de financiación y la reincorporación de las Comunidades al mercado. También es preciso llegar a ciertos acuerdos políticos en este marco, alguno de tanta trascendencia como las liquidaciones derivadas de los excesos de financiación que se van a producir durante 2020 y 2021.

Las diferentes reformas pendientes generan una gran incertidumbre, agravada enormemente por la situación que estamos viviendo como consecuencia de la pandemia del covid-19, cuya repercusión en las cuentas públicas es aún incierta. En cualquier caso, sea cual sea la situación financiera de las Administraciones pública una vez finalizada la crisis sanitaria, al día de hoy es obvio que la situación se podrá calificar de muy mala en el mejor de los casos, porque si hubiera una tercera ola de la epidemia u oleadas posteriores el déficit y la deuda acumulada superarán todas las previsiones iniciales.

En cualquier caso, esta situación de incertidumbre no debe ser una excusa para no abordar las reformas pendientes de nuestro marco nacional, pues muchos de los problemas y alguna solución han

sido puestos de manifiesto por diferentes actores del mismo como la AIReF o alguna Comunidad Autónoma, así como por la doctrina. Sin tener en cuenta el escenario de modificación sustancial de la gobernanza fiscal de la UE, que obligaría a la introducción de cambios en la legislación interna para adaptarla a la normativa europea, las reformas que se van a proponer se refieren al funcionamiento de la LOEPSF, en el actual marco europeo. En cualquier caso, si se produjera la reforma del Paco de Estabilidad y Crecimiento, podría ser la ocasión para modificar aquellos aspectos de la normativa interna que no han funcionado correctamente y que no están condicionados por aquella reforma. Cuenca (2016) señala que una reforma de las reglas fiscales europeas no es incompatible con una mejora de nuestra propia LOEPSF, en particular en cuanto a su aplicación práctica.

Varias de las mejoras que son precisas responden a algún déficit en el desarrollo de dicha Ley, que no se ha completado de forma adecuada por la normativa reglamentaria. Precisamente, la doctrina ha destacado como un elemento que resta efectividad y claridad al sistema de estabilidad presupuestaria la falta de desarrollo normativo de la LOEPSF, particularmente en aquellas materias cuya regulación en dicha Ley es excesivamente parca. Martínez (2020) señala que algunas de las disposiciones de la LOEPSF necesitaban desarrollos reglamentarios, citando a estos efectos ciertas materias como la aplicación de los superávits, los ingresos extraordinarios o la cláusula de no rescate. A nuestro juicio, se deberían añadir otros aspectos como los procedimientos para la fijación de los objetivos de déficit, deuda y regla de gasto de las distintas Administraciones. También la regulación de procedimientos trasparentes y en los que se favorezca la participación de las Administraciones implicadas es otro de los puntos clave para la credibilidad del sistema que necesita una regulación más precisa en la normativa actual. Todas estas cuestiones de carácter procedimental son más propias de normas reglamentarias que, sin embargo, no se ha considerado oportuno aprobar. Por tanto, algunas de las reformas que se van a proponer tendrían cabida en el actual marco normativo y, posiblemente, en caso de que se modifique la gobernanza fiscal europea, también tendrán validez en el nuevo marco que resulte de la reforma. Otras cuestiones que se van a analizar ni tan siquiera están reguladas en la LOEPSF, sino que tienen relación con decisiones a nivel político, que tendrán que resolverse mediante el acuerdo entre Gobierno de España y las Comunidades Autónomas, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Algunos de los problemas que han sido puestos de manifiesto en el análisis del marco europeo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, se reproducen amplificados en relación con la norma nacional. De hecho, algunos de los defectos que se pueden señalar a nuestro sistema de estabilidad presupuestaria vienen determinados por la regulación europea, fundamentalmente por la complejidad en la determinación de las magnitudes más importantes que se tienen en cuenta para la determinación de los objetivos y el control del cumplimiento del sistema, como son particularmente los conceptos de déficit estructural o la regla de gasto. Otros son propios de nuestro marco nacional, como ocurre con la poca transparencia a la hora de la fijación de los diferentes objetivos relacionados con las reglas fiscales y la falta de factibilidad y equidad de los objetivos señalados a los diferentes entes, lo que es particularmente evidente en el caso de las Comunidades Autónomas, pues pese a la diferente situación de cada una de ellas, los objetivos de déficit, deuda y regla de gasto han sido homogéneos en todo el subsector, salvo en 2013, año en el que se establecieron objetivos de estabilidad presupuestaria diferentes para cada Comunidad. El procedimiento para su fijación apenas se regula en la normativa, lo que permite al Gobierno central actuar con enorme discrecionalidad. En la actualidad, el protagonismo en el procedimiento de la estabilidad presupuestaria corresponde al Ministerio de Hacienda, que es el que fija los objetivos de cada subsector y realiza toda la labor de seguimiento y control. Así lo ponen de manifiesto Ruiz y Cuenca (2014), quienes señalan que el marco jurídico previsto en la LOEPSF depende sustancialmente y es aplicado por el Ministerio de Hacienda, con un papel menor del Consejo de Política Fiscal

y Financiera, y sin apenas intervención de las Cortes Generales. La relevancia en el procedimiento relativo a las Comunidades Autónomas del Consejo de Política Fiscal y Financiera, que tiene un papel esencial en la toma de ciertas decisiones o en la aprobación de los planes económico-financieros, es otro de los problemas del procedimiento que se sigue con este subsector, dado que se trata de un órgano de marcada naturaleza política y que no resulta operativo a estos efectos. Por ello, quizá sería mejor que asumiera un mayor protagonismo otro órgano independiente y de carácter técnico, como sería la AIREF, que actualmente solo tiene como función la emisión de informes en diferentes fases del procedimiento. En este sentido, en 2017 el Presidente de la AIReF[155] resaltó que era necesario "trasladar a instancias técnicas neutrales la responsabilidad de ciertos parámetros del sistema", reflexión con la que coincidimos plenamente.

Otros problemas no tienen que ver con la regulación normativa, sino con la aplicación del sistema por parte de las Administraciones competentes, que ha sido errático y desigual en el tiempo, sin que se hayan activado de forma sistemática todos los mecanismos que prevé la legislación para asegurar el cumplimiento de los objetivos. Las medidas correctivas y coercitivas deben aplicarse de forma estricta, mejorando los automatismos existentes actualmente, pues deben activarse en función de unos elementos objetivos que deben estar regulados en la legislación con claridad. Eso sí, los objetivos de cada Administración deben fijarse con criterios justos y factibles y deben corregirse las deficiencias del sistema de financiación autonómica, sobre todo en relación con los recursos que aporta el mismo a algunas Comunidades, que tienen claros déficits de financiación. También se han de mejorar los incentivos para favorecer y estimular el cumplimiento espontáneo del marco fiscal por la mayor parte de las Administraciones, de tal forma que todas contribuyan a la consolidación fiscal de las cuentas públicas.

3.1. El grado de cumplimiento de la LOEPSF

Son muchas las críticas que ha recibido el marco nacional de reglas fiscales. Martínez (2020) ha señalado que si bien la LOEPSF supuso en su momento una mejora cualitativa respecto a normativas anteriores adolece de notables limitaciones que afectan a su eficacia y, por tanto, a su credibilidad. Considera que esta ley ha envejecido de manera prematura y no se encuentra en condiciones de marcar el paso de los nuevos tiempos, pues ha dejado de ser una ley útil a fin de orientar el diseño y ejecución de la política fiscal española para convertirse en un elemento formal de dudosa trascendencia y sometida a persistentes incumplimientos, si bien su limitada eficacia también se ha debido a la actuación de los diferentes gobiernos. Señala que la gobernanza fiscal española ya se encontraba oxidada antes de la crisis sanitaria del covid-19, pero ante el nuevo escenario va a ser precisa una reforma radical. Este autor opina que los magros resultados alcanzados en términos de cumplimiento de objetivos de disciplina fiscal ya debieran suponer por sí solos motivación suficiente para considerar una posible reforma de la LOEPSF.

En efecto, el grado de cumplimiento de los objetivos previstos en las normas no ha sido el adecuado. Entre otros, uno de los objetivos fundamentales de la LOEPSF era lograr que la deuda estuviera situada en 2020 en el 60% del PIB, para lo cual era también necesario reducir el déficit público anualmente.

155 https://www.airef.es/es/noticias/noticias-no-destacadas/jose-luis-escriva-hay-que-redefinir-de-forma-conjunta-el-nuevo-sistema-de-financiacion-las-reglas-fiscales-y-la-reincorporacion-de-las-ccaa-al-mercado/

Con anterioridad a la pandemia la deuda superaba el 95% del PIB -y había llegado a rozar la cota del 100% del PIB en años anteriores-, por lo que el objetivo que se pretendía alcanzar habría quedado muy lejano incluso aunque no se hubiera producido esta situación excepcional. Pese a ello, el legislador no ha considerado oportuna la revisión de este objetivo de imposible cumplimiento, pese a que la propia LOEPSF habría previsto dos oportunidades para su revisión, en 2015 y en 2018. Tras la crisis del covid-19 la deuda real puede llegar a ser el doble del objetivo que se había propuesto al final del periodo transitorio inicial, y lo peor de todo, tardará años en reducirse hasta niveles que resulten sostenibles.

Pero al margen del flagrante incumplimiento de este objetivo a medio plazo, tampoco han corrido mejor suerte los objetivos anuales de déficit, deuda y regla de gasto, que desde la aprobación de la LOEPSF hasta 2019 han sido incumplidos de forma sistemática. De hecho, el único año en el que se han cumplido los objetivos de déficit y deuda correspondiente a todas las Administraciones públicas y además, se verificó el cumplimiento de la regla de gasto en las tres Administraciones que están sometidas a esta limitación fue 2016. En cuanto al objetivo de déficit solo se ha cumplido en tres ejercicios (2013, 2016 y 2017), incumpliéndose en todos los demás. En cuanto al objetivo de deuda se ha logrado cumplir en el conjunto de las Administraciones Públicas en la mayoría de los años, pues solo se excedió el límite marcado en 2013 y 2019. Sin embargo, Martínez (2020) quita valor al cumplimiento del objetivo de deuda, pues señala que teniendo en cuenta su metodología de cálculo y valoración, el logro es menos meritorio, en la medida en que valida incumplimientos pasados de déficit, incorpora liquidaciones negativas aplazadas de años anteriores y realiza otros ajustes que permiten elevar el techo de deuda permitida. La Administración más incumplidora es la Administración central, que solo ha cumplido el objetivo de déficit el año 2015. En cuanto al objetivo de deuda lo cumplió entre 2013 y 2017 y lo incumplió los dos años siguientes. Por su parte, la regla de gasto la ha incumplido en cuatro años y solo ha logrado el objetivo fijado en tres. En cuanto al subsector de las Comunidades Autónomas destaca que no ha logrado cumplir el objetivo de deuda ningún ejercicio. Algo mejor le ha ido con el objetivo de déficit, que lo ha alcanzado dos años, mientras que ha obtenido el objetivo impuesto por la regla de gasto en tres ejercicios. De esta forma, todas las reglas se han incumplido en más ocasiones que aquellas en las que se ha logrado alcanzar el objetivo. En consecuencia, el grado de cumplimiento de estas dos Administraciones, que a estos efectos son las más importantes, habla por sí solo de la falta de eficacia del marco fiscal español, que no ha sido capaz de corregir los constantes incumplimientos de los objetivos fiscales impuestos. De lo que no cabe duda es que el único subsector cuyo cumplimiento de los objetivos es satisfactorio es el de las Corporaciones locales, que ha cumplido entre 2013 y 2019 el objetivo de déficit y deuda sin excepción. Tan solo ha incumplido en un par de años (2015 y 2019) la regla de gasto. En cualquier caso, el comportamiento de este subsector ha sido exitoso y, de hecho, muchos ayuntamientos han logrado en algunos años de este periodo finalizar el ejercicio económico con superávits, que en la actualidad superan los 14.000 millones de euros. En la siguiente tabla se analiza el cumplimiento de los objetivos de déficit, de deuda pública y de la regla de gasto por el conjunto del sector público y por las diferentes Administraciones que lo integran desde el primer año en que resultó de aplicación la LOEPSF hasta el año 2019, periodo anterior a la crisis del covid-19 y último ejercicio cerrado a la fecha de finalización de este informe:

Tabla 47. Cumplimiento de los objetivos de las reglas fiscales (2013-2019)

		Cumplimiento del objetivo de déficit	Cumplimiento del objetivo de deuda	Cumplimiento de la regla de gasto
Total de Administraciones Públicas	2013	✓	×	
	2014	×	✓	
	2015	×	✓	
	2016	✓	✓	
	2017	✓	✓	
	2018	×	✓	
	2019	×	×	
Administración Central	2013	×	✓	✓
	2014	×	✓	×
	2015	✓	✓	×
	2016	×	✓	✓
	2017	×	✓	✓
	2018	×	×	×
	2019	×	×	×
Comunidades Autónomas	2013	×	×	✓
	2014	×	×	✓
	2015	×	×	×
	2016	×	×	✓
	2017	✓	×	×
	2018	✓	×	×
	2019	×	×	×
Corporaciones Locales	2013	✓	✓	✓
	2014	✓	✓	✓
	2015	✓	✓	×
	2016	✓	✓	✓
	2017	✓	✓	✓
	2018	✓	✓	✓
	2019	✓	✓	×
Seguridad Social	2013	✓		
	2014	✓		
	2015	×		
	2016	✓		
	2017	✓		
	2018	×		
	2019	×		

Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

Las causas de estos incumplimientos son muy variadas y, obviamente, no solo se deben a deficiencias del marco regulatorio, sino que también ha habido muchas decisiones políticas que no han sido las más adecuadas. En cualquier caso, ciñéndonos a los aspectos que han de revisarse en la normativa sobre las reglas fiscales, van a ser objeto de estudio diversos aspectos que han podido contribuir a que se haya producido esta situación y cuyo conocimiento es esencial para que esta situación se pueda revertir en el futuro, de tal forme que no se vuelva a repetir.

En primer lugar, habría que analizar si las normas que se aplican en España son lo suficientemente rigurosas. Como se verá, la respuesta es positiva, aunque quizá ciertos elementos se han interpretado con cierta laxitud, lo que, sin duda, ha contribuido a una falta de disciplina fiscal de algunas Administraciones públicas.

En segundo lugar, hay que analizar la definición de los objetivos de déficit, deuda y regla de gasto a las distintas Administraciones. Téngase en cuenta que el establecimiento de objetivos demasiado ambiciosos no asegura que el cumplimiento de los mismos sea el correcto, sino que, antes al contrario, la fijación de objetivos que difícilmente se pueden alcanzar desincentiva el cumplimiento de las reglas fiscales. Por tanto, unos objetivos factibles, transparentes y coherentes, en cuya fijación se involucren las propias Administraciones que deben cumplir estas reglas, aseguran un éxito a medio plazo mayor. Se han de analizar, por tanto, todos los hitos del proceso de determinación y aplicación de las reglas fiscales, comenzando por el momento inicial de la fijación de los objetivos.

En tercer lugar, es necesario introducir mayores automatismos en la aplicación de la LOEPSF, siendo uno de los aspectos más relevantes de la reforma la revisión del marco de las medidas preventivas, correctivas y coercitivas. Hay que analizar si las normas de seguimiento tempranas son suficientes para que se pueda alertar con la suficiente antelación de la existencia de los incumplimientos. También es necesario reflexionar sobre si las normas de control a posteriori son suficientes y si las consecuencias penalizadoras son adecuadas para motivar el cumplimiento de las normas. En particular, es esencial determinar, dentro del marco correctivo, el funcionamiento de los planes económico-financieros.

En cuarto lugar, otro elemento muy importante al que apenas se le ha dado trascendencia en nuestro país es la tarea de planificación a medio y largo plazo mediante la elaboración de un plan de consolidación fiscal que afecte a todas las Administraciones, con hitos determinados o determinables a lo largo del periodo, y cuyo cumplimiento sea objeto de seguimiento y control. En España, ni siquiera cuando es obligatorio por la Ley, como ocurre cuando se suspende la aplicación de las reglas fiscales, se ha considerado oportuno abordar y presentar una planificación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, mediante el oportuno plan de reequilibrio, ni por el Gobierno central ni tampoco por ninguna de las Comunidades Autónomas.

Un quinto elemento sobre el que se ha de reflexionar, aunque su análisis se realizará en el último apartado de este capítulo, es la metodología para el cálculo de las tres reglas fiscales. La metodología que se emplea en la actualidad determina que sea complicado un seguimiento estricto del cumplimiento de las reglas fiscales por la propia Administración a la que se refieran los datos, pues existen variables que se utilizan a efectos del cálculo de los diferentes parámetros que se tienen en cuenta y que o bien se van modificando a lo largo del año –normalmente en momentos próximos al final del ejercicio cuando la capacidad de reacción es casi nula- o bien solo se conocen una vez finalizado el año. En este último caso, cuando se da a conocer el dato definitivo ya no se puede hacer nada para rectificar la situación, por lo que esta situación no puede estar sujeta a un control total por la propia Administración que tiene que dar cumplimiento a las reglas fiscales. Por tanto, a veces el cumplimiento o no de alguna de estas reglas fiscales puede depender de factores externos a la propia conducta de la Administración, pues el

cálculo de algunas de las variables que son utilizadas en este proceso escapa en ciertos aspectos del control de la propia Administración a la que se refieren estos datos.

Finalmente, una vez que se ha activado por vez primera la cláusula de escape para la suspensión de las reglas fiscales se han puesto de manifiesto diversos aspectos de la LOEPSF que habría que reformar. No obstante, parece que estos condicionantes legales no han sido un problema para el Gobierno de España, que ha desconocido algunos aspectos de dicha Ley. Aunque es cierto que materialmente el criterio seguido es más adecuado que el que derivaría de haber aplicado estrictamente la Ley, convendría una reforma de la normativa para corregir estos aspectos para el futuro. En este sentido, se trataría de extender la regulación relativa al déficit y a la deuda pública a la regla de gasto, así como permitir en las situaciones que motivan la activación de la cláusula de escape que también las corporaciones locales puedan incurrir en un déficit coyuntural.

Por tanto, más allá de que se produzca una reforma de la gobernanza fiscal europea, que obligaría a modificar la normativa interna para su adaptación al marco europeo, es preciso una profunda reforma de la gobernanza fiscal en España, que pasaría por corregir los problemas que se han advertido durante la vigencia de la LOEPSF y que han lastrado la disciplina fiscal de nuestras Administraciones públicas durante este periodo.

3.2. La rigurosidad de las normas españolas

El incumplimiento reiterado por parte de las Administraciones públicas de los distintos objetivos relativos a las reglas fiscales podría hacer pensar que las normas españolas introducen poco rigor en materia de disciplina fiscal. Sin embargo, los incumplimientos no han tenido su origen en la falta de rigor formal de la legislación, sino posiblemente en una cierta laxitud en su aplicación práctica. Es cierto que en determinados aspectos la norma permite cierta discrecionalidad en la toma de determinadas decisiones relevantes en el proceso de aplicación de las reglas fiscales. Además, los procedimiento de control y las medidas coercitivas se han aplicado también con cierta condescendencia. Sin embargo, se puede afirmar que la normativa española es rigurosa en el contexto europeo, y, por tanto, también lo es a nivel mundial, pues la UE es precisamente la región del mundo que aplica normas más estrictas.

Este aspecto es destacado por Martínez (2020), quien pone de manifiesto que la norma española es muy rigurosa, encontrándose entre las más rigurosas de la zona euro y, por extensión, del mundo, lo que demuestra que m**ás rigor y precisión no siempre significan más** eficacia y que la credibilidad no se consigue de forma automática sobre la base de un rigor *de iure*, de tal forma que reglas fiscales más duras y precisas no garantizan resultados más acordes con la disciplina fiscal. Incluso a veces, señala este autor, la causalidad fluye en sentido contrario, pues esta dureza formal de nuestras reglas fiscales no se ha reflejado en que las Administraciones Públicas hayan tenido un comportamiento destacado en materia de disciplina fiscal, apuntando como causa de ello a la discrecionalidad y a la escasa factibilidad con que se han fijado en muchos casos los objetivos de estabilidad presupuestaria.

Este autor basa sus conclusiones en dos índices internacionales en los que se analizan el rigor de las normas fiscales. Se trata de indicadores sintéticos que, combinando información sobre la base legal que sirve de soporte, la definición de los mecanismos correctores, la existencia de organismos supervisores y de las cláusulas de escape, realizan una aproximación al grado de firmeza con que las reglas fiscales de un país o zona monetaria han sido establecidas. Por un lado, se alude a estos efectos al

índice que ha elaborado la Comisión Europea (2020c) denominado *Numerical fiscal rules in EU member countries*[156], que está actualizado con datos hasta 2018. Dicho indicador muestra que España es uno de los países que tiene mayores exigencias dentro de la UE. Por otro lado, también se hace referencia al índice que elabora el Departamento de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional, bajo la denominación "Conjunto de datos de reglas fiscales 1985 – 2015"[157], en el que se proporciona información sistemática sobre el uso y diseño de las reglas fiscales, que cubren las reglas tanto nacionales como supranacionales que se aplican en 96 países desde 1985 a 2015[158]. De acuerdo con este índice, en España se aplican todas las regla fiscales estandarizadas salvo la reglas de los ingresos, tanto a nivel nacional como supranacional, de tal forma que España se sitúa en el grupo de países en el que se aplica un número mayor de reglas fiscales (al menos tres), y, en general, así ocurre con la mayoría de los países europeos.

3.3. La necesidad de fijar objetivos factibles, transparentes y coherentes (remisión)

Como se ha indicado anteriormente, una de las causas de que el cumplimiento de los objetivos de déficit, deuda y la regla de gasto no haya sido el más adecuado tiene que ver con el procedimiento y los criterios materiales que se utilizan para el establecimiento de dichos objetivos. Esto es particularmente evidente en relación con los objetivos de estabilidad presupuestaria, sobre todo en relación con el subsector de las Comunidades autónomas. Téngase en cuenta que, salvo en 2013, el objetivo individual de déficit de cada Comunidad ha sido homogéneo, pese a que la situación de partida en cuanto al déficit y la deuda acumulada de cada Comunidad es muy diversa. Esto ha motivado que la factibilidad de los objetivos no haya sido la idónea para permitir el cumplimiento posterior de los mismos. Cuenca (2015) critica que los objetivos se fijan de modo poco realista, siendo iguales para todas las Comunidades sin atender siquiera a la situación de partida. Además, en otro trabajo este mismo autor considera que el objetivo que se fija es mucho más asequible para la Administración central que para las Comunidades Autónomas (Cuenca, 2016).

En el proceso de cumplimiento de las reglas fiscales es esencial que se cuide el establecimiento de unos objetivos factibles, coherentes y transparentes. Uno de los aspectos más importantes para que se pueda lograr el cumplimiento de los objetivos a medio plazo es que los objetivos anuales que se propongan en relación con las diferentes reglas fiscales sean alcanzables por la Administración correspondiente. El establecimiento de objetivos que sean muy ambiciosos, pero que difícilmente se puedan lograr, resulta contraproducente, pues la imposibilidad de alcanzarlos hace que se relajen las medidas de disciplina fiscal. Si el incumplimiento es generalizado, obliga, además, a aplicar de forma más laxa las normas correctivas y coercitivas, lo que, en definitiva, resta credibilidad al sistema.

156 https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/numerical-fiscal-rules-eu-member-countries_es

157 https://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/map/map.htm

158 El conjunto de datos cubre cuatro tipos de reglas: reglas de equilibrio presupuestario (BBR), reglas de deuda (RD), reglas de gasto (ER) y reglas de ingresos (RR), que se aplican al gobierno central o general o al sector público. También presenta detalles sobre varias características de las reglas, como su base legal, cobertura, cláusulas de escape, así como procedimientos de ejecución, y hace un balance de las características de apoyo clave que existen, incluidos los órganos de control independientes y las leyes de responsabilidad fiscal.

De hecho, como se analizará en el último capítulo, no solo los objetivos anuales han sido difícilmente factibles, sino que incluso las previsiones que estableció la LOEPSF para el año 2020 eran absolutamente irrealizables. Así era en relación con el objetivo de déficit, en la medida en que se preveía que en dicho año todas las Administraciones lograrían la estabilidad presupuestaria. Sin embargo, esto se contradecía claramente en cada plan trianual que se presentaba, pues desde hace años se veía que ese objetivo era inalcanzable en la fecha marcada en la LOEPSF. Pero también era de imposible cumplimiento alcanzar el objetivo de deuda pública previsto en dicha Ley, que establecía que dicho parámetro estaría situado en un 60 por 100 del PIB en 2020 y que de este porcentaje tan solo el 13% correspondía a las Comunidades Autónomas. Es cierto que esta ley estaba condicionada por lo dispuesto en el apartado 3 de la disposición adicional única de la Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, que establecía que los límites de déficit estructural establecidos en el apartado 2 de dicho artículo entrarían en vigor a partir de 2020, refiriéndose dicho precepto a los márgenes establecidos por la UE para sus Estados Miembros. Este porcentaje del 60% se ha establecido en las normas europeas desde el Tratado de Maastricht sobre la UE. En particular, así se establecía en el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, que fijaba el valor de referencia de la proporción entre la deuda pública y el PIB a que se refería el artículo 104 C en dicho porcentaje del 60%, manteniéndose en el actual Tratado.

Sin embargo, prácticamente desde la aprobación de la LOEPSF se sabía que no se iba a alcanzar estos objetivos de deuda, por lo que no ha constituido en ningún momento un objetivo real que haya guiado a las Administraciones públicas. Incluso si no se hubiere producido la pandemia del covid-19, en 2020 se habría estado muy alejado del objetivo señalado, pues al cierre del ejercicio anterior la deuda acumulada de todas las Administraciones públicas era del 95,5% del PIB, mientras que la deuda de las Comunidades Autónomas era del 23,7%. Por ello, tiene poco sentido que se establezca un índice de referencia absolutamente inalcanzable por muchos de los Estados miembros, más allá de que ese 60% se pueda considerar como un índice de sostenibilidad de las finanzas públicas al que deben de tender todos los Estados miembros. Solo interpretado de este modo, con escasa fuerza de obligar, tendría sentido la inclusión de un porcentaje como este en las normas europeas y nacionales.

El voluntarismo fiscal de fijar objetivos inalcanzables sirve claramente de poco en una senda de disciplina fiscal seria. Antes al contrario, la credibilidad del sistema se ve claramente afectada por estos incumplimientos flagrantes, cuyo primer error es la fijación de objetivos imposibles. También es un problema del sistema de disciplina fiscal español la falta de planificación a medio y largo plazo, fundamentalmente en relación con el objetivo de endeudamiento, en la medida en que el ajuste de este parámetro no se puede realizar a corto plazo.

A efectos del estudio de esta materia nos remitimos al último capítulo de este informe, en el que será objeto de análisis la metodología para la determinación de los objetivos de déficit -tanto en el plano vertical como horizontal-, teniendo en cuenta también algunos aspectos de un concepto ciertamente complejo como es el de déficit estructural, así como determinados aspectos relacionados con los objetivos de deuda y la regla de gasto. Debido a la complejidad de algunos de estos parámetros se requiere un estudio exhaustivo de cada una de las cuestiones señaladas, por lo que sirva este epígrafe tan solo para anunciar la relevancia de estas cuestiones.

3.4. La importancia de introducir mayores automatismos en la aplicación de la LOEPSF. En particular, la revisión del marco de las medidas preventivas, correctivas y coercitivas, con especial atención a los planes económico-financieros

La LOEPSF regula diversos tipos de medidas para tratar de hacer un seguimiento y control en el cumplimiento de las reglas fiscales y de otros conceptos relevantes a estos efectos como el periodo medio de pago a los proveedores, así como para la corrección y sanción de los incumplimientos. Introduce tres tipos de medidas: las preventivas, las correctivas y las coercitivas. Es cierto que el legislador pretendió establecer un cierto automatismo en la regulación de las mismas. De hecho, el artículo 18 se titula como "medidas automáticas de prevención", en el que se trata de introducir un mecanismo automático de prevención para garantizar que no se incurre en déficit estructural al final de cada ejercicio, así como un umbral de deuda de carácter preventivo para evitar la superación de los límites establecidos. Por su parte, el artículo 19 establece un mecanismo de alerta temprana, inspirado en la normativa europea, por el que el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda, formulará una advertencia que permitirá que se anticipen las medidas necesarias de corrección en caso de que se aprecie riesgo de incumplimiento de los objetivos de estabilidad, de deuda pública o de la regla de gasto. También el artículo 20, relativo a las medidas correctivas, incluye el adjetivo automáticas en su título, lo que demuestra un claro deseo del legislador de que todos estos mecanismo preventivos y correctivos operen con cierta dosis de automatismo. Posteriormente se desarrollarán algo más este tipo de medidas, particularmente las que tienen carácter correctivo, que fundamentalmente consisten en la elaboración por parte de la Administración incumplidora de los planes económicos-financieros, así como su seguimiento y control.

Sin embargo, no parece que estos mecanismos hayan funcionado del modo pretendido por el legislador. La Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica, ha señalado lo siguiente en el apartado 65 del Cap. 5: "Las medidas preventivas, correctivas y coercitivas previstas actualmente en la LOEPSF presentan un grado de exigencia muy alto, aunque no todas han sido aplicadas por igual, estando incluso algunas inéditas. En este sentido, la Comisión recomienda reforzar los mecanismos preventivos y de alerta temprana, así como la aplicación del principio de prudencia financiera, tratando de automatizar su funcionamiento. En los casos de incumplimiento, la Comisión entiende que los instrumentos correctores más apropiados, por su eficacia potencial y su mayor respeto al principio de autonomía financiera, son los planes económico-financieros y los planes de reequilibrio, aprobados por el Consejo de Política Fiscal y Financiera previo informe de la AIReF, evitando su renovación inercial. Por lo que respecta a las medidas coercitivas, se recomienda reducir el grado de discrecionalidad en su activación" (Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica, 2017).

Esta opinión es compartida por Martínez (2020), quien afirma que el pretendido automatismo con que se ponen en marcha los mecanismos preventivos, correctivos y coercitivos es manifiestamente mejorable, lo que es importante debido a que se trata de una pieza central para la credibilidad y, por tanto, para la eficacia, de las reglas fiscales. El pretendido automatismo siempre depende de la decisión de una Administración pública de poner en marcha algunos de los procedimientos señalados, para lo cual será preciso que se aprecien las circunstancias que, según la ley, son determinantes del inicio de los mismos, lo que no siempre se sujeta a criterios completamente objetivos. En particular, señala que el carácter potestativo para iniciar intervenciones o sancionar incumplimientos ha devenido en laxitud. Este autor aporta el argumento clave para explicar el funcionamiento inadecuado de estos mecanismos. Señala que no parece lógico que si una de las razones de ser de las reglas fiscales es la de frenar el sesgo hacia el crecimiento insostenible del gasto público que potencialmente pueden

decidir políticos sin suficiente consistencia intertemporal, la activación de esas medidas de freno no puede dejarse al albur de la discrecionalidad política, sino que debe tener el suficiente automatismo para impedir el uso asistemático de las reglas fiscales. De hecho, pone como ejemplo que en España los peores resultados de las reglas fiscales se han obtenido en circunstancias de inestabilidad política. Considera que se han debido sancionar algunos incumplimientos puntuales, echándose en falta ese deseable automatismo que hubiera lanzado señales de credibilidad sobre las reglas fiscales. Si no se ha hecho es por el coste social o político que supone. Además, destaca el coste en términos de bienestar de aplicar sanciones ligadas al cumplimiento de las reglas fiscales, pues ello requiere de un sistema de financiación notablemente nivelador que reduzca la heterogeneidad regional, pues en algunos casos son necesarios los diferenciales de endeudamiento para proveer un determinado nivel de servicios públicos. No obstante, considera que esta situación ha alimentado las expectativas de rescate y, por consiguiente, el exceso de endeudamiento regional.

En cualquier caso, la discrecionalidad política tiene acomodo en la propia normativa, pues la LOEPSF configura los procedimientos de tal forma que permite que la toma de ciertas decisiones en el inicio o avance de los mismos o la falta de adopción de las mismas responda a otras motivaciones de las que deben regir estos procesos. Martínez (2020) subraya que la LOEPSF contiene un mayor automatismo que la normativa anterior, lo que aleja el carácter potestativo de muchas decisiones a adoptar por el Gobierno central, que quedan además bajo su ámbito de competencia directa. También se secuencian mejor, con una notable dosis de gradualismo, las transiciones -ahora más abundantes- en el procedimiento correctivo. Sin embargo, señala este autor que existe un conjunto de circunstancias en las que el carácter potestativo de las medidas a adoptar por el Gobierno o por los órganos que tutelan financieramente a los demás entes anula cualquier automatismo. Así, la utilización de la palabra "podrá" pone de manifiesto la posible discrecionalidad a la hora de adoptar numerosas medidas, lo que ocurre en el artículo 18, relativo a las medidas preventivas ante incumplimientos reiterados del periodo medio de pago a proveedores o en el artículo 25 de la LOEPSF, relativo a medidas coercitivas ante incumplimientos de la obligación de adoptar medidas correctoras. Este autor señala que la realidad pone de manifiesto que no se han adoptado las medidas que determina la legislación ante incumplimientos reiterados, particularmente en el ámbito de la Administración local, pues algunos municipios podían haber sido intervenidos de acuerdo con el artículo 25 y no se ha hecho.

Ahora bien, podemos afirmar que los planes económico-financieros constituyen el instrumento más adecuado para el control y el seguimiento de la situación de las cuentas públicas de los entes públicos que hayan incumplido los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda y/o la regla de gasto, que estarán precedidos de mensajes preventivos de advertencia de riesgo de incumplimiento, de acuerdo con el artículo 19 de la LOEPSF. Lo relevante de este mecanismo corrector es que es expresión de la responsabilidad de cada Administración en caso de incumplimiento de dichos objetivos. Si bien este instrumento ya estaba contemplado en la anterior ley, la LOEPSF mejora su regulación en determinados aspectos del procedimiento de tramitación y seguimiento de las mismas. Los planes económico-financieros se regulan en el artículo 21 de la LOEPSF, que determina que en caso de incumplimiento de los objetivos relativos a las reglas fiscales se exigirá a la Administración incumplidora la presentación de un plan que permita la corrección de la desviación en el plazo de un año. Dicho precepto determina el contenido de este tipo de planes y, entre otras cuestiones, señala que se debe identificar las causas de la desviación y las medidas que permitirán retornar al cumplimiento de tales objetivos. Por su parte, el artículo 23 determina el procedimiento relativo a su tramitación y seguimiento. Martínez (2020) señala en relación con estos planes que dista de haber alcanzado toda su eficacia. En relación con los planes relativos a las Comunidades Autónomas señala que la causa es la escasa frecuencia con que se reúne el Consejo de Política Fiscal y Financiera, destacando que no ha habido un solo año en que se haya completado el ciclo de aprobación en su integridad de todos los planes económico-financieros

de las Comunidades obligadas a ello por la LOEPSF. Incluso señala que en algún caso no se ha tratado de excepciones puntuales, sino que ha sido generalizado y no se ha aprobado un solo plan, como ocurrió en 2016 con respecto a los resultados de 2015 o en 2019 por los incumplimientos de 2018. Otro aspecto importante que destaca este autor es que el Estado jamás ha presentado el suyo a las Cortes Generales. Además, resalta también el desajuste existente entre las diferentes herramientas asociadas a incumplimientos fiscales, y de estas a su vez con los presupuestos autonómicos. En particular, así ocurre con los planes de ajuste, que recogen los compromisos de las Comunidades Autónomas en términos de consolidación fiscal derivados de su acceso a los recursos del FLA y que se extiende hasta la amortización completa del préstamo concedido. Señala este autor que los momentos del tiempo en que esto dos tipos de planes se elaboran, discuten y finalmente se aprueban (o firman en el caso de los de ajuste) no están sincronizados, al igual que el seguimiento de los mismos, por lo que surgen potenciales solapamientos entre los distintos instrumentos. Todo ello determina que el escenario diste de ser eficiente, pese a que su diseño legal pudiera parecer adecuado.

Por otra parte, las medidas coercitivas previstas en la LOEPSF pueden ser consideradas bastante rigurosas. Se establece que en caso de incumplimiento de un plan económico-financiero o si se produce cualquier otra circunstancia prevista en el artículo 25, la Administración responsable deberá aprobar automáticamente una no disponibilidad de créditos y constituir un depósito. Además, en caso de no adoptarse por las Comunidades Autónomas los acuerdos de no disponibilidad o de no acordarse las medidas propuestas por la comisión de expertos prevista en el artículo 25.2, la Ley habilita, al amparo del artículo 155 de la Constitución, la adopción de medidas para obligar a su cumplimiento forzoso. En términos similares, se establece la posibilidad de imponer a las Corporaciones Locales medidas de cumplimiento forzoso, hasta el punto de que en caso de persistencia en los incumplimientos se podría disponer la disolución de la Corporación Local. Otra cuestión diferente es que estas medidas, formalmente muy exigentes, al menos las más graves, no se hayan activado nunca hasta el momento. En relación con los mecanismos coercitivos de la LOEPSF, Martínez (2020) señala que si bien es cierto que en ocasiones se han remitido cartas desde el Ministerio de Hacienda exigiendo medidas correctoras, la discontinuidad con que este procedimiento tiene lugar impide, de un lado, culminar adecuadamente los procedimientos correctores y, de otro lado, favorece que se considere que muchas iniciativas de este tipo estén motivadas por un elevado componente de discrecionalidad política, quedando en entredicho así el pretendido automatismo que debería orientar estas actuaciones.

PROPUESTA: Es necesario un replanteamiento de las normas de la LOEPSF dedicadas al control, corrección y sanción de los incumplimientos. Pero estos aspectos de la gobernanza fiscal no se agotan en las disposiciones legales, pues también es esencial que se logre una mayor eficacia en la aplicación de dicha norma, mediante procedimientos mucho más adecuados y eficientes, dirigidos e impulsados por órganos independientes y autónomos políticamente. Para que el sistema de disciplina fiscal funcione es necesario seguir mejorando y reforzando los mecanismos preventivos y los controles de alerta temprana, tal y como también ha recomendado la Comisión Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica, que ha señalado que se ha de tratar de automatizar el funcionamiento de estas medidas. También coincidimos con la Comisión de expertos en que, dentro del plano correctivo, la mejor medida es la elaboración y seguimiento de los planes económico-financieros, particularmente por la eficacia que pueden tener respetando la autonomía financiera de la Comunidad incumplidora, que es la que gestiona la mayor parte del proceso. De esta forma, se hace partícipe a esta Administración del procedimiento que le permitirá retornar a una situación de cumplimiento de las reglas fiscales. Para que esta medida pueda cumplir mejor su función se ha de profundizar en la mejora de la regulación de estos planes y, sobre todo, en su ejecución en la práctica.

Pero la sanción de los comportamientos más graves se convierte también en un aspecto esencial que imprime credibilidad al sistema. En este informe se defiende que los objetivos que se marquen a las distintas Administraciones tienen que ser factibles y coherentes. Además, también es necesario asegurar a todas las Comunidades un nivel mínimo de servicios públicos, al menos de aquellos ligados al Estado del bienestar, para lo que es imprescindible corregir los déficits de financiación que tienen algunas Comunidades con el vigente sistema de financiación autonómica. Cuando se corrijan todas estas deficiencias tanto del sistema de disciplina fiscal como del sistema de financiación, en caso de que se incumplan las reglas fiscales no existirán excusas, salvo que hayan acontecido circunstancias excepcionales, como las que hemos vividos en este 2020 que está a punto de finalizar. Es evidente que ante incumplimientos reiterados y sistemáticos de las reglas fiscales, cuando ello se deba a la indisciplina fiscal de los gobernantes, y siempre que hayan fallado todos los mecanismos correctivos, se debe poner en marcha la maquinaria coercitiva con todas sus consecuencias.

Precisamente, por ello consideramos que la labor de control y supervisión debiera corresponder a un órgano que tenga autonomía frente a las distintas Administraciones. Este órgano podría ser la AIReF, dada la competencia profesional y la independencia que ha alcanzado en estos años. De esta forma, defendemos que este organismo alcance un mayor protagonismo en este proceso de control del cumplimiento de las reglas fiscales y en la adopción de las medidas necesarias para revertir las situaciones de incumplimiento. Para ello sería necesario que tengan más competencias en el inicio y avance de los distintos procedimientos, aun cuando la decisión final sobre la adopción de las medidas se mantenga en manos de los órganos actuales. Su papel sería más activo e iría más allá de elaborar informes, lo que sería particularmente relevante en relación con las medidas preventivas y correctivas, pues las medidas coercitivas sí deben seguir residenciadas en órganos de un mayor nivel político, para evitar que se ponga en duda la legitimidad del órgano que adopte estas medidas, que son más invasivas en las competencias autonómicas o municipales.

3.5. Aspectos a reformar de la cláusula de escape que permite la suspensión de las reglas fiscales

Hay diversos aspectos relativos a la cláusula de excepcionalidad, prevista en el apartado 3 del artículo 11 de la LOEPSF, cuya regulación no parece la más adecuada. La suspensión de las reglas fiscales debe producirse en relación con todas ellas y para todas las Administraciones. Sin embargo, esto no es lo que se deduce del precepto señalado, dado que establece limitaciones tanto objetivas, al dejar fuera una de estas reglas, como subjetivas, al no hacer referencia a estos efectos a uno de los subsectores que están sujetos a los compromisos derivados de la LOEPSF. Sin embargo, tras la suspensión de las reglas fiscales por el Gobierno a finales de septiembre de 2020, no se han tenido en cuenta ninguna de las anteriores limitaciones. Por ello, resulta conveniente una revisión normativa que permita adecuar la regulación de la cláusula de escape a los aspectos que van a ser objeto de análisis a continuación.

En cuanto a la limitación de carácter objetivo, la exclusión se refiere a la regla de gasto. El artículo 11.3 de la LOEPSF determina que cuando concurran las circunstancias expresadas en el mismo se podrá incurrir en déficit estructural. Por su parte, este precepto también resulta de aplicación por remisión en relación con la deuda pública, en la medida en que el artículo 13.3 de la LOEPSF se refiere a las circunstancias previstas en aquel precepto a efectos de que se puedan superar los límites de deuda pública. Sin embargo, el artículo 12, que regula la regla de gasto, no contempla la posibilidad de inaplicar esta regla en caso de que se produzcan circunstancias excepcionales similares a las previstas en el señalado artículo 11.3 de la LOEPSF. Pese a ello, ya se ha indicado que el Gobierno ha suspendido en 2020 y 2021 todas las reglas fiscales, incluida la regla de gasto. Desde el punto de vista jurídico no parece que sea posible de acuerdo con lo previsto en la LOEPSF, pues al tratarse de una cuestión excepcional dicha suspensión solo debe admitirse en los casos que estén previstos expresamente, por lo que la regla de gasto quedaría excluida de la suspensión en la configuración que realiza la Ley Orgánica. Ahora bien, desde el punto de vista sustancial no tiene ningún sentido que se suspenda la aplicación de las reglas relativas al déficit y a la deuda púbica y, sin embargo, se mantenga inalterada la regla de gasto, pues en esas circunstancias excepcionales que motivan la activación de la cláusula de escape será obligado superar el límite de gasto inicialmente previsto, que es precisamente lo que va a motivar que se genere un mayor déficit y deuda pública que el inicialmente previsto. En consecuencia, la suspensión debe resultar aplicable automáticamente a las tres reglas fiscales, dado que todas están interrelacionadas.

Como se ha indicado, también hay una limitación subjetiva, pues el artículo 11.3 de la LOEPSF no incluye a la Administración local entre las afectadas por la suspensión de las reglas fiscales. El precepto solo hace referencia al Estado y a las Comunidades Autónomas y, dado que esta regla tiene carácter excepcional, la interpretación más correcta es que las entidades locales quedan excluidas de esta suspensión. Además, esta conclusión se reafirma porque el artículo 11.4 de la LOEPSF determina que las corporaciones locales deberán mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario, sin que se establezca ninguna excepción en caso de que acontezca alguna de las circunstancias excepcionales prevista en el apartado 3 del mismo precepto y en el artículo 135.4 de la Constitución, que por cierto no se refiere a ninguna Administración en particular sino que habla del Estado, por lo que se puede interpretar que la Constitución permite la suspensión de las reglas fiscales para todas las Administraciones públicas que se engloban en el concepto de Estado. Téngase en cuenta que la necesidad de gasto de los ayuntamientos en este tipo de situaciones excepcionales también justifica que se beneficien de la aplicación de la cláusula de escape, como de hecho ha ocurrido en la suspensión acordada por el Gobierno, en la que se ha permitido una tasa de referencia del déficit público del 0,1% en 2021 para el subsector de las corporaciones locales, pese a que la LOEPSF prohíbe que puedan incurrir en déficit. Además, al ser el subsector menos endeudado, debería tener un mayor margen fiscal en una situación de crisis.

PROPUESTA: Es aconsejable que se reforme la LOEPSF para que se incluya la regla de gasto entre los parámetros que se pueden suspender cuando se active la cláusula de excepcionalidad prevista en dicha Ley, siempre que concurran las mismas circunstancias que prevé el artículo 11.3 de dicha Ley para que se pueda incurrir en déficit estructural y, por remisión del artículo 13.3, para que se puedan superar los límites de la deuda pública. Además, la suspensión de las reglas fiscales por la concurrencia de las circunstancias previstas en el artículo 11.3 de la LOEPSF debe extenderse por ley a todas las Administraciones, incluidos los entes locales, que en esta situación deberían tener la posibilidad de incurrir en déficit estructural para el desarrollo de políticas de gasto necesarias para superar la situación de crisis.

3.6. La necesaria mejora de la tarea de planificación: la elaboración de un Plan de consolidación fiscal a medio y largo plazo

Diferentes instituciones de control y supervisión han recomendado la necesidad de realizar un Plan de consolidación fiscal a medio plazo. Esta propuesta no tiene su origen en la crisis sanitaria por la que estamos atravesando, sino que es una recomendación que se lleva realizando desde hace tiempo. Su objetivo es que se realice una planificación sistemática de la senda de consolidación fiscal de las distintas Administraciones públicas. Se considera que a tal efecto se debe realizar una propuesta que clarifique el marco fiscal y que permita establecer de verdad una estrategia fiscal nacional a medio plazo que pueda servir para garantizar la estabilidad y la sostenibilidad de las cuentas públicas.

En este sentido, el Banco de España ha realizado una propuesta en esta línea. En su informe anual de 2019 ha pedido al Gobierno que elabore un plan de consolidación fiscal a medio plazo y de reformas estructurales que reduzcan los desequilibrios de la economía y eleven su crecimiento potencial. Se trataría de un medio para garantizar la sostenibilidad presupuestaria, lo que se convierte en una tarea esencial una vez que la crisis sanitaria y económica ha disparado las cifras de déficit y deuda (Banco de España, 2020)[159].

También la AIReF en numerosas ocasiones ha recomendado la necesidad de contar con una verdadera planificación presupuestaria plurianual, poniendo el acento en que el marco a medio plazo es el que debe encuadrar la política fiscal. Dicho organismo ha destacado reiteradamente que en España existe una clara falta de planificación y estrategia en las políticas públicas, y que es el momento de paliar esta carencia con un nuevo marco de planificación estratégica y presupuestaria, que aporte mayor información y transparencia al sistema. Esta misma consideración la ha realizado la AIReF (2020c) en el marco de la situación generada por la pandemia, pues aunque considera que la prioridad actual es dar respuesta a la crisis, también subraya que no se deben desenfocar sus efectos en el medio plazo. A tal efecto, en mayo de 2020, con anterioridad a la suspensión de las reglas fiscales nacionales, recomendó el inicio de los trabajos para la elaboración de un plan de reequilibrio de las cuentas públicas[160]. Se trataría de un instrumento esencial que serviría para orientar la política fiscal de las Administraciones Públicas a medio plazo, lo que permitiría garantizar de manera realista y creíble la sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas. El plan debería incluir un calendario en el que se prevea el cumplimiento de hitos y una planificación de las medidas, así como establecer los recursos necesarios con los que se financiarían. Se trataría, por tanto, de establecer una hoja de ruta para los próximos años que contemple la sostenibilidad de dichas cuentas a medio plazo. La AIReF (2020c) considera que ello requeriría la participación y corresponsabilidad de todos los niveles de la Administración y, por tanto, tener en cuenta la realidad fiscal en materia de recursos y competencias de cada subsector. Dicho Plan debería elaborarse teniendo en cuenta el contexto de la UE, de tal forma que sea consistente

159 En el Informe anual 2019, dedica el apartado 5 a analizar los "retos para la economía española ante el escenario post covid-19". En la pág. 229 de dicho informe se indica que "el estímulo fiscal que ha sido necesario implementar en respuesta al covid-19 incrementará sustancialmente el endeudamiento público en España a partir de este año durante un período prolongado. En este contexto, la necesidad de moderar el notable grado de vulnerabilidad que supone la persistencia de niveles muy elevados de endeudamiento público y de reconstruir un cierto margen de actuación fiscal que permita afrontar futuras perturbaciones negativas aconseja que, una vez que comience la recuperación de la actividad, se aborde un ambicioso plan de consolidación fiscal a medio plazo y de reformas estructurales que eleven el potencial de crecimiento y, por tanto, permitan reducir el coste de la consolidación presupuestaria".

160 Así lo señaló en el Informe sobre la actualización del Programa de Estabilidad 2020-2021 (informe 2/20), de 6 de mayo de 2020, p. 124, 2ª recomendación.

con el calendario y enfoque que pueda determinarse a nivel comunitario. Hasta el momento no se ha aprobado nunca un plan de este tipo, lo cual era hasta el momento consistente con el hecho de que no se hubiera activado la cláusula de escape, pero tras la suspensión de las reglas fiscales ninguna Administración se ha dado por aludida sobre la obligatoriedad de su aprobación, pese a la claridad con la que se pronuncia la LOEPSF en este punto.

Es cierto que el momento actual es el más complicado para realizar una planificación a medio plazo. Así es en la medida en que aún no se sabe cuándo se podrá superar la situación de crisis sanitaria, lo que dependerá del control que las autoridades puedan ejercer sobre la expansión del virus y los distintos rebrotes u oleadas de la epidemia que se puedan producir en los próximos meses. Téngase en cuenta que el gasto público y, en consecuencia, el déficit y la deuda pública, van a depender en este periodo de acontecimientos que escapan del control de los Gobiernos, que es precisamente la circunstancia que ha permitido activar la cláusula de excepcionalidad que ha dado lugar a la suspensión de las reglas fiscales, por lo que es difícil realizar un pronóstico de la situación en la que estarán las cuentas públicas cuando, una vez finalizada la pandemia, comience a crecer nuevamente la economía. Aunque es evidente que ni en 2020 ni en 2021 será posible avanzar en una senda de consolidación fiscal, esta se tendrá que empezar a transitar a partir de 2022. La planificación de la reducción gradual de los tres elementos de las reglas fiscales es esencial desde incluso antes que se activen de nuevo dichas reglas a nivel nacional y en la UE. Ni siquiera la situación actual de absoluta incertidumbre impide que se realice una planificación de la situación de las cuentas públicas, que se pueda ir modificando periódicamente, al igual que se hace con otros datos macroeconómicos. Todo ello permitiría una adecuada planificación de los distintos parámetros que deben ser objeto de control por las Administraciones públicas, teniendo en cuenta los diferentes escenarios que se vayan planteando.

Ahora bien, la situación es diferente una vez que se ha activado la cláusula de excepcionalidad a nivel nacional. Como consecuencia de la suspensión de las reglas fiscales el artículo 11.3 de la LOEPSF exige que el Gobierno apruebe "...un plan de reequilibrio que permita la corrección del déficit estructural teniendo en cuenta la circunstancia excepcional que originó el incumplimiento". Según señala el propio precepto, el objetivo de este plan es evitar que esta desviación temporal ponga en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo. En dicho plan de reequilibrio de las cuentas pública se detallarán las medidas adecuadas para hacer frente a las consecuencias presupuestarias derivadas de la situación excepcional que ha motivado la suspensión de las reglas fiscales, lo que permitirá establecer una senda de sostenibilidad para los próximos años. Se trata de establecer la senda que permita retornar al inicio de esta situación de excepcionalidad y volver al cumplimiento de las reglas fiscales. Este asunto es regulado expresamente por el artículo 22 de la LOEPSF. Dicho precepto establece que en dicho plan, además de incluir lo dispuesto en el artículo 21.2, relativo al plan económico-financiero, recogerá la senda prevista para alcanzar el objetivo de estabilidad presupuestaria, desagregando la evolución de los ingresos y los gastos, y de sus principales partidas, que permiten cumplir dicha senda. También recogerá la senda prevista para alcanzar el objetivo de deuda pública, desagregando los factores de evolución que permiten el cumplimiento de la misma, así como un análisis de la dinámica de la deuda pública que incluirá, además de las variables que determinan su evolución, otros factores de riesgo y un análisis de la vida media de la deuda. El artículo 23 determina la tramitación y seguimiento de los planes de reequilibrio. De este precepto, conviene destacar, por su flagrante incumplimiento, los plazos que señala dicho precepto para la presentación y aprobación de estos planes. En concreto, el apartado 1 determina que los planes de reequilibrio serán presentados en el plazo máximo de un mes desde que se aprecien las circunstancias previstas en el artículo 11.3 y deberán ser aprobados en el plazo máximo de dos meses desde su presentación. Finalmente, su puesta en marcha no podrá exceder de tres meses desde la apreciación de dichas circunstancias. En estas situaciones todas las Administraciones tienen que presentar su propio Plan de reequilibrio. En este sentido, el artículo 23.3 prevé que

los planes elaborados por las Comunidades Autónomas serán remitidos al Consejo de Política Fiscal y Financiera, que comprobará la idoneidad de las medidas incluidas y la adecuación de sus previsiones a los objetivos que se hubieran fijado.

Pese a la claridad de la normativa anteriormente transcrita, el Gobierno no ha elaborado el plan de reequilibrio ni ha indicado que lo vaya a hacer, pese a las peticiones de la oposición parlamentaria en el Pleno del Congreso en el que se dio conformidad a la activación de la cláusula de escape por la concurrencia de las circunstancias establecidas en el artículo 11.3 de la LOEPSF. Que sepamos tampoco lo ha hecho ninguna Comunidad Autónoma, pese a la obligación legal de hacerlo. De este modo, se recomienda a la Comunidad de Andalucía que cuanto antes presente un plan de reequilibrio con el contenido señalado para dar cumplimiento a lo dispuesto en la legislación o para desarrollar un instrumento de planificación muy adecuado para la consecución a medio plazo de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Sería la primera Comunidad Autónoma en presente este plan, lo que reforzaría su compromiso con la disciplina fiscal.

La planificación a medio y largo plazo debe ser consustancial a las reglas fiscales, pues precisamente de lo que se trata con ellas es de realizar un ajuste intertemporal entre las necesidades de financiación y los recursos disponibles. Si las necesidades no se ajustan a los recursos la debilidad económica de las cuentas se trasladará hacia el futuro, incluso a las generaciones venideras. De hecho si el ajuste se traslada a más largo plazo también se puede hablar de ajuste intergeneracional. Si a través de la gobernanza fiscal se realiza una planificación adecuada, esto no sucederá, sin perjuicio de que en algún periodo se pueda ser más laxo en la aplicación de estas reglas, pues se puede compensar con otros periodos más restrictivos. A estos efecto, solo es posible que las reglas fiscales tengan un efecto anticíclico si se realiza una adecuada planificación a medio y largo plazo. En este sentido, diversos organismos, tanto nacionales como internacionales, han destacado no solo la obligatoriedad de este plan de reequilibrio, sino también su importancia para lograr el objetivo de corregir la situación que ha generado la suspensión de las reglas fiscales.

Así lo ha señalado la AIReF (2020b) en el informe preceptivo sobre la concurrencia de las circunstancias que determinan la aplicación de la cláusula de escape que debe emitir dicho organismo antes de la tramitación parlamentaria de esta medida. En dicho informe la AIReF (2020b) emplazó al Gobierno a diseñar un Plan de Reequilibrio con una estrategia fiscal a medio plazo que sirva de orientación fiscal y garantice de manera realista y creíble la sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas[161]. En este sentido, el plan elaborado por el Gobierno central puede servir de marco para los planes de reequilibrio que deberán aprobar el resto de las Administraciones y, particularmente, las Comunidades Autónomas. Además, la relevancia de contar con una planificación a medio plazo se justifica aún más para una adecuada gestión del Plan de Recuperación para Europa o *Next Generation EU*, a través del cual llegarán importantes recursos para la realización de inversiones y reformas, debido al carácter

161 En este sentido, el Informe 24/20, sobre circunstancias excepcionales del artículo 11.3 LOEPSF, de 13 de octubre de 2020, determina que "la AIReF reitera al Gobierno la recomendación de que realice esa planificación fiscal nacional, ya sea dentro o no del Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia, considerando los siguientes aspectos fundamentales: 1. Que establezca una estrategia fiscal nacional a medio plazo que sirva de orientación fiscal y garantice de manera realista y creíble la sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas. Esto requiere:
- Contar con todos los niveles de la administración, considerando sus realidades fiscales en materia de recursos y competencias, para asegurar una adecuada coordinación y corresponsabilidad.
- Considerar los niveles de deuda pública y los riesgos fiscales, en especial, los asumidos por la gestión de la crisis de la covid-19.
- Establecer un calendario tentativo para el cumplimiento de hitos.
- Servir de marco para los planes de reequilibrio de las Administraciones Públicas y promover su coordinación con el plan de recuperación y resiliencia".

plurianual de dicho plan[162]. Incluso es muy posible que la obtención de estos recursos por los Estados se vincule al cumplimiento de las reglas fiscales que a nivel de la UE se establezcan una vez que se supere la crisis sanitaria, de tal forma que el dinero correspondiente a dicho fondo se podría congelar a los países que incumplan estas reglas y que no apliquen las recomendaciones de la UE para corregir el desfase presupuestario.

Posteriormente, en el Informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos 2021 de las Comunidades Autónomas, de 3 de diciembre de 2020, la AIReF (2020a) ha vuelto a aprovechar la ocasión para subrayar que el diseño del marco anual presupuestario no puede obviar una perspectiva más amplia. Como ya señaló en su anterior informe de 5 de noviembre, hay varios factores que hacen necesario disponer de una planificación a medio plazo: la exigencia de la propia LOEPSF, la naturaleza plurianual de los nuevos fondos vinculados al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y la incertidumbre derivada de la pandemia. Esto hace especialmente necesario que los presupuestos se elaboren teniendo en cuenta su repercusión a medio plazo y la posible integración de sus actuaciones en el Plan de Reequilibrio exigido en el artículo 22 de la LOEPSF, cuya elaboración deben abordar cuanto antes las Comunidades, a ser posible en el marco de una estrategia fiscal nacional a medio plazo. En esta línea, la AIReF (2020a) recomienda a las Comunidades Autónomas que inicien los trabajos para la elaboración del Plan de reequilibrio contemplado en la LOEPSF, en consonancia con la estrategia fiscal a medio plazo del conjunto de las Administraciones Públicas que se diseñe para fijar la senda de recuperación fiscal. La AIReF (2020a) destaca, entre las recomendaciones vivas que incorpora este informe, que la elaboración de los planes de reequilibrio autonómicos debe abordarse bajo una perspectiva coordinada e integrada, de forma que se garantice la canalización de todos los esfuerzos en una línea coherente hacia la recuperación para todos los niveles de la Administración. Por ello considera fundamental, como ha reiterado la AIReF en los sucesivos informes que ha emitido a lo largo del ejercicio, que el Gobierno elabore una planificación fiscal nacional a medio plazo, ya sea dentro, o no, del Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia, cumpliendo determinados requisitos fundamentales. Así se mantiene viva la recomendación realizada al Ministerio de Hacienda en informes anteriores, como el Informe 24/20, de 13 de octubre de 2020, citada en una nota anterior.

Unos días después, en la comparecencia de la Presidenta de la AIReF en la Comisión de Presupuestos del Senado el 9 de diciembre ha vuelto insistir en la necesidad de diseñar un plan de ajuste de las cuentas públicas a medio plazo. De nuevo, apremió a diseñar un plan de reequilibrio que garantice la sostenibilidad de las cuentas públicas, que podría incluirse en el programa de inversiones que el Gobierno presentará a la Comisión Europea en abril de 2021, pues este debe venir acompañado de un escenario presupuestario. Ha recordado que la suspensión de las reglas fiscales para 2020 y 2021 no implica que se suspenda la supervisión fiscal, por lo que considera esencial elaborar un plan de reequilibrio que fije la hoja de ruta fiscal para garantizar la sostenibilidad de las cuentas públicas en el medio y largo plazo. Además, considera que este enfoque de medio plazo es fundamental para acompañar a los recursos que van a llegar a España de la UE, que tienen una perspectiva plurianual.

También el Banco de España (2020) ve imprescindible que se defina una estrategia creíble para volver a la consolidación fiscal mediante la elaboración y presentación pública de un plan de reequilibrio, que permita contener el déficit y la deuda publica una vez superada la pandemia. Se trataría de elaborar una estrategia de reducción gradual, pero sostenida, de los desequilibrios fiscales, para su implementación una vez que se haya superado la crisis sanitaria y haya comenzado la recuperación. Con ello

162 En la p. 11 del señalado Informe 24/20 se defiende que "el Plan de Recuperación para Europa o "Next Generation EU" concederá a las Administraciones Públicas españolas en los próximos años importantes recursos para la realización de inversiones y reformas que, por su propia naturaleza, tienen carácter plurianual, lo que refuerza la relevancia de contar con una planificación a medio plazo".

se demostraría el compromiso de España con la senda de consolidación fiscal, lo que mandaría un mensaje de tranquilidad a los mercados y comportaría beneficios importantes para la credibilidad de la política económica.

El mismo mensaje ha sido enviado por el Fondo Monetario Internacional (2020), que al hacerse pública la suspensión de las reglas fiscales recomendó al Gobierno que presentara cuanto antes un plan que muestre un compromiso de reducir la deuda y el déficit público tan pronto como se encauce la recuperación económica (previsiblemente no antes de 2022). Este plan permitiría asegurar la plena transparencia del proceso y lograr un equilibrio entre la flexibilidad y la credibilidad. Se trataría de un plan de ajuste gradual, cuya aplicación dependería de la evolución de la pandemia y de la situación de la economía. El plan debería suponer la reducción de la deuda pública una vez que la economía se encuentre en una senda de crecimiento sostenible y empiece a disminuir el desempleo, lo que según las previsiones de este organismo no sucederá antes de 2022. Según dicho organismo, dicho plan debería contemplar medidas estructurales sostenibles que incluyan, entre otros aspectos, un aumento de la recaudación fiscal o una reforma de las pensiones. Solo de esta forma se enviaría un mensaje de calma para evitar tensiones en los mercados, lo que evitaría una subida de la prima de riesgo y, en suma, contribuiría a la sostenibilidad de las cuentas públicas.

PROPUESTA: El Gobierno central debe elaborar de manera sistemática un Plan de consolidación fiscal a medio plazo al objeto de establecer una estrategia fiscal nacional y servir de marco a los planes del resto de Administraciones públicas. Se trataría de un instrumento esencial que serviría para orientar la política fiscal de las Administraciones Públicas a medio plazo con el objetivo de garantizar la estabilidad y la sostenibilidad de las cuentas públicas. Se ha de elaborar una hoja de ruta para los próximos años que incluya un calendario con las medidas, los hitos a lograr y los recursos necesarios, siendo esencial la participación y la corresponsabilidad de todos los niveles de la Administración.

Al margen de esta planificación plurianual, que debe realizarse de forma sistemática, la activación de la cláusula de excepcionalidad a nivel nacional para la suspensión de las reglas fiscales exige, de acuerdo con el artículo 11.3 de la LOEPSF, que el Gobierno apruebe un Plan de Reequilibrio. Este plan debe diseñar una estrategia creíble para volver a la consolidación fiscal y reducir gradualmente los desequilibrios fiscales, para lograr que la desviación temporal con origen en la pandemia no ponga en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo. El plan debe contener medidas estructurales sostenibles orientadas a contener el déficit y la deuda pública una vez que se haya superado la crisis sanitaria y haya comenzado la recuperación económica, lo que mandaría un mensaje de tranquilidad a los mercados y otorgaría mayor credibilidad de la política económica de España. En cualquier caso, es un plan cuya elaboración por el Gobierno central resulta obligatoria por la activación de la cláusula de escape y que debe servir de marco para los planes de reequilibrio que deberán aprobar el resto de las Administraciones. En efecto, la elaboración de estos planes es también una obligación para el resto de los niveles de gobierno que se han visto afectados por la suspensión de las reglas fiscales. Sin embargo, pese a claridad de la normativa anteriormente transcrita, el Gobierno no ha elaborado el plan de reequilibrio ni ha indicado que lo vaya a hacer y tampoco lo ha hecho ninguna Comunidad Autónoma, pese a la obligación legal de hacerlo por parte de todas estas Administraciones. Por ello, se recomienda a la Comunidad de Andalucía que cuanto antes presente un plan de reequilibrio para dar cumplimiento a lo dispuesto en la LOEPSF. Además de cumplir con dicho deber legal, es un instrumento de planificación muy adecuado para la consecución a medio plazo de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y reforzaría el compromiso de nuestra Comunidad con la disciplina fiscal.

4. Las cuestiones relativas a la reforma del sistema de financiación autonómica

4.1. La relación entre el sistema de financiación autonómicas y el programa de estabilidad: la necesidad de integración entre ambas normas

La posible adecuación del marco normativo de las reglas fiscales y, en particular de la LOEPSF, debe hacerse coincidir con una reforma del sistema de financiación autonómica, dada la interrelación que existe entre ambos conjuntos normativos. En efecto, es preciso integrar en mayor medida las reglas de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que se determinan en la LOEPSF con el sistema de financiación autonómica para permitir una integración más armónica entre ambos sistemas de normas. En la actualidad, cada norma va por su lado y los puntos de encuentro no son suficientes. La LOFCA, aunque se haya reformado varias veces, y algunas de ellas, precisamente para adecuar algunos aspectos de su contenido a la LOEPSF, tan solo recoge aspectos parciales de la gobernanza fiscal. Así, por ejemplo, tanto la LOFCA como la LOEPSF fueron reformadas mediante la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, con el objetivo de adecuar diversos aspectos de ambas leyes a las nuevas circunstancias y, en particular, se reformaron diversas normas relativas al endeudamiento de las Comunidades Autónomas.

Es clara la interrelación entre la gobernanza fiscal y el sistema de financiación autonómica. Y de hecho, en parte al menos, los incumplimientos de las reglas fiscales tienen que ver también con el sistema de financiación. Por ello, tiene poco sentido el análisis del cumplimiento o no de las reglas fiscales por las Comunidades Autónomas sin tener en cuenta su sistema de financiación, pues algunas de las Comunidades más endeudadas y que han tenido una peor evolución en el cumplimiento de las reglas fiscales también son las que tienen un mayor déficit de financiación. En efecto, aquellas comunidades que tienen una financiación *per cápita* por debajo de la media son las que también han mostrado una mayor dificultad para cumplir con las reglas fiscales. Una situación similar se plantea si se toma como referencia el parámetro de la financiación por habitante ajustado. Por tanto, el incumplimiento de los objetivos de déficit, deuda y la regla de gasto no siempre tienen su origen en una falta de disciplina y compromiso en materia de consolidación fiscal, sino que a veces se justifica por la infrafinanciación de los servicios públicos transferidos. De hecho, la falta de disciplina puede venir motivada también por la imposibilidad de cumplir con los objetivos que el Gobierno haya marcado a una Comunidad, cuando estos sean totalmente inalcanzables si se quiere seguir prestando los servicios públicos transferidos. Todo ello genera una falta de justicia y equidad en el sistema que debe corregirse antes de que se activen de nuevo las reglas fiscales a partir de 2022. En consecuencia, no es posible hacer una valoración del grado de cumplimiento de las reglas fiscales de una Comunidad Autónoma sin tener en cuenta el volumen de los recursos de los que han podido disponer.

Todos los problemas relacionados con la financiación de las Comunidades Autónomas se deberían de haber tratado de solucionar hace ya bastante tiempo mediante la reforma del modelo vigente. La inestabilidad política de los últimos años ha impedido que se pueda avanzar en esta cuestión capital, pese a que la Comisión de expertos que se nombró para la revisión del modelo de financiación

autonómica emitió su informe en julio de 2017. Desde prácticamente la aprobación del anterior modelo de financiación, muchas Comunidades han denunciado el desequilibrio vertical existente en la financiación de los distintos niveles de gobierno, reclamando mayores recursos, de tal forma que las Comunidades han solicitado reiteradamente adecuar la financiación autonómica a los gastos a los que tienen que hacer frente para poder atender a los servicios públicos transferidos. También es necesario corregir el desequilibrio horizontal que se produce con el actual modelo de financiación autonómica, pues hay Comunidades Autonómicas, que con independencia del parámetro que se utilice, tienen un claro déficit de financiación. En cualquier caso, las cuestiones relativas a los recursos de los que deben disponer las Comunidades a través del sistema de financiación no es el objeto de este informe, sino las repercusiones que los déficits en estos recursos pueden suponer en el cumplimiento de las reglas fiscales.

También deben abordarse las cuestiones más relevantes que afectan al endeudamiento de las Comunidades Autónomas, en la medida en que esta materia determina también los recursos de los que pueden disponer las Comunidades. Se trata de otro de los aspectos más importantes que se debe abordar en la reforman del sistema de financiación autonómica, pues resulta esencial realizar una amplia reforma de los sistemas de endeudamiento a disposición de estas. La crisis económica de 2008 cerró, con carácter general, a las Comunidades la puerta de los mercados de deuda, lo que fue determinante para la creación de unos mecanismos extraordinarios para proveer de recursos a las Comunidades. Ha llegado el momento de determinar si estos mecanismos deben prolongarse en el tiempo o si deben extinguirse y, en tal caso, se podría establecer una planificación a varios años para lograr que poco a poco las Comunidades sean menos dependientes de esos fondos extraordinarios. Por tanto, la reforma de las normas de la LOFCA y de la LOEPSF en materia de endeudamiento deben ir de la mano para lograr una perfecta integración entre ambas.

Ahora bien, se podría aprovechar la negociación del sistema de financiación, para que la obtención de más recursos por parte de las Comunidades autónomas se vincule a una mayor responsabilidad y disciplina fiscal. En este sentido, Cuenca (2015) señala que el Gobierno dispone también de la oportunidad de reformar el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, asociando a dicha reforma compromisos de largo plazo con la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal, proponiendo un nuevo sistema de financiación autonómica orientado a la corresponsabilidad fiscal. En esta línea, Martínez (2020) considera que si la posible reforma de la financiación autonómica supone un reajuste del equilibrio vertical que dé lugar a más recursos para las Comunidades Autónomas, estas deberían aceptar una mayor dosis de disciplina fiscal. En definitiva, se trataría de intercambiar más recursos por más responsabilidad fiscal, entendida esta como la aceptación de sanciones más probables, mayor automatismo y una rendición de cuentas a los mercados de capitales más fluida, dejando atrás los mecanismos extraordinarios de financiación. También considera que las necesarias mejoras en la equidad del nuevo sistema serían deseables a efectos de la exigencia de una mayor disciplina fiscal.

En este sentido, es preciso que haya una plena integración entre las normas relativas a la capacidad de endeudamiento de las Comunidades Autónomas y el cumplimiento de las reglas fiscales. La LOEPSF ya establece normas que relacionan ambos aspectos, pues el artículo 20.1 de la LOEPSF determina que el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria se tiene en cuenta para autorizar las emisiones de deuda. Dicho precepto establece que en caso de que el Gobierno constate que existe incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto, todas las operaciones de endeudamiento de la Comunidad Autónoma incumplidora precisarán de autorización

del Estado en tanto persista el citado incumplimiento. Tan solo una vez que el plan económico-financiero presentado por la Comunidad Autónoma hubiera sido considerado idóneo por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, las operaciones de crédito a corto plazo que no sean consideradas financiación exterior no precisarán de autorización del Estado. Por su parte, en virtud del apartado 3 del artículo 20, en los supuestos de incumplimiento, la concesión de subvenciones o la suscripción de convenios por parte de la Administración Central con Comunidades Autónomas incumplidoras precisará, con carácter previo a su concesión o suscripción, informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Pero se podría ser aún más imaginativo en la reforma de ambos sistemas para permitir una mayor integración entre ellos. En esta línea, se podrían introducir medidas en el modelo de financiación autonómica que permitan que el cumplimiento o incumplimiento de las reglas fiscales tenga consecuencias en los recursos que se perciban del sistema. Así, entre otras medidas, se podría crear un fondo a cargo del cual se podría establecer un sistema de premios relacionados con el cumplimiento de los objetivos relacionados con las reglas fiscales, lo que redundaría en mayores recursos para las Comunidades que cumplan con los objetivos fijados. De esta forma se estaría premiando el cumplimiento de las reglas fiscales, pues dicho fondo se repartiría en función del grado de cumplimiento de las mismas. Andalucía fue la única Comunidad Autónoma que cumplió en 2019 las tres reglas del programa de estabilidad, lo que le debiera haber reportado algún tipo de ventaja en materia de financiación. Sin embargo, el único beneficio que obtuvo fue la satisfacción de lograr los objetivos impuestos en materia de consolidación fiscal, demostrando su compromiso con la estabilidad presupuestaria. Para que los objetivos propuestos se puedan alcanzar también es esencial un aspecto que defendemos de forma reiterada en este trabajo como es que dichos objetivos sean factibles y razonables. De esta forma se puede lograr una mayor motivación e implicación de las Comunidades en el cumplimiento de las reglas fiscales. Si con ello se obtienen unos datos mejores en cuanto a la reducción del déficit y la deuda el dinero que se aplique a dicho fondo se debe dar por bien empleado.

Como se ha indicado anteriormente, también la LOEPSF precisa de una reforma, pues son muchos los problemas aplicativos que se han suscitado durante los años en que ha estado vigente y que, al margen de lo que ocurra con la reforma del marco europeo, podrían mejorarse para tratar de que el marco español de reglas fiscales resulte más factible y eficaz. Desde hace algún tiempo se reclama una reforma de ambos sistemas normativos, para conseguir una perfecta integración entre ellos y lograr una adaptación de los aspectos que han tenido un peor funcionamiento. En 2017 el anterior Presidente de la AIReF señalaba las reformas pendientes para progresar en la estabilidad presupuestaria. Consideraba que había que redefinir de forma conjunta el nuevo sistema de financiación territorial, las reglas fiscales y la reincorporación de las Comunidades Autónomas al mercado de deuda, eliminando progresivamente los mecanismos de financiación extraordinaria, con elementos de disciplina y mecanismos progresivos de salida. Además, consideraba que había que propiciar el desarrollo de la corresponsabilidad fiscal para lograr la estabilidad presupuestaria, y que para llevar a cabo este proceso se debía contemplar también la mejora de Consejo de Política Fiscal y Financiera[163]. En la misma línea, el Informe del Grupo de trabajo relativo a financiación autonómica, aprobado por el Parlamento de Andalucía en 2018, señala que "se pone de manifiesto la necesidad de abordar una reforma simultánea de la actual normativa de estabilidad presupuestaria y del sistema de financiación autonómica,

163 El documento puede ser consultado en https://www.airef.es/es/noticias/noticias-no-destacadas/jose-luis-escriva-hay-que-redefinir-de-forma-conjunta-el-nuevo-sistema-de-financiacion-las-reglas-fiscales-y-la-reincorporacion-de-las-ccaa-al-mercado/

ya que los desequilibrios en la aplicación de dicha normativa afectan a la sostenibilidad de los servicios públicos". Dado el horizonte de la activación de las reglas fiscales en 2022 consideramos que la reforma simultánea del sistema de financiación y de la LOEPSF se debe producir con anterioridad a esa fecha. En el pasado, estas dos reformas se produjeron en momentos distintos (la última reforma del sistema de financiación es de 2009) y esto provocó una falta de integración normativa entre ambos tipos de normas, cuando la conexión tiene que ser completa, pues son dos elementos que forman parte de un mismo engranaje, junto con otros, que deberán también adecuarse a las nuevas reformas que se produzcan en esta materia.

PROPUESTA: La reforma del marco normativo de las reglas fiscales y, en particular de la LOEPSF, debe hacerse coincidir con una reforma del sistema de financiación autonómica, dada la interrelación que existe entre ambos conjuntos normativos. Es preciso integrar en mayor medida las reglas de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que se determinan en la LOEPSF con el sistema de financiación autonómica, pues la LOFCA tan solo contempla aspectos parciales de la gobernanza fiscal.

Tiene poco sentido el análisis del cumplimiento o no de las reglas fiscales por las Comunidades Autónomas sin tener en cuenta su sistema de financiación, lo que se demuestra por el hecho de que las Comunidades que han tenido una peor evolución en el cumplimiento de las reglas fiscales son también las que tienen un mayor déficit de financiación, por lo que tales incumplimientos pueden tener su origen en la infrafinanciación de los servicios públicos transferidos. Además, a estas Comunidades se les ha fijado objetivos fiscales inalcanzables, al haberse establecido de forma homogénea para todo el subsector. Existe, por tanto, un desequilibrio vertical y horizontal en el sistema de financiación que deberá ser corregido en la reforma, pero este aspecto no es objeto de este informe, si bien hay que subrayar las repercusiones que los déficits en la financiación suponen en el cumplimiento de las reglas fiscales. También en materia de endeudamiento se debe realizar una reforma conjunta de las normas de la LOFCA y de la LOEPSF para lograr una perfecta integración entre ambas y para que exista una plena integración con el cumplimiento de las reglas fiscales.

Incluso se podría ser más imaginativo en la reforma de ambos sistemas para permitir una mayor integración entre ellos. Se propone crear un fondo a cargo del cual se establezca un sistema de premios relacionados con el grado de cumplimiento de las reglas fiscales, lo que redundaría en mayores recursos para las Comunidades que cumplan con los objetivos fijados. Con ello se premiaría el cumplimiento de las reglas fiscales, para que la apuesta por la disciplina fiscal tenga consecuencias en los recursos que se perciban del sistema.

Dado el horizonte de la activación de las reglas fiscales en 2022, la reforma simultánea del sistema de financiación y de la LOEPSF se debe producir con anterioridad a esa fecha. Conviene la reforma conjunta de ambos cuerpos normativos, para que haya una plena integración y conexión entre ambas normas, pues son dos elementos que forman parte de un mismo engranaje.

4.2. La recuperación de la capacidad de endeudamiento de las Comunidades Autónomas y la desaparición paulatina de los mecanismos extraordinarios de financiación

4.2.1. El endeudamiento de las Comunidades Autónomas: del estrecho corsé de la LOFCA a la mayor libertad prevista transitoriamente en la LOEPSF

El endeudamiento es un recurso a disposición de las Comunidades Autónomas, como ocurre de forma generalizada en una gran mayoría de países, donde los Gobiernos subcentrales deben tener la posibilidad de endeudarse. En este sentido, en España esta posibilidad se reconoce a nivel constitucional, pues el artículo 157.1.e) de la Constitución española reconoce que los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos, entre otros, por "el producto de las operaciones de crédito". Ahora bien, también parece razonable que se establezcan límites que garanticen su sostenibilidad y que estén sometidas a controles que o bien ejerce un órgano independiente o bien lo lleva a cabo el Gobierno central. Como recuerda la Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica (2017), razones de estabilización macroeconómica aconsejan conciliar el uso autónomo del endeudamiento con el establecimiento de reglas fiscales agregadas y con la supervisión de las mismas por parte del Gobierno central o de alguna entidad independiente.

El régimen de endeudamiento de las Comunidades Autónomas se regula de forma conjunta en la LOFCA y en la LOEPSF, de tal forma que deben respetar lo dispuesto en ambas normas. En este sentido, el artículo 64.2 del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, establece que "las operaciones de endeudamiento de la Junta de Andalucía se ajustarán a lo establecido en la LOFCA, así como a las exigencias de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera fijadas en la LOEPSF".

La regulación contenida en la LOFCA introduce reglas diferenciadas según cuál sea el plazo de la operación de endeudamiento y el objetivo de la misma. En este sentido, podrán realizar operaciones de crédito por plazo inferior a un año, con objeto de cubrir sus necesidades transitorias de tesorería. Por su parte, podrán concertar operaciones de crédito por plazo superior a un año siempre que cumplan con dos requisitos. El primero es que el importe del endeudamiento sea destinado exclusivamente a gastos de inversión y el segundo es que el importe total de las anualidades de amortización, por capital e intereses de dicha deuda no exceda del 25% de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma en cada ejercicio[164]. El primer límite se justifica porque solo se debe permitir el endeudamiento a largo plazo en relación con los gastos de inversión, pues ello permite que el pago de estas inversiones lo hagan no solo quienes en el momento de realizar la inversión sean contribuyentes, sino también

164 En concreto el artículo 14 de la LOFCA señala lo siguiente: "1. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2.1 Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, sin perjuicio de lo que se establece en el apartado 4 del presente artículo, podrán realizar operaciones de crédito por plazo inferior a un año, con objeto de cubrir sus necesidades transitorias de tesorería. 2. Asimismo, las Comunidades Autónomas podrán concertar operaciones de crédito por plazo superior a un año, cualquiera que sea la forma como se documenten, siempre que cumplan los siguientes requisitos: a) Que el importe total del crédito sea destinado exclusivamente a la realización de gastos de inversión. b) Que el importe total de las anualidades de amortización, por capital e intereses no exceda del veinticinco por ciento de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma en el presupuesto del ejercicio".

quienes en un futuro se van a beneficiar también de las misma. Si se permite esta regla con los gastos corrientes, estas futuras generaciones serán las que paguen gastos de los que no se han beneficiado y, además, se pondría en peligro la sostenibilidad de las cuentas públicas. El segundo límite está también orientado a este último objetivo, pues al establecer un límite al endeudamiento respecto a los ingresos corrientes se evita que con ello se siga incrementando el déficit y la deuda de las Comunidades.

Por otra parte, el artículo 13.4 de la LOEPSF determina, por un lado que "el Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por Ley para emitir deuda pública o contraer crédito" y, por otro que "la autorización del Estado a las Comunidades Autónomas para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 14.3 de la LOFCA, tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, así como al cumplimiento de los principios y el resto de las obligaciones que se derivan de la aplicación de esta Ley".

En definitiva, la LOFCA introduce restricciones muy rigurosas y poco flexibles a la hora de determinar los gastos de las Comunidades que se pueden financiar a través del endeudamiento. Además, la LOEPSF introduce, en principio, mayores limitaciones, pues además de los condicionantes materiales que establece aquella, vincula la capacidad de endeudamiento con el cumplimiento de las reglas fiscales.

Ahora bien, para tratar de superar el corsé de estas normas, las distintas leyes de estabilidad presupuestaria han introducido de forma temporal una cierta flexibilización de estos requisitos. Así lo hicieron las leyes de 2001, 2006 y, particularmente, la LOEPSF de 2012, que han flexibilizado los supuestos en los que las Comunidades pueden acudir al endeudamiento, otorgando cierto margen a las Comunidades para que puedan financiarse por la vía del endeudamiento, particularmente en los momentos de mayores dificultades para disponer liquidez, como fueron los años más duros de la crisis económica anterior. En este sentido, el control del endeudamiento autonómico ha atravesado diferentes etapas, con exigencias muy diversas, siempre condicionadas por las reglas establecidas en cada momento en la normativa europea para hacer compatible el control del endeudamiento autonómico con la necesidad de las Comunidades de disponer de los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

En la medida en que a principios de la década los altos déficits autonómicos y la necesidad de nuevos recursos no encajaban en el corsé de la LOFCA se introdujo la disposición transitoria tercera en la LOEPSF, que dejaba en suspenso los requisitos de la LOFCA hasta 2020. Esta norma es continuadora de la regulación que ya se introdujo a través de la disposición transitoria de la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la LOFCA, que permitía excepcionalmente para los años 2009 y 2010 concertar operaciones de crédito[165]. Centrándonos en la disposición transitoria tercera en la LOEPSF, ha permitido a las Comunidades Autónomas concertar operaciones de crédito de hasta diez años para financiar servicios públicos fundamentales, lo que, en definitiva, les ha dado la posibilidad de financiar gasto corriente vía endeudamiento. Para ello tenían que concurrir circunstancias económicas extraordinarias y, además, que dichas operaciones de créditos resultaran necesarias para garantizar la cobertura de este tipo de servicios públicos. También se requería la autorización preceptiva y previa del Estado, que debería apreciar si se daban las circunstancias previstas en dicha

165 Dicha norma permitía concertar dichas operaciones por plazo superior a un año y no superior a cinco para garantizar la cobertura de los servicios públicos fundamentales, sin que resultara de aplicación la restricción prevista en el artículo 14.2.a) de la LOFCA, lo que permitía la financiación de gasto corriente. La norma preveía que en el plazo de cinco años la Comunidad Autónoma debía amortizar estas operaciones y, además, se estableció que esta circunstancia podría tenerse en cuenta en la fijación del objetivo de estabilidad.

disposición[166]. En definitiva, esta disposición ha suspendido temporalmente los requisitos que prevé la LOFCA en materia de endeudamiento de las Comunidades Autónomas, de tal forma que estas han podido acordar, con carácter excepcional, operaciones de créditos sin atender a los requisitos establecidos en la LOFCA. Estas operaciones no solo estarían destinadas a la financiación de gastos de inversión, como prevé dicha Ley, sino que también ha servido para la financiación de gastos corrientes, con el único requisito de que tales recursos fueran indispensables para la financiación de servicios públicos fundamentales.

En realidad, con esta disposición no solo se ha tratado de hacer frente a una situación coyuntural, pues a partir de la mitad de la década el crecimiento de la economía por encima del 3% o en valores cercanos a este porcentaje debía haber posibilitado que se hubieren recuperado las reglas generales contenidas en la LOFCA en materia de endeudamiento o, en todo caso, si estas necesidades de financiación se han convertido en estructurales se tendría que haber procedido a modificar la LOFCA para establecer nuevas condiciones en las que se desenvuelva el endeudamiento autonómico para corregir los déficits estructurales en la financiación de los servicios públicos fundamentales.

Por otra parte, la disposición adicional primera de la LOEPSF, que puso en marcha los mecanismos extraordinarios de financiación a Comunidades Autónomas, dejó también al margen de las restricciones de la LOFCA los recursos recibidos vía endeudamiento en virtud de estos mecanismos. Se puede afirmar que estos mecanismos extraordinarios han suplido y, posiblemente, también atrasado una reforma de la LOFCA y, en general, del sistema de financiación autonómica.

En definitiva, esta evolución normativa prueba que el artículo 14 de la LOFCA no se aplica desde hace años, pues la diferentes normas que se han indicado lo han dejado en suspenso desde 2009 hasta 2020. Como señala Martínez (2020), a partir de 2020, solo cabría en rigor el endeudamiento autonómico para inversión pública, si bien si se necesitasen recursos para cubrir gasto corriente y/o se superase el límite del 25% de los ingresos corrientes, el endeudamiento sería posible a través de los mecanismos extraordinarios de financiación de las Comunidades Autónomas. Todo ello exige un replanteamiento del endeudamiento autonómico, lo que es otro motivo para la reforma tanto del sistema de financiación autonómica como de la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. En este contexto Martínez (2020) considera que posiblemente ha llegado el momento de reconsiderar la exigencia de la regla de oro como uno de los criterios rectores del endeudamiento autonómico, si no en su planteamiento esencial, sí al menos para que su eficacia sea real y no una válvula de escape a través de la cual los gobiernos filtran gasto corriente.

Lo cierto es que a efectos del endeudamiento de las Comunidades Autónomas existe una enorme relación entre la LOEPSF y la LOFCA, y, en definitiva, con el sistema de financiación autonómico. Por ello, lo apropiado para conseguir un conjunto armónico sería la reforma de ambos conjuntos normativos con anterioridad a la activación de las reglas fiscales en 2022. A estos efecto, la Comisión Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica estimó conveniente el refuerzo de las restricciones al endeudamiento autonómico previstas en la LOFCA, debiendo ser consistentes con

166 En este sentido, dicha disposición establece lo siguiente: “Hasta 2020, excepcionalmente, si como consecuencia de circunstancias económicas extraordinarias resultara necesario para garantizar la cobertura de los servicios públicos fundamentales, podrán concertarse operaciones de crédito por plazo superior a un año y no superior a diez, sin que resulten de aplicación las restricciones previstas en el apartado dos del artículo 14 de la LOFCA. Las operaciones que se concierten bajo esta excepción deberán ser autorizadas en cualquier caso por el Estado, quién apreciará si se dan las circunstancias previstas en esta disposición”.

las establecidas en la LOEPSF. En este sentido, sería recomendable incluir algunos ajustes necesarios para conseguir que los límites operen de forma efectiva como mecanismo de alerta temprana, con consecuencias reales para la gestión financiera. También considera la Comisión que el régimen de autorizaciones estatales se debería incorporar en las disposiciones correspondientes de la LOESPF. Además, considera que para conseguir mejoras sustanciales de los resultados de coordinación del endeudamiento sería una medida adecuada el fortalecimiento del papel actual del Consejo de Política Fiscal y Financiera en este ámbito.

PROPUESTA: La regulación del endeudamiento de las Comunidades Autónomas es muy rígida, pues el artículo 14 de la LOFCA solo permite que se concierten operaciones de crédito por plazo superior a un año cuando se financien gastos de inversión, sin que las anualidades de amortización de los préstamos puedan exceder del 25% de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma en cada ejercicio. Además, la LOEPSF introduce límites adicionales, pues para que las Comunidades sean autorizadas a contraer deudas deben cumplir los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública. No obstante, de forma transitoria, la LOEPSF dejó en suspenso los requisitos de la LOFCA hasta 2020, lo que ha permitido a las Comunidades Autónomas concertar operaciones de crédito de hasta diez años para financiar servicios públicos fundamentales, lo que les ha dado la posibilidad de financiar gasto corriente vía endeudamiento. A partir de 2020 solo se podrá evitar el rigor de la LOFCA través de los mecanismos extraordinarios de financiación de las Comunidades Autónomas, que permite la financiación de una gran variada de gastos, incluidos los gastos corrientes. No obstante, en el informe se defiende la paulatina desaparición de estos mecanismos adicionales, por lo que es necesario un replanteamiento general de las normas que regulan el endeudamiento de las Comunidades Autónomas. Esta reforma deberá realizarse conjuntamente con la del sistema de financiación autonómico, por lo que es preciso a estos efectos la reforma de la LOEPSF y la LOFCA con anterioridad a la activación de las reglas fiscales en 2022, dada la conexión que existe entre el nivel de recursos, la necesidad de endeudamiento y el cumplimiento de las reglas fiscales.

4.2.2. La necesidad del abandono progresivo de los mecanismos extraordinarios de financiación y la salida a los mercados de las Comunidades

La importante e intensa crisis económica y financiera que sufrió España hace una década motivó importante dificultades de acceso a los mercados para prácticamente todas las Comunidades Autónomas. En efecto, como consecuencia de la elevación exponencial de las primas de riesgo en la Eurozona entre 2011 y 2013, muchas Comunidades Autónomas no podían seguir financiándose a través de los mecanismos normales, pues en el mercado solo podían obtener estos recursos a unos tipo de interés tan altos que habrían puesto en peligro la sostenibilidad a medio y largo plazo de sus finanzas públicas, produciéndose para muchas de ellas el cierre de los mercados durante los primeros años de la década. Ante esta situación, el Gobierno central introdujo en 2012 dos mecanismos adicionales de financiación, de carácter extraordinario y temporal.

El primer mecanismo era el Fondo de Pago a Proveedores, que estaba dirigido a aportar financiación para regularizar el importante volumen de deuda comercial acumulado en las Comunidades Autónomas. Fueron numerosas las empresas que se vieron afectadas e incluso muchas debieron liquidarse ante la falta de pago de las deudas comerciales por las Comunidades Autónomas y por muchas corporaciones locales, por lo que la deuda pública de las Administraciones terminó por afectar a la viabilidad de muchas empresas. Aunque inicialmente dicho fondo estaba destinado al pago a los proveedores de las entidades locales, posteriormente se extendió a las Comunidades Autónomas mediante el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 6 de marzo de 2012. Este fondo ha estado operativo hasta 2014, como se analizará a continuación.

El segundo mecanismo era el Fondo de Liquidez Autonómico (FLA), creado por el Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones Públicas, como mecanismo de apoyo a la liquidez de las Comunidades Autónomas durante 2012, 2013 y 2014, por lo que se trataba de un fondo de carácter temporal, si bien se sustituyó por un fondo similar a partir de 2014, que pervive hasta nuestros días. Este mecanismo tenía como objetivo actuar como instrumento principal de financiación de las Comunidades Autónomas que lo solicitasen debido a la imposibilidad de la mayoría de ellas para acudir a los mercados a financiarse, por lo que trataban de solucionar problemas coyunturales de liquidez que afectaban a las Comunidades. Estaba destinado a financiar vencimientos de deuda, así como el resto del endeudamiento permitido por la normativa de estabilidad presupuestaria.

Estos mecanismo han mejorado la liquidez a las Comunidades Autónomas en un periodo de crisis económica en el que las necesidades de financiación se multiplicaron de forma exponencial, tanto por la reducción de los ingresos derivados del mecanismo de financiación autonómica como por el incremento de los gastos necesarios para hacer frente a la crisis. Pero, además, las Comunidades Autónomas -y también los entes locales- han logrado dicha financiación a unos costes muy reducidos en un entorno de fuerte inestabilidad en los mercados financieros, lo que en muchos casos impedía el acceso a la misma y, en otros, exigía costes muy elevados, que ponían en riesgo la sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas.

Posteriormente, el Real Decreto-Ley 17/2014, de medidas de sostenibilidad financiera para las Comunidades Autónomas y Entidades Locales y otras de carácter económico, llevó a cabo una redefinición de estos mecanismos extraordinarios de financiación. Por un lado, eliminó el Fondo de Pago a Proveedores, una vez que se había conseguido reducir el periodo medio de pago a los proveedores y se habían introducido mecanismos que aseguraban que el pago de las deudas se iba a realizar en un plazo razonable. Por otro lado, a partir de 2015 se sustituyeron los fondos anteriores por el Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas, que suple y amplía la cobertura del Fondo de Liquidez Autonómico. Este mecanismo se creó con la doble finalidad de compartir los ahorros financieros entre todas las Administraciones, dando prioridad al gasto social, y de simplificar la gestión de los mecanismos adicionales de financiación a Comunidades Autónomas existentes hasta entonces. Este Fondo se divide en cuatro compartimentos, de los que solo los dos primeros se mantienen vigentes:

a) Facilidad Financiera, al que podrán acceder las Comunidades Autónomas que cumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y su período medio de pago a proveedores. Lo importante es que la adhesión a este compartimento no requiere la aprobación de un plan de ajuste, si bien se deberá remitir trimestralmente cierta información. Se regula en los artículos 15 a 19 del Real Decreto-Ley .

b) Fondo de Liquidez Autonómico, al que se adscriben inmediatamente las Comunidades Autónomas adheridas al Fondo de Liquidez Autonómico a la entrada en vigor del Real decreto-ley, así

como las que incumplan el período medio de pago a proveedores. Se mantienen los requisitos de presentar un plan de ajuste, así como el control y seguimiento del Ministerio de Hacienda. Se regula en los artículos 20 a 27 del Real Decreto-Ley .

c) Fondo Social, que financiaba las obligaciones adquiridas por las Comunidades con las entidades locales a través de convenios para la prestación de servicios sociales. Este fondo solo resultó de aplicación en el ejercicio 2015, por lo que ya no existe.

d) Fondo en liquidación para la Financiación de los Pagos a los Proveedores de Comunidades Autónoma, al que se transfirió el patrimonio del anterior Fondo para la Financiación de los Pagos a los Proveedores. Se estableció que no se otorgarían nuevos préstamos con cargo a dicho fondo, por lo que se trataba de un fondo en liquidación.

La regulación de estos mecanismos adicionales de financiación se completa con la regulación que establece la Disposición adicional primera de la LOEPSF, que somete a estos mecanismos a altas dosis de condicionalidad. Entre otras cosas, se establece que cuando una Comunidad Autónoma solicite acceder a alguna medida extraordinaria o mecanismo adicional de liquidez, vendrá obligada a concertar un plan de ajuste, si fuera preceptivo, que sea consistente con los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para garantizar el cumplimiento de estos principios. Además, con carácter previo, la Comunidad Autónoma habrá de aceptar condiciones particulares de seguimiento y remisión de información y aquellas otras previstas para la puesta en marcha de estos mecanismos adicionales de financiación, así como la adopción de medidas de ajuste extraordinarias, en su caso, para cumplir con los objetivos de estabilidad presupuestaria, y deuda pública y con los plazos legales de pago a proveedores. Durante la vigencia del plan de ajuste, la Administración responsable habrá de remitir información sobre sus deudas, de acuerdo con lo previsto en el apartado 4 de la Disposición adicional primera, con una periodicidad mensual. Adicionalmente, presentarán información actualizada sobre la ejecución del plan de ajuste relativa al menos a los elementos señalados en el apartado 6 de la citada Disposición adicional. De acuerdo con el apartado 5 de la misma, en caso de falta de remisión de la información, la valoración desfavorable o el incumplimiento del plan de ajuste por una Comunidad Autónoma, cuando este sea preceptivo, dará lugar a la aplicación de las medidas coercitivas de los artículos 25 y 26 de la LOEPSF, que están previstas para el incumplimiento del plan económico-financiero. La competencia para realizar el seguimiento de la ejecución de los planes de ajuste corresponde al Ministerio de Hacienda, para lo cual podrá solicitar toda la información que resulte relevante. No obstante, en función del riesgo que se derive del seguimiento de los planes de ajuste o de su grado de cumplimiento, el Ministerio podrá acordar su sometimiento a actuaciones de control por parte de la Intervención General de la Administración del Estado. Finalmente, el apartado 9 determina que las operaciones de crédito que las Comunidades Autónomas concierten con cargo a los mecanismos adicionales de financiación cuyas condiciones financieras hayan sido previamente aprobadas por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos quedarán exceptuadas de la autorización preceptiva del Estado, y no les resultarán de aplicación las restricciones previstas en el artículo 14.2 de la LOFCA y en la disposición transitoria tercera de la LOEPSF.

El cumplimiento de todas las medidas incorporadas en el plan de ajuste determinará el desembolso por tramos de la ayuda financiera establecida. Pese a la gran cantidad de requisitos a los que se condiciona la obtención de esta financiación, la eficacia de estos planes de ajustes también ha sido puesta en duda. En este sentido, Cuenca (2015) señala no puede decirse que el mayor control al que se han visto sometidas las Comunidades Autónomas acogidas a estos mecanismos haya conducido a mayor disciplina presupuestaria.

Estos mecanismos extraordinarios de financiación estaban concebidos con un carácter temporal y excepcional, si bien dejaron de tener dicho carácter tras la aprobación del Real Decreto-Ley 17/2014. Así lo puso de manifiesto Cuenca (2015), quien señaló que el carácter extraordinario de estas medidas se desvaneció definitivamente al aprobarse dicha norma. Añadió que si bien en diciembre de 2014 había desaparecido el cierre de los mercados financieros para las Comunidades Autónomas, que sirvió de justificación inicial, se decidió consolidar este sistema de liquidez, confirmando un cambio estructural en el modelo territorial español. Han sido varios los motivos que han determinado que estos mecanismos, que se crearon con un carácter de provisionalidad, al tener la consideración de mecanismos de financiación extraordinarios, se hayan prorrogado en el tiempo *sine die* y sin que parezca que haya una voluntad clara de que desaparezcan. Una de las causas por la que aún no se ha abordado la desaparición de estos mecanismos extraordinarios es el retraso en la reforma del sistema de financiación autonómica. El incremento de los recursos disponibles para las Comunidades Autónomas, sobre todo de aquellas que están claramente infrafinanciadas e incluso, como se analizará posteriormente, una posible reestructuración y/o condonación de al menos parte de la deuda de esas Comunidades que está en manos del Estado -precisamente como consecuencia de estos mecanismos extraordinarios de financiación-, determinaría que esta fuente de financiación extraordinaria ya no sería necesaria. La mejora en los recursos y la minoración del endeudamiento haría también que esas Comunidades pudieran salir a los mercados a financiarse en una situación que les permitiría obtener diferenciales de interés mucho menores de los que habrían obtenido en esta última década.

Otra cuestión que ha sido objeto de crítica es que estos fondos financien todo tipo de gastos e incluso déficits por encima de los objetivos fijados, por lo que se les culpa en cierto modo de haber contribuido a la falta de disciplina fiscal de algunas Comunidades. En el Informe sobre los Presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas para 2015[167], la AIReF (2015d) critica que el Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas prevea la financiación de las desviaciones de déficit de años anteriores pendientes de financiar, pues ello supone que una norma con rango legal contempla, con carácter permanente, la financiación por parte del Estado de las desviaciones de déficit de ejercicios pasados a un bajo tipo de interés (a corto plazo el tipo de interés era cero). A esto añade la AIReF (2015d) la tardanza en la activación de los mecanismos preventivos y las medidas correctivas previstas en el LOEPSF, señalando que ambos aspectos reducen, en la práctica, el potencial de la LOEPSF en cuanto al control del déficit público. En este mismo sentido, Cuenca (2015) también pone de manifiesto que cumplir o no el objetivo de déficit marcado no es una restricción operativa para obtener financiación de estos fondos.

Muy relacionado con lo anterior, algunos autores han señalado otro problema asociado a estos mecanismos extraordinarios de financiación, pues se cree que, como consecuencia de las favorables condiciones a los que se realizan estos créditos, así como la amplitud con la que se definen las deudas que son susceptibles de ser financiadas, se podría estar estimulando con ellos los déficit y deudas públicas de las Comunidades Autónomas. En este sentido, Cuenca (2015) señala que cabe preguntarse si los mecanismos extraordinarios de financiación no han estimulado el déficit y la deuda. Considera que quizá era inevitable en 2012, ante el cierre de los mercados financieros, intervenir como se hizo por parte del Estado para evitar que alguna Comunidad dejar de pagar deuda internacional, pero su institucionalización podría estar facilitando el endeudamiento de las Comunidades. Martínez (2020) comparte esta reflexión, considerando que estos mecanismos han podido estimular déficits y deudas públicas autonómicas, pues ofrecen una financiación extremadamente barata y, además, la condicionalidad fiscal de facto es inexistente, pues no solo se financia el déficit previsto sino sus desviaciones sin ningún tipo

167 https://www.airef.es/wp-content/uploads/2018/12/INFORMES/INFORMES-PREVISIONES-MACRO/Informe_Presupuestos_Iniciales_31-3-2015.pdf

de penalización con trascendencia financiera. Por esto este autor concluye que en estas condiciones los incentivos reales de las Comunidades Autónomas a abandonar estos mecanismos extraordinarios de financiación son muy débiles.

Por otra parte, otro de los efectos de la puesta en marcha de estos mecanismos extraordinarios de financiación es que en la actualidad una parte importante de la deuda de las Comunidades Autónomas está en manos del Estado, aspecto importante que se abordará en el siguiente epígrafe. Como recuerda la Comisión Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica, "durante la crisis, las dificultades de acceso de las Comunidades Autónomas a los mercados financieros han convertido a la Administración central en financiador principal de sus déficits y al finalizar 2016, más de la mitad de la deuda autonómica se encontraba en poder de la Administración central". Ruiz y Cuenca (2014) consideran que con estos mecanismos se pusieron en marcha un auténtico mecanismo global de rescate a comunidades autónomas a cambio del control estatal del cumplimiento de los objetivos de estabilidad. También ponen de manifiesto que al constituirse en la fuente de recursos financieros de algunas Comunidades Autónomas, el gobierno central obtiene un control efectivo sobre el nivel de gasto e incluso sobre prioridades políticas de gasto de las Comunidades acogidas, pero en sentido opuesto, el saldo de deuda viva que una Comunidad Autónoma tenga le otorga un cierto poder de negociación si no pudiera hacer frente a dicha deuda. Por tanto, podemos concluir que estos mecanismos generan un problema en la autonomía política de las Comunidades Autónomas, que se ve muy mermada por la acción de los mecanismos de supervisión que se han previsto.

Todo ello, ha dado lugar a un consenso de que estos mecanismos adicionales de financiación deben irse desactivando, mediante su eliminación progresiva, para ir preparando que las Comunidades Autónomas puedan obtener financiación en los mercados financieros. A continuación se va a ofrecer la opinión que sobre este particular se ha defendido en los diferentes informes que se han elaborado en el marco de la futura reforma del sistema de financiación autonómica, así como por un sector importante de la doctrina científica.

La Comisión Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica ha realizado la propuesta de que los mecanismos adicionales de financiación actualmente habilitados por el Estado no deben contemplarse como un instrumento permanente de financiación sustitutivo del nuevo sistema de financiación autonómica. La Comisión es partidaria de que se produzca el retorno de las Comunidades Autónomas a los mercados financieros. Ahora bien, esto va a depender de la sostenibilidad de su deuda pública, lo que depende no solo de del valor de partida de la ratio de deuda sobre PIB de cada Comunidad, sino también de otros factores como el tipo de interés real, la tasa de crecimiento del PIB y la evolución de los ingresos y los gastos de las Comunidades. En este sentido, considera que para que sea posible que una Comunidad alcance una calificación crediticia que permita el regreso a los mercados, dado el tipo de interés y su endeudamiento actual, es necesario tanto el control de sus gastos como la determinación del nivel de los ingresos que obtenga en virtud del nuevo modelo de financiación autonómica. De esta forma, vincula la salida a los mercados con una mejora de los recursos de los que dispongan como consecuencia de la reforma del sistema de financiación. La interrelación entre los recursos a disposición de las Comunidades como consecuencia del modelo de financiación y el endeudamiento es muy clara y la Comisión también lo considera de esta forma. Esta misma idea se defiende en el informe del Grupo de trabajo relativo a financiación autonómica, aprobado por el Parlamento de Andalucía, que señala que los mecanismos adicionales de financiación no deben convertirse en un instrumento permanente, pues aunque fueron útiles en etapas en las que los mercados de capitales se encontraban cerrados, en estos momentos han devenido en un instrumento que coarta seriamente la autonomía financiera de las comunidades autónomas.

También la doctrina ha puesto de manifiesto los peligros de que la financiación de las Comunidades Autónomas provenga en su mayor parte de estos mecanismos extraordinarios, pues en cierto sentido la salida a los mercados es un instrumento que sirve a la disciplina fiscal de los gobernantes. En este sentido, Cuenca 2015) señala que se ha perdido la referencia de los mercados como factor de disciplina del comportamiento de la mayoría de las Comunidades. Aunque las Comunidades pierdan cierta autonomía por la obtención de la financiación a través de los fondos extraordinarios, los gobernantes incumplidores no perciben el riesgo de perder su posición, pues existe la certeza del pago de las deudas, dado que el Estado asume el compromiso de pagar en lugar de la Comunidad si fuera necesario. En definitiva, los mercados financieros ya no ejercen sobre las Comunidades una presión que desincentive comportamientos irresponsables. Este autor concluye que la institucionalización del Tesoro como financiador de las Comunidades Autónomas presenta riesgos notables para el futuro de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, no solo de las Comunidades, sino también del Reino de España en su conjunto. Téngase en cuenta que cuando una Comunidad Autónoma debe al Gobierno central cantidades muy elevadas, el riesgo de impago se acrecienta en la medida en que se trata solo de una cuestión política. Aunque en teoría dicho riesgo esté formalmente cubierto por la retención de los pagos del sistema de financiación, considera que es poco creíble que dicha retención pueda aplicarse en la práctica si una Comunidad adujera la imposibilidad de hacer frente a sus gastos y a la devolución de deudas con el Estado. En otro artículo posterior concluye que habrá que devolver a las Comunidades Autónomas a la disciplina de los mercados financieros, para lo que será necesario terminar, en un plazo razonable, con la financiación gratuita y casi automática que proporciona el Fondo de Liquidez Autonómica y los demás mecanismos de financiación del Estado. Señala que ello dará lugar a que en el futuro el endeudamiento se dedique exclusivamente a financiar inversiones, siempre que la capacidad de pago a largo plazo así lo permita (Cuenca, 2016).

Esta misma tesis ha sido defendida por Martínez (2020), quien considera que habría que normalizar el acceso de las Comunidades Autónomas a los mercados financieros y desactivar con cierta agilidad el anacronismo de los mecanismos extraordinarios. Ciertamente, no todas las Comunidades podrán hacerlo al mismo ritmo, de tal forma que la transición para las Comunidades más endeudadas puede requerir decisiones que el propio autor califica como “heterodoxas pero realistas”. En concreto, apunta que serán necesarias reestructuraciones de la deuda autonómica o, incluso, condonaciones de la deuda en manos del Estado. Sin embargo, considera que la salida de las Comunidades Autónomas a los mercados es más complicada y recomienda dosis adicionales de prudencia en este necesario paso. En cualquier caso, debería de establecerse una estrategia decidida de salida a los mercados, para lo cual sería preciso ciertos cambios que permitan apuntar en la dirección correcta, que según este autor es que “la vida dentro de los mecanismos extraordinarios no sea tan cómoda”, para lo cual es necesario que estos no cubran las desviaciones del objetivo de déficit y/o que aplique diferenciales en los tipos de interés según el cumplimiento fiscal. Además, considera que para mantener la consistencia temporal y la viabilidad de la estrategia, este cambio debería ir acompañado de una asignación asimétrica de los objetivos fiscales, que es una de las propuestas que se hacen en este informe, pues no todas las Comunidades Autónomas parten de la misma situación ni se les puede requerir el mismo esfuerzo fiscal. Este autor pone otro argumento sobre la mesa en relación con este mismo asunto, al señalar que resulta coherente que si a nivel europeo se avanza en la mutualización de los riesgos en la emisión de deuda pública en los mercados de capitales, se normalice el acceso de las Comunidades Autónomas a los mercados financieros, eliminando los mecanismos extraordinarios que se pusieron en marcha en la anterior crisis de liquidez, pues no sería congruente que el Estado se financiase en mercados con exigencias de responsabilidad fiscal más estrictas, como ocurriría en caso de mutualización de la deuda vía eurobonos, mientras que las Comunidades Autónomas siguen rescatadas *sine die* y sin encontrarse sometidas a cierre de mercados alguno.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que tras haberse mantenido durante una década se han convertido en una recurso esencial en la financiación de muchas Comunidades, por lo que no es posible su retirada inmediata sin provocar un colapso financiero en la Comunidades Autónomas. Martínez (2020) pone de manifiesto los preocupantes problemas de solvencia con que nos encontraríamos si estos fondos fuesen retirados sin solución de continuidad. Señala que su diseño dista de ser óptimo pues no en vano se han ido configurando por sedimentación y pragmatismo a partir de una situación inicial de emergencia financiera tornada ahora en estructural y fuertemente enraizada en la operativa financiera de muchas Comunidades Autónomas. Por ello, no es posible que los fondos se retiren sin que se prevea un periodo de transición para que las Comunidades no vean afectada su suficiencia financiera. En este mismo sentido, la Comisión Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica considera conveniente establecer un plan ordenado con un calendario para la retirada gradual de los mecanismos extraordinarios de financiación en el menor plazo posible. La misma idea se defiende en el informe del Grupo de trabajo relativo a financiación autonómica del Parlamento de Andalucía, que propone que debe establecerse un calendario ordenado, viable y realista de abandono de los mismos. En este informe se propone explorar las posibilidades de salida a los mercados de deuda pública a través de emisiones individuales, conjuntas de varias comunidades autónomas o incluso con el Estado.

Por su parte, Cuenca (2017) reflexiona sobre cómo podría ser este periodo transitorio. En concreto, prevé que el cierre de la financiación por el Estado se produzca en un periodo de tres años, en el que se irían adoptando medidas diversas. Dado que su artículo data de 2017 señala las medidas que habría que adoptar entre 2018 y 2020. Determina que una primera transición podría ser suprimir a partir de 2018 la financiación de los déficits que excedan los límites fijados por la Ley de Estabilidad. De esta manera, las Comunidades se verían obligadas a un esfuerzo de disciplina y a acudir al mercado financiero en caso de desviación. A partir de 2019 el Fondo de Liquidez Autonómica podría dejar de financiar el déficit y atender exclusivamente los vencimientos de deuda. En una tercera fase en 2020, se dejaría de dar cobertura a los vencimientos del propio Fondo y los demás préstamos, anticipos o aplazamientos del Estado. Así, tras un periodo de tres años, no habría nuevas operaciones con cargo a dicho Fondo. A nuestro juicio, este calendario u otro similar se podría trasladar a la actualidad y desarrollarse entre 2022 y 2024, conjuntamente con la aprobación del nuevo sistema de financiación autonómica y la reforma de la LOEPSF.

Otra solución que se propone para acabar con estos mecanismos extraordinarios, cuya deuda es adquirida por el Estado, es que se transformen en un instrumento gestionado por las Comunidades Autónomas que permita la mutualización de la deuda entre ellas. En este sentido Cuenca (2017) propone que otra opción sería sacar el mecanismo del ámbito político del gobierno central, de manera que las CCAA se endeuden mancomunadamente, mediante un instrumento gestionado de forma independiente por ellas mismas o conjuntamente con el Tesoro. Esto aportaría mejores precios y una cierta mutualización del riesgo entre ellas, pero no con el gobierno central.

En cualquier caso, con independencia de la solución que se adopte para que las Comunidades Autónomas puedan salir de nuevo a los mercados con plenas garantías, así como del tiempo de transición que sea necesario para conseguirlo, lo importante es que debe existe el claro propósito de que desaparezcan los mecanismos extraordinarios de financiación. Se puede pensar que la crisis económica que se avecina tras la pandemia del coronavirus aconseja que se mantengan estos mecanismos de liquidez mientras que no se comience de nuevo a crecer y disminuyan las necesidades perentorias de recursos para afrontar los enormes gastos derivados de esta situación. Sin embargo, la situación de las cuentas públicas y, en particular, el periodo de pago de las deudas a los acreedores es muy diferente en estos momentos que al principio de la década. Pero, lo más importante, es que los tipos de interés a los que

los entes públicos españoles se pueden financiar en los mercados es muy inferior a los existían en aquel momento, debido, fundamentalmente, a la política monetaria del Banco Central Europeo. Todo ello determina que, con carácter general, las Comunidades no vayan a tener problema para obtener financiación ni tampoco para el pago de los intereses de la deuda, siempre que, obviamente los tipos se mantengan en los niveles actuales. En cualquier caso, se han de abandonar los mecanismos extraordinarios y avanzar hacia mecanismos estables integrados de forma permanente en el sistema de financiación autonómica.

Esto es compatible con la posibilidad de crear un nuevo sistema de financiación extraordinario para situaciones financieras muy graves, tal y como se defendió por la Comisión Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica (2017). En el apartado 72 del Cap. 5 del Informe propone la creación de un nuevo mecanismo de financiación extraordinaria que sería aplicado exclusivamente para atender situaciones financieras muy graves, individualizables y debidamente motivadas sobre un análisis de las causas del endeudamiento. Se indica que este mecanismo estaría siempre sujeto a estricta condicionalidad, de acuerdo con un plan de ajuste aprobado por el Gobierno central, con informe preceptivo de la AIReF, y cuya ejecución estaría sometida a supervisión directa. Eso sí, considera que la concesión de esta financiación extraordinaria debería estar acotada en el tiempo y nunca podría financiar desviaciones de gasto que supongan incumplimiento de los objetivos de déficit aprobados. En cualquier caso, para que el sistema funcione de forma adecuada estos objetivos deberían ser establecidos de manera factible y sobre bases acordadas y objetivas.

PROPUESTA: Los mecanismos extraordinarios de financiación de las Comunidades Autónomas que se crearon en 2012, cuando el cierre de los mercados impedía su financiación por las vías habituales, han continuado desde entonces, pese a la apertura posterior de los mercados. Mediante el Real Decreto-Ley 17/2014, estos fondos se reorganizaron, dejando de tener carácter extraordinario, de tal forma que en la actualidad son un mecanismo de financiación de carácter estructural, por lo que su retirada daría lugar a importantes problemas de solvencia. El informe se hace eco de las numerosas críticas que han recibido estos mecanismo tanto por parte de la doctrina como por los propios organismo supervisores, pues se les responsabiliza de haber contribuido a la falta de disciplina fiscal de algunas Comunidades Autónomas, pues podrían estar estimulando un incremento de sus déficits y deudas públicas. Existe un consenso en la actualidad de que estos mecanismos adicionales de financiación deben irse desactivando, mediante su eliminación progresiva, para ir preparando que las Comunidades Autónomas puedan obtener financiación en los mercados financieros, pues, entre otras cosas, la salida a los mercados es un instrumento que sirve a la disciplina fiscal de los gobernantes. No obstante, al haberse convertido en un recurso esencial en la financiación de muchas Comunidades Autónomas, no es posible su retirada inmediata sin provocar un colapso financiero en muchas de ellas. Por ello, se propone el establecimiento de un periodo transitorio entre 2022 y 2024 para ir eliminando la financiación a través de estos fondos, haciéndose coincidir con la aprobación del nuevo sistema de financiación autonómica y la reforma de la LOEPSF. Si con estas reformas se incrementan los recursos que corresponden a las Comunidades Autónomas se disminuirá también la necesidad de acudir al endeudamiento y mejorarán las ratios que le permitirán acudir a los mercados con solvencia. Con independencia de la solución que se adopte para que las Comunidades Autónomas puedan salir de nuevo a los mercados con plenas garantías, así como del tiempo de transición que sea necesario para conseguirlo, lo importante es que debe existir el claro propósito de desactivar estos mecanismos extraordinarios y su sustitución por sistemas permanentes de financiación.

4.2.3. La situación del endeudamiento de las Comunidades Autónomas y las soluciones: la posible quita de la deuda autonómica en manos del Estado

En 2017 ya la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica puso de manifiesto el importante problema de sostenibilidad de la deuda de algunas Comunidades Autónomas. En el apartado 57 del Cap. 5 la Comisión realizó el siguiente diagnóstico: "El elevado nivel de endeudamiento de muchas Comunidades Autónomas plantea un grave problema de sostenibilidad de su deuda y exige dilucidar qué condiciones deben cumplirse para que vuelvan a estar en condiciones de acudir al mercado a obtener financiación. Para ello, es necesario evaluar si resulta imprescindible o no reducir su nivel de endeudamiento para hacerlo sostenible, realizando una reestructuración. La respuesta a esa pregunta requiere identificar qué Comunidades Autónomas no están ante un problema transitorio de liquidez por vencimientos, sino de insolvencia por la imposibilidad de hacer frente a la carga de la deuda (intereses y principal). Esta valoración debería tener presente que un cambio en el escenario de tipos de interés derivado de las políticas del Banco Central Europeo, retornando a tipos más normales aunque no fueran demasiado altos, agravaría el importe de la carga financiera y multiplicaría la probabilidad de que los problemas fueran de insolvencia" (Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica, 2017). A final de 2020, tres años después de que se emitiera dicho informe, y tras haber pasado una crisis sanitaria y económica impredecible como la que se está viviendo, la situación de las finanzas públicas de algunas Comunidades ha empeorado aún más, lo que da aún más la razón a la Comisión de expertos, pues su opinión está aún más justificada como consecuencia del agravamiento de la situación financiera de muchas de las Comunidades.

En concreto, la media de endeudamiento del subsector de las Comunidades Autónomas era en 2019 del 23,7%, si bien había estado por encima del 24% entre 2015 y 2018. Por tanto, a efectos de la deuda pública el subsector se encontraba a 31 de diciembre de 2019 muy alejado del objetivo de deuda que establecía la LOEPSF en 2020, que determinaba que la deuda debía estar en dicha fecha por debajo del 13%. Pero, además, hay Comunidades autónomas con una deuda muy por encima de la media del subsector. El caso más emblemático es el de la Comunidad Valenciana, que a final de 2019 tenía una deuda del 42,1% del PIB. Con una deuda algo menor, pero también por encima de la media de las Comunidades, se encontraban Castilla-La Mancha (34,9%), Cataluña (33,4%), Murcia (29,3%) y Baleares (26,3%). La única Comunidad que en esta fecha se encontraba por debajo del objetivo previsto por la LOEPSF era el País Vasco, que tenía una deuda del 12,6% del PIB. Próximas a dicho objetivo también se encontraban Madrid y Canarias, ambas con una deuda del 14,0%, y Navarra, cuya deuda era el 15,7%. En cuanto a la Comunidad de Andalucía, el porcentaje de la deuda sobre PIB es un 21,3%, por lo que se puede decir que se encontraba en una zona intermedia, ya que había 10 Comunidades con menor deuda.

Esta deuda se ha elevado de forma relevante a lo largo de 2020 y, muy posiblemente, también lo seguirá haciendo durante 2021. En este sentido, la AIReF (202a), en el Informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos 2021 de las Comunidades Autónomas, de 3 de diciembre prevé que la deuda de las Comunidades se situará en 2021 en torno al 26% del PIB. No obstante, el aumento será desigual. La Comunidad Valenciana, Baleares y Murcia serán las Comunidades que más verán crecer su deuda en 2021 en relación con 2019, desde unos niveles previos ya de por sí elevados. En 2021 ninguna Comunidad cumplirá con el límite de referencia del 13%, aunque Canarias, Madrid y País Vasco se encontrarían más cerca de la referencia legal, por lo que la situación será prácticamente idéntica a la que existía con anterioridad a la pandemia, solo que la deuda se habrá incrementado en varios puntos. En cuanto a Andalucía, su deuda se incrementaría, según la AIReF (2020a), en un 1,7% del PIB, por lo que

alcanzaría el 23%. Por su parte, vaticina que en 2022 y 2023, el exceso de déficit previsto en 2021 en algunas Comunidades y la liquidación de las entregas a cuenta de 2020 supondrán nuevas necesidades de endeudamiento.

La AIReF (2020a) considera que en un escenario de corrección anual del déficit de 0,25 puntos de PIB a partir del 2023 para cada Comunidad y hasta alcanzar el equilibrio presupuestario, para regresar al nivel de deuda del 23,7% del PIB de finales de 2019 se requerirá al menos una década. Con anterioridad a la crisis el nivel de deuda del 13% del PIB que exige la LOEPSF se habría alcanzado en torno al año 2035, mientras que como consecuencia de la situación derivada por la pandemia, la AIReF (2020a) no proyecta alcanzar dicho límite antes del año 2049, aun manteniendo el equilibrio presupuestario del conjunto del subsector. Esta situación es la realidad de nuestras cuentas públicas, por lo que los objetivos de deuda de la LOEPSF son actualmente inalcanzables. No tendría sentido, pues, que en la próxima reforma de la legislación de estabilidad presupuestaria se prevea un escenario como el que contemplaba la LOEPSF, pues a finales de 2021, cuando entren de nuevo en juego las reglas fiscales, el endeudamiento de las Comunidades Autónomas estará situado en el doble de lo que se preveía para 2020, por lo que el objetivo del 13% está fuera de las posibilidades de este subsector. Lo adecuado será realizar una planificación de la reducción del endeudamiento factible y progresiva, pues la AIReF (2020a) ha pronosticado que dicho porcentaje de deuda no se alcance hasta dentro de 30 años, si no acontecen circunstancias extraordinarias y se mantiene una política de equilibrio presupuestario por parte del subsector. Lo que está claro es que no tiene ningún sentido la fijación de objetivos inalcanzables y que, de antemano, se tenga la certeza de que se van a incumplir.

Ahora bien, una parte importante de la deuda autonómica está en manos del Estado, lo que tiene su origen en la financiación obtenida a través de los mecanismos extraordinarios de financiación creados en 2012, que han convertido al Estado en el mayor acreedor de las autonomías. Con el dinero que han recibido del Estado a través de estos fondos las Comunidades Autónomas han hecho frente a los vencimientos de deuda que habían adquirido anteriormente en los mercados ordinarios, lo que les ha permitido refinanciar su cartera de deuda, pero también han incrementado su endeudamiento con deuda nueva que en gran parte se ha utilizado para financiar gasto corriente. En la siguiente tabla se representa la deuda total de las Comunidades autónomas, así como la deuda que tiene como acreedor al Estado, según los datos del segundo trimestre de 2020.

En concreto, los datos correspondientes al segundo trimestre de 2020 son que el 61,61% de la deuda de las Comunidades tiene como acreedor al Estado. En términos absolutos, las dos Comunidades que tienen una mayor deuda con el Estado son Cataluña (61.704 millones de euros) y la Comunidad Valenciana (42.406 millones de euros). La tercera con mayor deuda, pero a mucha distancia de las dos anteriores es Andalucía (28.337 millones de euros), seguida de Castilla la Mancha (11.981 millones de euros). El resto de las Comunidades están por debajo de 10.000 millones, si bien hay algunas que, aunque su deuda no sea excesivamente alta, tienen un importante porcentaje de la misma en poder del Estado. Por ello, también es muy relevante que el análisis de estos datos se realice en términos relativos. En este sentido, hay Comunidades que están muy por encima de la media, como ocurre con la Comunidad de Murcia, en la que este porcentaje llega hasta el 87,83%, Canarias, que llega al 87,73% o la Comunidad Valenciana, que alcanza el 84,85%. Muy cerca se encuentra Cantabria, que tiene un 81,42% de su deuda pública en poder del Estado, si bien en datos absolutos el importe de la deuda de esta Comunidad es muy bajo (representa el 1,15% de la deuda total de las Comunidades y el 1,5% de la deuda autonómica en manos del Estado). También el dato correspondiente a la Comunidad de Andalucía es bastante alto, pues llega al 79,86%, así como el de Castilla la Mancha, pues el 77,25% de su deuda tiene como acreedor al Estado. La siguiente Comunidad es Baleares, cuya deuda con el Estado

representa el 70,18%. En el extremo opuesto se sitúan las Comunidades forales, hasta el punto de que Navarra y el País Vasco no tienen deuda alguna con el Estado. Dentro de las Comunidades de régimen común, la que tiene una menor deuda relativa con el Estado es Madrid, pues el porcentaje se reduce hasta tan solo el 3,35%. También Castilla y León está muy por debajo de la media, pues el porcentaje es el 29,81%. En consecuencia, de acuerdo con los datos analizados la Comunidad de Andalucía es la tercera que tiene una mayor deuda con el Estado en términos absolutos, y la quinta en términos relativos.

Tabla 48. Comparativa de la deuda de las Comunidades Autónomas en manos del Estado (2º trimestre de 2020)

Comunidad Autónoma	Deuda total (millones de euros)	Deuda con el Estado (millones de euros)
Andalucía	35.483	28.337
Aragón	8.723	4.691
Asturias	4.976	1.090
Cantabria	3.509	2.857
Castilla y León	12.964	3.865
Castilla La Mancha	15.509	11.981
Canarias	6.498	5.701
Cataluña	80.015	61.704
Extremadura	4.896	2.587
Galicia	11.971	5.849
Islas Baleares	9.329	6.547
Murcia	10.376	9.113
Madrid	35.646	1.193
Navarra	3.629	0
País Vasco	10.497	0
La Rioja	1.690	434
Comunidad Valenciana	49.977	42.406
Total	**305.689**	**188.352**

Fuente: Diario Expansión[168]

Como se puede observar en la Tabla 49, a principios de 2012 la deuda de las Comunidades Autónomas con el Estado era inexistente. Desde la aprobación de los mecanismos extraordinarios de financiación el incremento de la misma ha sido exponencial en los primeros años. A lo largo de 2012 el incremento fue de algo más de 18 puntos, pero en los tres ejercicios siguientes (entre 2013 y 2015) el incremento ha sido de aproximadamente de 10 puntos anuales. Esto responde a que en los primeros años todos los vencimientos de deuda se financiaban por esta vía, produciéndose una reestructuración de la deuda anterior, que pasaba a manos del Estado. Este incremento se ha ido reduciendo en los años siguientes hasta estabilizarse a partir de 2018 en el 61% de la deuda total.

168 https://datosmacro.expansion.com/deuda/espana-comunidades-autonomas

Tabla 49. Evolución de la deuda de las Comunidades Autónomas en manos del Estado (2012-2020)

Periodo	Deuda total (millones de euros)	Deuda con el Estado (millones de euros)	Porcentaje de deuda en poder del Estado
Primer trimestre 2012	151.003	0	0%
4º trimestre de 2012	189.183	34.330	18,15%
4º trimestre de 2013	210.520	61.491	29,21%
4º trimestre de 2014	237.941	88.748	37,30%
4º trimestre de 2015	263.259	125.666	47,73%
4º trimestre de 2016	276.995	148.595	53,65%
4º trimestre de 2017	288.118	166.161	57,67%
4º trimestre de 2018	293.396	179.129	61,05%
4º trimestre de 2019	295.080	180.170	61,06%
2º trimestre de 2020	305.689	188.352	61,61%

Fuente: Diario Expansión[169]

Teniendo en cuenta la situación que se acaba de analizar de las cuentas públicas autonómicas, no es de extrañar que una de las cuestiones más controvertidas que hay que valorar en la futura reforma del sistema de financiación autonómica es la posibilidad que el Estado condone parte del endeudamiento de las Comunidades Autónomas. Se trataría, en definitiva, de que se hiciera una quita de la deuda de las Comunidades Autónomas en manos del Estado, que como se ha analizado, en algunas Comunidades llega a casi el 90% de la deuda total de la misma.

Esta cuestión ya fue abordada por la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica (2017), tal y como se recoge en los puntos 69 a 71 del Informe. En el seno de la Comisión se discutió a fondo la forma en la que se debería metabolizar la deuda acumulada hasta el momento y, en particular, la canalizada a través de los mecanismos extraordinarios de financiación. Al tratarse de un tema polémico la Comisión se ha dividido en dos en cuanto a la posibilidad de realizar posibles quitas del principal.

En este sentido, la postura mayoritaria dentro de la Comisión era que no se debía aplicar quitas a las deudas de las Comunidades con el Estado, al considerar que debía quedar fuera de discusión el que los préstamos concertados hasta el momento con mecanismos extraordinarios de financiación, con independencia de su volumen acumulado y de las causas que hayan motivado su solicitud, formarían parte de la deuda financiera de las Comunidades Autónomas, por lo que se deberá a proceder a la amortización íntegra de su capital y al pago de los intereses devengados. Esta posición mayoritaria fundamenta su posición en que se trata de compromisos que deben cumplirse sin excepción alguna, porque si se estableciera algún tipo de quita se generarían incentivos perversos de cara al futuro. Además, consideran que sería injusto para las Comunidades Autónomas que han cumplido en mayor grado los compromisos de estabilidad fiscal y, por tanto, han utilizado en menor medida el recurso a los mecanismos extraordinarios de liquidez, pues no todas las Comunidades Autónomas se han esforzado en el mismo grado en el ajuste fiscal, recortando para ello gastos, tratando de mejorar la eficiencia en el uso de los recursos, o haciendo uso de su capacidad normativa para obtener recursos adicionales.

169 *Ibidem*.

Ahora bien, esta parte de la Comisión no es tampoco partidaria de dejar el curso actual del endeudamiento de muchas Comunidades, sino que defiende la necesidad de la introducción de medidas que faciliten la gestión financiera y la liquidez de las Comunidades Autónomas, sin llegar, desde luego, a la quita de la deuda. Como se ha indicado el Comité de expertos es partidario de la vuelta progresiva de las Comunidades Autónomas a los mercados, para lo cual es imprescindible que se favorezca una gradual reducción de los pasivos acumulados por las Comunidades. Por ello, este sector de los expertos considera que podría ser aconsejable acometer una reestructuración transparente de la deuda de las Comunidades Autónomas con el Estado, supervisada por el Banco de España y la AIReF, ampliando los plazos de forma razonable, añadiendo en su caso nuevos períodos de carencia y fijando unos tipos de interés favorables, que en ningún caso podrían suponer una bonificación respecto del coste medio de la deuda del Estado. Pero, además, se considera que este apoyo debería estar condicionado en todo caso al cumplimiento por parte de las Comunidades Autónomas beneficiarias de una serie de objetivos previamente acordados de consolidación fiscal y cumplimiento presupuestario.

Otra cuestión significativa que la Comisión consideró fue el las Comunidades Autónomas requieren de una reestructuración de la deuda y, particularmente, una reducción de la misma. Se deja claro que esa compensación debería evitar, en todo caso, cubrir la parte del endeudamiento diferencial de las Comunidades Autónomas derivada de una mayor propensión relativa al gasto, pues en esta parte se concentra claramente el problema de riesgo moral. La Comisión propuso que la reestructuración contemplara dos tramos: el primero cubriría un porcentaje común para todas las Comunidades Autónomas por la insuficiencia de recursos padecida para financiar los servicios desde 2009, lo que pondría de manifiesto la existencia de un déficit de financiación en sentido vertical; el segundo tramo tendría en cuenta los déficits de financiación en sentido horizontal, dentro del subsector. En este sentido, cubriría los incrementos de deuda derivados de la insuficiencia de financiación relativa padecida por algunas Comunidades Autónomas y que, pese a que sus gastos primarios homogéneos han sido inferiores a la media por habitante ajustado, debido a esa infrafinanciación tendrán mayores dificultades para volver a los mercados. Estos expertos consideraron que ambos tramos podrían operar mediante la cancelación parcial de los préstamos concertados hasta el momento con los mecanismos extraordinarios de financiación. Además, aún existe otro requisito adicional que deberían cumplir las Comunidades que se beneficien de estas quitas, pues solo lo harían si se prueba el compromiso de las mismas hacia la consolidación fiscal. En este sentido, se propuso que estas reestructuraciones debían estar sujetas a la debida condicionalidad para asegurar que las Comunidades Autónomas beneficiarias convergieran hacia la eliminación del déficit estructural y al valor de referencia de la deuda en los plazos que se fijaran. Esta opinión es compartida por Martínez (2020) señala que claramente las Comunidades Autónomas más endeudadas no se encuentran en condiciones de acceder a los mercados en condiciones razonables de prudencia financiera, por lo que habría que adoptar bien profundas reestructuraciones de deuda, bien condonaciones.

Por su parte, el informe del Grupo de trabajo relativo a financiación autonómica, aprobado por el Parlamento de Andalucía, señala que si para gestionar la importante deuda autonómica acumulada se optase por la reestructuración de la misma, se consideraría adecuado un mecanismo que tomase como referencia la insuficiencia financiera sufrida por aquellas Comunidades Autónomas con una financiación por habitante inferior a la media. En este sentido, teniendo en cuenta la conexión directa entre el endeudamiento de las Comunidades Autónomas y su infrafinanciación, se debe determinar qué parte de la deuda puede considerarse un resultado directo del sistema de financiación autonómica actual. También deberían considerarse otros criterios adicionales, como por ejemplo los esfuerzos previos de consolidación fiscal y/o el gasto primario por habitante en relación con la media. En cualquier caso, el informe aclara que las posibles iniciativas de reestructuración de la deuda autonómica en manos del Estado no deben ser sustitutivas de la necesaria reconfiguración de los recursos del sistema

de financiación autonómica. Esto es, el grave problema de insuficiencia financiera no se soluciona con refinanciaciones de deuda pública autonómica, pues esta no es más que la consecuencia de lo primero. Por ello, la propuesta tan solo pretende establecer un mecanismo complementario para aliviar una dificultad financiera inducida.

A nuestro juicio, la segunda tesis defendida por la Comisión de expertos, que coincide con la postura del Grupo de trabajo del Parlamento andaluz, es mucho más adecuada y en los términos en los que se plantea no suponen ningún problema moral ni tampoco un riesgo de que las Comunidades puedan incumplir en un futuro sus obligaciones fiscales, pues no se trata de premiar la indisciplina y falta de rigor fiscal. Antes al contrario, con esta tesis se trata de compensar la menor financiación de la que han dispuesto, en principio, todas las Comunidades de régimen común -precisamente las Comunidades forales, que han dispuesto de una financiación mayor, no han tenido estos problemas de endeudamiento-, por ese déficit de financiación en sentido vertical del que se ha hablado anteriormente. En relación con este primer tramo ninguna Comunidad pondrá problemas, dado que se aplicará de manera lineal a todo el subsector. Si habrá más problemas para que se llegue a un acuerdo sobre el segundo tramo, que trataría de compensar el déficit de financiación de algunas Comunidades. En la medida en que se aplicaría de forma desigual a las Comunidades, aquellas que resulten beneficiadas en menor medida posiblemente no acepten un acuerdo sobre este punto, salvo que obtengan otras compensaciones. Sin embargo, deben ser conscientes de que esa falta de recursos de las que han dispuesto algunas Comunidades ha sido responsable, al menos en parte, de un mayor endeudamiento. Por su parte, para ello es absolutamente necesario que con anterioridad se reforme el sistema de financiación autonómica y, fundamentalmente, que se corrijan estos déficits de financiación relativos que sufren algunas Comunidades.

La tesis de quienes consideran que no puede producirse una quita de las deudas autonómicas en manos del Estado encontraría su fundamento normativo en el artículo 8.2 de la LOEPSF, en cuya virtud "el Estado no asumirá ni responderá de los compromisos de las Comunidades Autónomas, de las Corporaciones Locales y de los entes previstos en el artículo 2.2 de esta Ley vinculados o dependientes de aquellas, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos". Sin embargo, este precepto no opera en relación con los mecanismos adicionales de financiación, pues la disposición transitoria cuarta de la LOEPSF establece una excepción a la cláusula que impide el rescate de los gobiernos subcentrales, al excluir del ámbito de aplicación del artículo 8.2 de la LOEPSF a los mecanismos extraordinarios previstos en la disposición adicional primera de la LOEPSF. Según esta disposición "los mecanismos adicionales de financiación que se hayan habilitado o se habiliten por el Estado de conformidad con lo previsto en la disposición adicional primera con el fin de que las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales hagan frente a las obligaciones pendientes de pago con sus proveedores, para financiar sus vencimientos de deuda o para dotar de liquidez a las Comunidades Autónomas, quedarán excluidos del ámbito de aplicación del apartado 2 del artículo 8 de esta Ley".

Martínez (2020) se pregunta, precisamente, si la disposición transitoria cuarta está anticipando una quita. Para este autor parece evidente que, a través de esta disposición, se bendice el rescate implícito de las haciendas subcentrales mediante los mecanismos extraordinarios de financiación. Y, además, pone de manifiesto que dado que dichos mecanismos tienen hoy en día un ámbito objetivo considerablemente amplio, la excepcionalidad que parece introducirse en la LOEPSF no es tal pues comprende prácticamente el universo de posibilidades de los pasivos financieros[170]. El autor considera que al no

170 Señala que comprende vencimientos de deuda muy heterogénea y con variados tenedores, déficits del ejercicio en curso según los objetivos de estabilidad, desviaciones de dicho déficit a posteriori y liquidaciones negativas del sistema de financiación autonómica.

tener una fecha límite a modo de final, a pesar de ser una disposición transitoria, se puede entender que abarca la extensión de los mecanismos extraordinarios que llegan hasta nuestros días. Finalmente, el autor considera que si la ayuda financiera que el Estado ha venido proporcionando a las haciendas subcentrales no se considera (legalmente) un rescate, se encuentra al margen del principio de responsabilidad anteriormente citado. Por ello, se plantea, en términos de pregunta retórica, si existe algún argumento jurídico que impida la condonación de estas deudas, pues considera que económicamente el único argumento que existe, como es el riesgo moral, es bastante discutible.

A nuestro juicio, es claro que la disposición transitoria cuarta de la LOEPSF permite la condonación de parte de la deuda de las Comunidades Autónomas en poder del Estado. También debería establecerse la restructuración de la parte subsistente, que debería ser pagada en un plazo que permita el cumplimiento con los objetivos a los que, tras la activación de las reglas fiscales, se sometan de nuevo a las Comunidades. Esta es la única forma de asegurar que todas las Comunidades Autónomas transitarán de forma adecuada por la senda de la convergencia fiscal.

PROPUESTA: Existe un grave problema de sostenibilidad de la deuda de algunas Comunidades Autónomas. La media de endeudamiento del subsector era en 2019 del 23,7%, que de este modo se encontraba en dicha fecha muy alejado del objetivo de deuda pública que se debía alcanzar en 2020, según la Constitución y la LOEPSF, que en dicha fecha establecían que debía estar por debajo del 13%. Incluso varias Comunidades estaban muy por encima de la media del subsector. La AIReF (2020a) prevé que la deuda de las Comunidades se situará en 2021 en torno al 26% del PIB, que es el doble del objetivo previsto para 2020 y que para volver a la situación de 2019 deberá transcurrir una década, si bien el objetivo del 13% no se podrá lograr antes del año 2049. Ahora bien, como consecuencia de los mecanismos extraordinarios de financiación, una parte importante de la deuda autonómica está en manos del Estado, que se ha convertido en el acreedor más importante de estas. Al final del segundo trimestre de 2020 el 61,61% de la deuda de las Comunidades tiene como acreedor al Estado, si bien en varias Comunidades este porcentaje supera el 80%. Andalucía es en término absolutos la tercera con mayor deuda en manos del Estado (28.337 millones de euros), mientras que en términos relativos es la quinta (79,86%).

Una de las cuestiones más controvertidas que hay que valorar en la futura reforma del sistema de financiación autonómica es la posibilidad de que el Estado condone parte de la deuda de las Comunidades autónomas en manos del Estado. La vuelta al mercado de las Comunidades Autónomas requiere una reestructuración de la deuda y, particularmente, una reducción de la misma. Esta reestructuración se debe realizar mediante la cancelación parcial de los préstamos concertados hasta el momento con los mecanismos extraordinarios de financiación. Ahora bien, las quitas debían estar sujetas a la debida condicionalidad para asegurar que las Comunidades Autónomas beneficiarias converjan hacia la eliminación del déficit estructural y al valor de referencia de la deuda en los plazos que se fijaran. Legalmente estas quitas son posibles en la medida en que la disposición transitoria cuarta de la LOEPSF establece una excepción a la cláusula que impide el rescate de los gobiernos subcentrales cuando la deuda tenga su origen en los mecanismos adicionales de financiación. Para evitar los problemas de riesgo moral que pueden oponerse, para realizar las reestructuración de la deuda se debe tomar como referencia la insuficiencia financiera sufrida por las Comunidades con una financiación por habitante inferior a la media, debido a la conexión directa entre su endeudamiento y esta infrafinanciación. En definitiva, la quita solo haría referencia a la parte de la deuda que se considere un resultado directo del sistema de financiación autonómica actual. Por supuesto, esta

condonación pasa también por la necesaria reconfiguración de los recursos mediante la reforma del sistema de financiación autonómica, con el objetivo de evitar los problemas apuntados de falta de financiación del subsector y, particularmente, de algunas Comunidades que sufren claros déficits de financiación. Además de esta quita también debería establecerse la restructuración de la parte que quede subsistente, que debería ser pagada en un plazo que permita el cumplimiento con los objetivos a los que, tras la activación de las reglas fiscales, se someterán de nuevo a las Comunidades Autónomas, para asegurar que todas ellas transitarán de forma adecuada por la senda de la convergencia fiscal.

4.3. Los ajustes de las entregas a cuenta: la posible condonación de parte de la financiación extra recibida en 2020 y 2021 y el aplazamiento del resto

Como se ha analizado a lo largo de este informe, las Comunidades Autónomas no van a ver reducida su financiación ni en 2020 ni en 2021, lo que es muy importante para poder afrontar los gastos adicionales que tienen su origen en la pandemia. Así, pese a la bajada de la recaudación a nivel nacional en 2020, sobre todo en el segundo trimestre, los ingresos de las Comunidades no se han visto afectados, pues las transferencias del Estado que provienen del modelo de financiación autonómica no han sido recortadas. Tampoco se va a incrementar de forma importante el déficit público de este subsector, en la medida en que una parte importante del déficit generado por las Comunidades ha sido asumida por el Estado, pues no se han reducido los ingresos de las Comunidades Autónomas para que pudieran financiar todas sus competencias transferidas, ya que han debido afrontar importantes gastos relacionados con el funcionamiento de la sanidad, la educación y los servicios sociales, dada la relevancia de todos estos servicios públicos para combatir los efectos socio-sanitarios de la pandemia. Pese a esta necesidad de gasto público, al cierre del tercer trimestre el subsector de las Comunidades Autónomas registraba un superávit de 2.097 millones de euros, lo que representaba un 0,19% del PIB, por lo que la situación era incluso mejor que en el año anterior, ya que en el mismo periodo había registrado un déficit del 0,25% del PIB. En esta misma situación se encuentra la Comunidad de Andalucía, que hasta agosto de 2020 registró un superávit de 657 millones, lo que representa un 0,45% del PIB, frente al déficit del 0,23% en el mismo periodo de 2019.

Es cierto que, en parte, esta situación de superávit tiene su origen en nuevos mecanismos que se han previsto *ad hoc* para atender a las necesidades financieras derivadas de la pandemia, entre los que destacan los 16.000 millones en transferencias a fondo perdido que las Comunidades Autónomas han recibido del denominado fondo covid, que se ha repartido en función de la afectación de cada Comunidad por la pandemia. Ahora bien, la mayor parte de los recursos recibidos derivan de la financiación ordinaria que obtienen de los mecanismos previstos con carácter general en el sistema de financiación autonómica, pues estos ingresos tampoco han disminuido. En concreto, el mecanismo que permite que las Comunidades Autónomas de régimen común reciban de forma anticipada parte de los fondos que les corresponden son las entregas a cuenta, que se determinan en el artículo 11.2 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de

régimen común[171]. El Gobierno, teniendo en cuenta las previsiones de recaudación existentes a la fecha de elaboración del anteproyecto de Ley de presupuestos generales del Estado del correspondiente ejercicio, hace una estimación de la cantidad que prevé ingresar por impuestos en ese año y anticipa a las Comunidades Autónomas lo que les corresponde en función de los tributos cedidos. No obstante, el sistema de entregas a cuenta es una mera previsión, por lo que la evolución de los ingresos tributarios de ese año puede ser muy diferente. Finalmente, dos años después, una vez que se conocen los datos definitivos de los ingresos tributarios, se saldan las cuentas entre la Administración Central y las Comunidades, realizándose una liquidación positiva -si las Comunidades han recibido menos- o negativa -si han recibido un exceso de financiación.

En 2020 las cantidades a cuenta inicialmente comunicadas al conjunto de las Comunidades Autónomas, una vez hechos los ajustes correspondientes a años anteriores, han ascendido a algo más de 113.000 millones de euros. Esta cifra supera en más de 5.000 millones la financiación recibida en 2019 y en casi 10.000 millones la financiación comunicada al inicio de dicho año[172]. También en relación con la Comunidad de Andalucía la previsión era que en 2020 se recibieran por todos los conceptos 693 millones de euros más que en el año anterior[173]. En la siguiente tabla se realiza una comparación de las entregas a cuenta y la financiación de las Comunidades Autónomas en 2019 y 2020. En concreto, en la Tabla 50 se muestran los datos correspondientes a la Comunidad de Andalucía y los generales correspondientes al subsector.

La cuestión que inmediatamente podría plantearse es cómo se ha podido incrementar la financiación ordinaria de las Comunidades Autónomas en un año donde se ha producido una bajada en la recaudación tributaria, cuando una gran parte de las transferencias proceden precisamente de la participación de las Comunidades en los tributos estatales cedidos. La respuesta se encuentra en la forma en la que se calculan las transferencias que el Estado realiza a las Comunidades en virtud del modelo de financiación autonómica, pues, como se ha señalado, las entregas a cuentas se determinan en base a las previsiones de finales del año anterior, si bien en 2020 las entregas a cuenta fueron calculadas con los datos de 2019, dada la prórroga presupuestaria. Posteriormente, dos años

171 Dicho precepto establece lo siguiente: "A estos efectos, a partir de la entrada en vigor del sistema y, en relación con los recursos constituidos por la tarifa autonómica del IRPF, el porcentaje cedido de IVA e Impuestos Especiales de Fabricación, la transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales y el Fondo de Suficiencia Global, las Comunidades Autónomas recibirán, cada año, la financiación correspondiente a las entregas a cuenta de cada uno de los citados recursos que les sean de aplicación y, en el año en que se conozcan todos los valores definitivos de los citados recursos, la liquidación definitiva que corresponda, por diferencia entre el importe de los valores definitivos de los mismos y las entregas a cuenta percibidas. Para la determinación del importe de las entregas a cuenta señaladas en el párrafo anterior se utilizarán las previsiones existentes a la fecha de elaboración por el Gobierno del anteproyecto de Ley de presupuestos generales del Estado del ejercicio que corresponda".

172 Téngase en cuenta que pese a la prórroga de los Presupuestos, el Real Decreto Ley 13/2019, de 11 de octubre, permitió actualizar los importes que debían percibir las Comunidades Autónomas de régimen común, llevándose a cabo por primera vez una actualización extraordinaria de las entregas a cuenta que debían recibir estas Comunidades en el año 2019.
Por su parte, para el cálculo de los anticipos de 2020 se ha utilizado como base de cálculo el importe actualizado de 2019, en lugar de los importes derivados de la prórroga presupuestaria de 2018, que habrían sido algo menores. No obstante, estas cifras deberían ser actualizadas con las previsiones de ingresos para 2020 una vez que avance el ciclo presupuestario ordinario de los Presupuestos Generales del Estado de 2020.

173 Las entregas a cuentas inicialmente comunicadas a la Comunidad de Andalucía en 2020 eran 19.143,24 millones. No obstante, como consecuencia de diversos ajustes la previsión de financiación anual por este mecanismo ascendía a 20.386,13 millones. Téngase en cuenta que, por un lado, se debían restar las liquidaciones negativas producidas en varios años de la crisis anterior, en los que hubo un exceso de financiación, y cuya devolución al Estado se aplazó -el plazo de 2020 ascendía a 223,26 millones- y, por otro, debía computarse una liquidación positiva correspondiente al ejercicio 2018, donde la recaudación fue mayor de lo previsto inicialmente, correspondiendo una cifra de 1.466,15 millones. Estas cantidades son similares a las entregas a cuenta recibidas en 2019.

después la financiación recibida se ajusta a la recaudación efectiva, que se calcula a partir de los datos de contabilidad nacional. La diferencia entre las cantidades recibidas en concepto de entregas a cuenta y las que deberían haber recibido en función de la recaudación generada será el resultado de la liquidación, que puede ser positiva o negativa. De acuerdo con este mecanismo, las entregas a cuenta en el año 2020 se han realizado con la previsión de un crecimiento del PIB del 1,6% del año anterior, que era el escenario previsto con anterioridad a la crisis del coronavirus. Por su parte, en 2022 habrá que ajustar las estimaciones de la financiación autonómica a la recaudación efectiva de impuestos, lo que en este caso dará lugar a liquidaciones negativas, de tal forma que las Comunidades deberán devolver parte del dinero adelantado en 2020, pues el exceso recibido se convertirá en una deuda que tendrán que devolver al Estado.

Tabla 50. Comparación de las entregas a cuenta en 2019 y 2020

		Andalucía	Total general
Entregas a cuenta inicialmente comunicadas en 2019	**Entregas a cuenta**	18.386,34	98.117,44
	Reintegro anticipo Aplazamiento	-223,26	-936,83
	Liquidación definitiva 2017	698,07	6.17,55
	Prev. Total financiación anual	18.861,15	103.298,16
2019 actualizado con Real Decreto-Ley 13/2019	**Entregas a cuenta**	19.218,32	102.799,73
	Reintegro anticipo Aplazamiento	-223,26	-936,83
	Liquidación definitiva 2017	698,07	6.117,55
	Prev. Total financiación anual	19.693,13	107.980,45
Entregas a cuenta inicialmente comunicadas en 2020	**Entregas a cuenta**	19.143,24	103.001,55
	Reintegro anticipo Aplazamiento	-223,26	-936,83
	Liquidación definitiva 2017	1.466,15	10.955,40
	Prev. Total financiación anual	20.386,13	113.020,12
Variación: Entregas a cuenta inicialmente comunicadas en 2019 – Entregas a cuenta inicialmente comunicadas en 2020	**Diferencias entregas a cuenta**	756,90	4.884,11
	Variación entregas a cuenta 19/20 (%)	4,12	4,98
	Diferencia financiación total	1.542,98	9.721,96
	Variación financiación total 19/20 (%)	8,09	9,41
Variación: Entregas 2019 actualizadas Real Decreto-Ley 13/2019 – Entregas inicialmente comunicadas en 2020	**Diferencias entregas a cuenta**	-75,08	201,82
	Variación entregas a cuenta 19/20 (%)	-0,39	0,20
	Diferencia financiación total	692,99	5.039,67
	Variación financiación total 19/20 (%)	3,40	4,46

Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)[174]

174 https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/documents/2020/refc20200121e_1.pdf

Una situación muy similar se planteará en el año 2021, pues se prevé que las entregas a cuenta de ese periodo sean algo menores que las recibidas el año anterior[175], pero posiblemente estarán por encima de la recaudación tributaria por tributos cedidos que se obtenga finalmente en ese periodo. No obstante, las previsiones de lo que pueda ocurrir en 2021 están sujetas en este momento a una gran incertidumbre, pues todo va a depender de cómo evolucione la crisis sanitaria. Si las entregas a cuenta superan a la recaudación definitiva será también preciso que se realicen liquidaciones negativas en 2023, aunque aún es muy complicado aventurar el importe que podrían alcanzar. Se estima que las Comunidades se verán obligadas a devolver en 2022 y 2023 más de 10.000 millones de euros.

Por tanto, el problema surgirá cuando haya que liquidar el sistema de financiación de los años 2020 y 2021 en los años 2022 y 2023, respectivamente. En estos periodos disminuirá la financiación correspondiente por las entregas a cuenta, pues incluso en el poco probable caso de que la previsión de esos años permita una subida de la recaudación por tributos cedidos, se deberán restar las liquidaciones negativas relativas al exceso de financiación que se ha producido en los años anteriores. Esta misma problemática ha sido puesta de manifiesto por la AIReF (2020a). En el Informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos 2021 de las Comunidades Autónomas, de 3 de diciembre, la AIReF (2020a) alerta de la menor disponibilidad de recursos en 2022 y 2023. En 2020 y 2021 gran parte del impacto de la pandemia será absorbido por el Estado gracias al mantenimiento de las entregas a cuenta fijadas para el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común por encima de la recaudación real y, a las transferencias excepcionales acordadas a su favor (Fondo covid-19 y transferencia para déficit). Sin embargo, en 2022 y 2023 se espera que las Comunidades dispongan de menos recursos por el impacto de las liquidaciones negativas del sistema de financiación autonómico, el menor importe de fondos vinculados al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, y la ausencia de transferencias extraordinarias del Estado, lo que provocará incrementos adicionales en los niveles de deuda. Esta situación podría agravarse con la consolidación de una parte importante del gasto incurrido en 2020 y 2021. La AIReF (2020a) destaca que en estos ejercicio se cuenta con una importante provisión de recursos para atender la situación excepcional actual y en ausencia de reglas fiscales, se presenta el riesgo de mantener un elevado crecimiento del gasto, no ya de manera temporal y finalista, sino de forma permanente y estructural, lo que provocaría un aumento del déficit público, pues estos fondos desaparecerán en el futuro. De ahí, que se recomiende que estos recursos se adapten a las necesidades reales de la pandemia y estén orientados a actuaciones que permitan alcanzar una mejor situación de partida para llevar a cabo el futuro proceso de consolidación fiscal[176]. En definitiva, en 2022 se espera un deterioro importante del saldo fiscal en las Comunidades Autónomas de régimen común con el registro de la liquidación a favor del Estado de las entregas a cuenta asociadas a 2020, situación que la AIReF espera que se replique también en 2023 (AIReF, 2020a). Las liquidaciones negativas del sistema de financiación autonómico de régimen común se estiman en un 0,4% del PIB en 2022 y en un 0,3% del PIB en 2023.

175 Las entregas a cuenta para 2021 descenderán un 0,26% respecto a las de 2020, que no tuvieron en cuenta la caída de ingresos derivado de la pandemia. Por otra parte, las Comunidades recibirán 9.076,04 millones por la liquidación positiva del ejercicio 2019, que es algo menor que la liquidación recibida en 2020 (la correspondiente a 2018). En principio, teniendo en cuenta todas las partidas, las Comunidades recibirán en 2021 una cantidad algo menor que en el año anterior -se estima que 1.933 millones menos-, lo que se podrá compensar con un mayor margen de déficit público. Se ha de recordar que la tasa de referencia del déficit público se sitúa en el 2,2% del PIB, si bien la mitad de ese déficit -el 1,1%, que representa unos 13.400 millones- será asumido por el Estado. Todo ello permitirá que las Comunidades Autónomas cuenten con recursos similares al año anterior, o incluso algo superiores.

176 Por ello, la AIReF recomienda a todas las Comunidades Autónomas en sus informes individuales que de cara a la aprobación del proyecto o del presupuesto de 2021 que se tramite, incorporen información sobre las medidas concretas que sustentan las previsiones de gastos, identificando su posible fuente de financiación y su naturaleza (temporal o permanente) y valorando su impacto económico adicional, tanto en 2021 sobre el nivel previsto al cierre de 2020 como, en su caso, en los ejercicios siguientes.

Como consecuencia de todo ello se puede plantear si es adecuado o no la adopción de alguna iniciativa para tratar de que esta situación no dé lugar a un problema financiero para las Comunidades.

Una opción a considerar sería la consistente en no adoptar ninguna medida excepcional en estos periodos, pues estas liquidaciones negativas responden al funcionamiento normal del sistema de financiación. Lo contrario sucede cuando hay crecimiento económico, pues en tal caso lo que ocurre normalmente es que la liquidación definitiva resultará favorable para las Comunidades, como va a suceder en los años 2020 y 2021, y en ese caso no se proponen medidas en sentido contrario. Así, en este último año las Comunidades recibirán unos 9.000 millones adicionales, en la medida en que las entregas a cuenta de 2019 fueron inferiores a la recaudación efectiva. Por tanto, si se admiten las liquidaciones positivas no se pueden reparos cuando estas tengan carácter negativo. Ahora bien, de forma excepcional, la situación derivada de la pandemia y los enormes gastos que han tenido que afrontar las Comunidades hacen necesarias normas especiales para que todas las Administraciones puedan reequilibrar la situación de sus cuentas públicas en la era post-covid y, en particular, tales normas deben afectar al subsector que se ha visto obligado a realizar un mayor gasto público durante el periodo de la crisis sanitaria, como es el de las Comunidades autónomas. A tal efecto, se podrían proponer tres alternativas, si bien algunas de ellas son compatibles entre sí.

Una primera opción para mantener el mismo nivel de financiación es que en los años afectados por las liquidaciones negativas se incremente el déficit público del subsector de las Comunidades Autónomas. Para ello sería necesario que se permitiera a las Comunidades incrementar su margen de endeudamiento en 2022 y 2023, pues en estos años las transferencias por las entregas a cuenta serán sensiblemente menores una vez que se descuente el exceso de financiación. En la medida en que la Administración central tendría una financiación extra en esos periodos, se podría rebajar su tasa de déficit, lo que permitiría incrementar en una cuantía equivalente el déficit de las Comunidades Autónomas. En cualquier caso, en 2022 habrá finalizado el plazo de suspensión de las reglas fiscales, lo que dará un menor margen fiscal a las Comunidades y, en general, a todas las Administraciones, por lo que difícilmente será admisible que las liquidaciones negativas de 2020 y 2021 se puedan financiar con un mayor déficit público. Además, el endeudamiento de la Administración Central durante el periodo de la pandemia va a ser muy importante, por lo que es difícil que pueda ceder parte del déficit público que le corresponda en los años siguientes a las Comunidades pues también tendrá una enorme necesidad de financiación.

Una segunda posibilidad mucho más factible es que se permita un pago diferido por parte de las Comunidades de estas cantidades adelantadas, lo que permitiría retrasar el impacto de la devolución de estos importes y que el efecto no se produzca sobre las cuentas de un solo año. Así ocurrió en los peores años de la anterior crisis económica. De hecho, la Junta de Andalucía aún está pagando de forma aplazada las liquidaciones negativas de 2010 y 2011, pues pese a la caída de ingresos de los peores años de la crisis de 2008 las entregas a cuenta se mantuvieron sin recortes. Por tanto, esta solución ya se adoptó para abordar una situación similar durante la anterior crisis económica. Aunque no sea la mejor opción para las Comunidades, al menos evitará su colapso financiero, al permitirles aplazar el pago de esta deuda.

Finalmente, una tercera posibilidad, compatible con la anterior, sería considerar que al menos parte de este exceso de financiación tuviera el carácter de transferencia definitiva a fondo perdido, por lo que las Comunidades no tendrían que devolver las cantidades que tengan esta consideración. Téngase en cuenta que ya en 2021 el Estado va a hacerse cargo de la mitad del déficit que se ha recomendado a las Comunidades Autónomas, debido a que han tenido que asumir una gran parte del

gasto derivado de la pandemia, dado que bajo su competencia están los servicios que se han visto más afectados por la misma, como son los sanitarios, la educación o los de carácter social. El impacto tan importante de la pandemia sobre los servicios transferidos a las Comunidades permite defender que este subsector no financie por sí mismo todo el déficit adicional generado como consecuencia de esta situación. Es cierto que en 2020 las Comunidades Autónomas han recibido importantes transferencias a fondo perdido para ayudarles en la financiación de los servicios que se han visto más afectados por esta crisis -de hecho, los criterios de reparto han tenido en cuenta el impacto de la crisis sanitaria en cada Comunidad-, pero los gastos adicionales a los que se han debido hacer frente han sido mayores que estas transferencias. Además, un fondo similar se va a crear también en 2021, que estará también dirigido a la financiación de estos servicios. En cualquier caso, se ha de insistir en que los gastos que las Comunidades tendrán que asumir hasta que se pueda dar por controlada la pandemia excederán con mucho de las cantidades recibidas de estos fondos, por lo que la condonación de las liquidaciones negativas derivadas del exceso de financiación producido como consecuencia de las entregas a cuenta en 2020 y 2021 es otra opción que permitiría mantener la suficiencia de la financiación de este subsector en los años siguientes a la pandemia, en los que el sector público debe ser el motor de la recuperación económica y la reconstrucción social. Tras esta quita de parte de la deuda correspondiente a las entregas a cuentas, el pago de la parte que se siga considerando como deuda de las Comunidades se podría aplazar en varios plazos anuales, tal y como ocurrió con algunas de las liquidaciones negativas que se produjeron en la anterior crisis. La propuesta es que la mitad de la deuda generada por el exceso de financiación se considere transferencia a fondo perdido y la otra mitad se devuelva en un plazo de diez años. Esta posibilidad se puede negociar de forma independiente por parte de las Comunidades Autónomas con el Gobierno de España o bien tenerse en cuenta en el caso de que se aborde una reforma del sistema de financiación autonómica en los próximos meses.

PROPUESTA: Que las liquidaciones negativas del mecanismo de entregas a cuenta del modelo de financiación autonómica correspondiente a los años 2020 y 2021 no las asuman en su integridad las Comunidades Autónomas. Se plantea que la mitad de las devoluciones del exceso de financiación que se produzca en dichos ejercicios se considere como transferencia a fondo perdido en favor de las Comunidades, por lo que no habría obligación de devolver dicho importe en la medida en que una gran parte del dinero obtenido en 2020 y 2021 se ha dedicado a cubrir el coste adicional de los servicios que han sido más importantes para luchar contra la pandemia. En relación con la otra mitad de las liquidaciones negativas, que constituirían una deuda de las Comunidades Autónomas con la Administración Central, se debería aplazar su pago durante varios años, pudiendo ser un plazo razonable un periodo de diez años. Esto propuesta, que reforzaría la suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas, permitiría que este subsector no vea disminuida su financiación en el periodo post-covid, en la medida en que debe ser el motor que impulse la reactivación económica y la reconstrucción social tras el duro impacto de la pandemia.

5. Problemas metodológicos y procedimentales para la fijación de los objetivos relativos a las reglas fiscales así como los resultados de la ejecución presupuestaria para determinar su cumplimiento

5.1. Cuestiones relativas al procedimiento y a los criterios para la fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria

La formulación de los objetivos de déficit y deuda, así como de los relativos a la regla de gasto, es el primer hito que debe tratarse a efectos de analizar las reglas fiscales a lo largo de todo el ciclo presupuestario, por cuanto existirán serios riesgos de incumplimiento de dichas reglas cuando no se definan de forma correcta. De ahí que tales objetivos deban ser fijados teniendo en cuenta su factibilidad. En este sentido, la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica, de julio de 2017, destacó que la no consideración de la factibilidad de los objetivos de déficits marcados a las Comunidades Autónomas ha condicionado sustancialmente el cumplimiento de los mismos por este subsector de la Administración Pública.

Por tanto, los criterios que se empleen deberían estar orientados a que cada Administración pueda lograr lo antes posible el objetivo de estabilidad presupuestaria, así como la reducción de la deuda hasta alcanzar niveles sostenibles. Ahora bien, la disminución del déficit y de la deuda debe ser compatible con la garantía de la suficiencia financiera de las Administraciones Públicas y con la calidad de la prestación de los servicios públicos básicos a los ciudadanos. Para ello, se deben establecer criterios objetivos y razonables acordes con las finalidades señaladas, que puedan variar para adaptarse a la evolución de la situación de las cuentas públicas y de otros datos macroeconómicos.

Además, los procesos para la determinación de los señalados objetivos se deben regir por una mayor transparencia, que es todo lo contrario de lo que ha ocurrido desde la aprobación de la LOEPSF, donde es el Gobierno central quien fija los distintos objetivos, sin apenas margen a la negociación y con bastante grado de discrecionalidad. En principio, la determinación de los objetivos de déficit y la metodología y el procedimiento para su cálculo son cuestiones que deberían quedar reguladas extensamente en la LOEPSF. Téngase en cuenta que el artículo 135.*5* de la Constitución española determina que, entre otros aspectos, una ley orgánica en todo caso, regulará: a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas...; b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural. Sin embargo, la LOEPSF no regula con detalle las cuestiones relativas a la determinación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Tan solo, el artículo 11.6 determina que para el cálculo del déficit estructural se aplicará la metodología utilizada por la Comisión Europea en el marco de la normativa de estabilidad presupuestaria. En cuanto al objetivo de deuda tan solo se establece en el artículo 13 el objetivo de deuda acorde con el principio de sostenibilidad financiera, repartiendo el objetivo del 60% entre las distintas Administraciones. No obstante, en cuanto a la determinación de los objetivos anuales nada se dice, salvo que se considere que dicha metodología de reducción del déficit y la deuda se

establece en la disposición transitoria 1ª de la LOEPSF, si bien dicha norma quedó obsoleta al poco de aprobarse, pues no reflejaba una senda real de reducción en tales parámetros, de tal forma que si era esa su función no la ha cumplido adecuadamente. En cuanto a la regla de gasto tan solo se establece en el apartado 1 del artículo 12 que la variación del gasto computable no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del PIB de la economía española, sin que se desarrolle en mayor medida la compleja metodología para su cálculo.

En la realidad, la fijación de las diferentes reglas fiscales que afectan a todas las Administraciones públicas se realiza mediante una propuesta del Gobierno central en el momento en que se inicia la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, que es órgano encargado de coordinar, estabilizar y controlar a los gobierno subcentrales en esta materia, como ocurre generalmente en los Estados descentralizados donde estas tareas corresponden siempre a niveles de gobierno superiores. Se establecen dichos objetivos en un marco plurianual de tres años, si bien este marco ha sido modificado en muchas ocasiones a lo largo del ciclo para adaptar los objetivos a la nueva realidad económica existente en cada momento. La propuesta gubernamental sobre la distribución de los objetivos de déficit y deuda por subsectores es analizada por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, que debe informar sobre la misma. Posteriormente, debe ser aprobada por el Congreso de los Diputados y por el Senado. En caso de que resulte aprobada, el Consejo de Política Fiscal y Financiera debe analizar la propuesta del Gobierno central sobre la distribución individualizada del déficit entre las diferentes Comunidades Autónomas, previo informe preceptivo de la AIReF[177], si bien la determinación de estos objetivos corresponde en última instancia al Gobierno central.

En definitiva, se puede afirmar que no existe un procedimiento ni una metodología adecuados para la determinación de los objetivos fiscales. En este sentido se pronuncian Martínez y González (2020), quienes han subrayado que la ausencia de un proceso coherente y transparente en la definición de los objetivos fiscales es una debilidad endémica de nuestro marco de gobernanza fiscal. De hecho, afirman que la fijación de los objetivos de déficit y deuda no sigue método alguno, aplicándose criterios poco alineados con un marco coherente de disciplina fiscal. Por ello, entre sus conclusiones destacan la escasamente satisfactoria situación actual a la hora de fijar los objetivos de déficit público y deuda pues, además de que el procedimiento para su establecimiento carece de unas condiciones mínimas de transparencia y rigor conceptual, se ha de considerar la reducida eficacia con que se han cumplido dichos objetivos en un marco de gobernanza fiscal, por otra parte, muy deteriorado. En consecuencia, concluyen que los motivos para atender a una posible reconsideración de este asunto son más que evidentes.

Propuesta: Los objetivos fiscales deben ser establecidos tomando en consideración su factibilidad. A tal efecto, se han de primar criterios que permitan lograr la estabilidad presupuestaria de los distintos niveles de gobierno en un plazo razonable y la sostenibilidad financiera de la Administración mediante la reducción de la deuda a niveles adecuados. En todo caso, la reducción del déficit y la deuda se ha de hacer compatible con la garantía de la prestación de servicios públicos de calidad. Tanto los criterios materiales para la determinación de los objetivos como el procedimiento para su fijación deben ser mucho más transparentes que en la situación actual.

177 Vid. el artículo 18 de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la AIReF.

5.2. El reparto de los objetivos de déficit público entre las distintas Administraciones

Una cuestión que es objeto de debate desde hace tiempo es el procedimiento de reparto del déficit entre las distintas Administraciones. Se trata de una discusión que puede ser planteada a dos niveles diferentes.

En primer lugar, en un sentido vertical, que implica considerar el reparto del déficit entre los distintos subsectores. La fijación de estos objetivos ha dado lugar a numerosas fricciones entre los distintos niveles de gobierno y, particularmente, entre el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas. No se plantean estos problemas en los demás subsectores por cuanto las Administraciones de la Seguridad Social están bajo el poder de decisión del Gobierno Central y las Corporaciones Locales deben presentar equilibrio presupuestario por lo que no participan del reparto de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

En segundo término, esta cuestión se puede plantear en un sentido horizontal, donde prime la delimitación de los criterios que han de regir el reparto del déficit en cada una de las Administraciones Públicas, si bien el único subsector donde esta cuestión resulta relevante es en el de las Comunidades Autónomas, pues solo en él existen entidades políticas independientes que han de llegar a un acuerdo sobre el objetivo de déficit asignado al conjunto de estos entes. Como se ha indicado, en las Corporaciones Locales no se plantea ninguna cuestión en materia de reparto del déficit público en la medida en que la LOEPSF exige a este subsector una situación de estabilidad presupuestaria. Tampoco, por razones obvias, se plantea ningún conflicto en relación con los Fondos de la Seguridad Social.

En cualquier caso, ni en un ámbito ni en el otro los criterios que se utilizan para asignar los objetivos de déficit se caracterizan por su claridad y transparencia. Se trata de un aspecto que no se ha abordado en España con rigor en el ámbito político, mediante el establecimiento de criterios previos y predefinidos. De ahí que siempre haya sido objeto de polémica y de tensiones entre las distintas Administraciones. A continuación, se analizará la evolución de los criterios fijados desde la aprobación de la LOEPSF a estos efectos y se realizarán propuestas y recomendaciones con el fin de mejorar el sistema de gobernanza fiscal de España, particularmente en lo que se refiere a las Comunidades Autónomas.

5.2.1. El reparto vertical del déficit entre los distintos niveles de gobierno

Como se ha comentado, el debate se puede plantear sobre el reparto del objetivo de déficit autorizado del Estado, en primer término, entre los distintos subsectores o niveles de gobierno de la Administración Pública. A este respecto, resulta evidente que el reparto de los objetivos de déficit entre las distintas Administraciones debe realizarse mediante un proceso y unos criterios mucho más transparentes que los empleados en la actualidad, pues desde siempre ha existido un enorme oscurantismo por parte del Ministerio de Hacienda a la hora de fijar los objetivos fiscales. Tanto en el marco de la LOEPSF como en el de la legislación anterior, el Gobierno establece con absoluta discrecionalidad los objetivos de déficit de las distintas Administraciones, o, al menos, los valores fijados no se explican en virtud de criterios objetivos y razonables que resulten de una metodología fundamentada técnicamente. De hecho, se desconocen en muchas ocasiones los criterios que utiliza el Ministerio de Hacienda para el

reparto entre las distintas Administraciones del déficit que la Comisión Europea señala al Estado, por lo que se puede afirmar que los criterios carecen de objetividad y certeza. Tampoco el procedimiento que se sigue se caracteriza por la transparencia. No obstante, el problema fundamental en el reparto vertical del déficit se plantea entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas pues las entidades locales deben tener equilibrio presupuestario, por lo que no participan del objetivo de déficit asignado al Estado ni, en consecuencia, de esta negociación.

Precisamente, esta situación es puesta de manifiesto por el informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica (2017), que recomienda un procedimiento mucho más transparente para el reparto y aprobación de estos objetivos en la propuesta 63 del Cap. 5. A estos efectos, se apunta la conveniencia de un debate previo en el Consejo de Política Fiscal y Financiera e idealmente en el Senado antes de su aprobación definitiva por el Congreso de los Diputados o por el Consejo de Ministros. Posteriormente, la distribución acordada tendría que incluirse en la aprobación anual del Programa de Estabilidad del Reino de España que ha de presentarse ante la Comisión Europea. El informe resalta que la LOEPSF debería regular el procedimiento de reparto de los objetivos de déficit, pues la transparencia del sistema es una cuestión de vital importancia. En este sentido, se subraya que, con independencia del resultado final acordado, lo relevante es que "los criterios en los que se base el reparto vertical deben atender a la factibilidad de los objetivos y hacerse explícitos, con la máxima transparencia".

En cuanto a la distribución del objetivo, es cierto que el déficit de la Seguridad Social no puede ser objeto de medidas de ajuste del gasto, pues ello significaría el recorte de las prestaciones que satisface. Teniendo en cuenta las reglas actuales, dicho organismo arrastra un déficit estructural, si bien dicha situación podría ser corregida, pues los recientes acuerdos del Pacto de Toledo, aprobados por el Pleno del Congreso el 19 de noviembre de 2020[178], permitirían que ciertas prestaciones sean asumidas por los presupuestos generales del Estado, lo que reduciría el déficit de dicho subsector, aunque incrementaría el de la Administración Central, salvo que se prevea alguna subida impositiva para su financiación. Por tanto, dada la rigidez del déficit de la Seguridad Social, la parte que habría que distribuir entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas vendría dada por el resto del objetivo de déficit que resulte una vez que se haya detraído el déficit estructural que corresponda en el ejercicio a la Seguridad Social. No obstante, también es cierto que tampoco las Comunidades Autónomas tienen un margen muy amplio a este respecto, dado que una parte importante de su gasto la tienen comprometido antes de iniciar la aprobación de los presupuestos. En este sentido, García Martín (2020) señala que las Comunidades Autónomas destinan alrededor del 70% del total de su gasto en atender los servicios públicos fundamentales (educación, sanidad y servicios sociales), que son las partidas más sensibles en el momento de tomar medidas tendentes a reducir el déficit, por lo que a las Comunidades Autónomas les queda poco margen para adoptar otras medidas que les permitan cumplir con los objetivos de estabilidad presupuestaria aprobados. En cualquier caso, tengan mayor o menor margen, sí disponen de la posibilidad de hacer un esfuerzo para reducir el déficit, por lo que reiteramos la idea inicial de que el objetivo repartible es el que reste después de sustraer el que corresponda a la Seguridad Social.

Por otra parte, de cara a la distribución del objetivo de déficit entre las Administraciones, pensamos que el criterio objetivo más adecuado sería el nivel de gasto público de cada Administración, en función

178 El Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo, aprobado por la Comisión Permanente de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, fue objeto de publicación en el BOCG. Congreso de los Diputados, serie D, número 175, de 10 de noviembre de 2020. (Núm. expediente 151/000004), pudiendo ser consultado en http://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/D/BOCG-14-D-175.PDF.

de las competencias asumidas por cada una. La Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica (2017) ha defendido este criterio en su informe, al recomendar en la propuesta 63 del Cap. 5 que "el reparto vertical del déficit y la deuda debería adecuarse a las condiciones económicas y financieras de cada nivel de gobierno, contemplando las competencias asumidas en cada caso y los respectivos niveles de gastos e ingresos, así como su sensibilidad al ciclo económico", criterio que fue respaldado por el Parlamento de Andalucía. De hecho, en el informe del grupo de trabajo relativo a la financiación autonómica se señala que "el Parlamento de Andalucía coincide con el informe de los expertos al señalar que el reparto de los objetivos de estabilidad presupuestaria debe seguir un método más institucional, a través de un verdadero pacto interno de estabilidad y sustentado en criterios técnicos más transparentes que los actuales. En este sentido, se aboga por efectuar un reparto de dichos objetivos según la proporción que el gasto público autonómico representa sobre el total del de las Administraciones públicas en su conjunto. Ello no solo sería una mejora en la equidad del reparto, sino que aumentaría la transparencia del mismo, al tiempo que adecuaría —elevándolas— las probabilidades de cumplimiento al nivel efectivo de gasto de los gobiernos. En este contexto, el correcto desarrollo del principio de lealtad institucional exige de la definición y aplicación de dichos criterios objetivos de manera consensuada entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera" (Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica, 2017).

Bajo esta perspectiva, García Martín (2020) propone un modelo de reparto del objetivo de déficit entre todas las Administraciones, teniendo en cuenta el porcentaje del gasto público de cada Administración Pública. Ahora bien, también podría tomarse en consideración un gasto ajustado, de tal forma que solo se tengan en cuenta los servicios públicos que inciden en el Estado del bienestar, esto es, el gasto por habitante en servicios públicos fundamentales. En la actualidad existe una enorme disparidad entre el nivel de gasto que asumen las Comunidades Autónomas y el porcentaje que el Gobierno atribuye a este subsector en el reparto del objetivo de déficit. Téngase en cuenta que las Comunidades son responsables de más de un tercio de los gastos públicos no financieros, un porcentaje que todavía es mayor en el caso de restringir el gasto a las funciones vinculadas con el estado del bienestar (37% del total)[179]. Sin embargo, la proporción del déficit que queda en manos de las Comunidades Autónomas es mucho menor que ese porcentaje de gasto. Aunque los objetivos de estabilidad propuestos para 2020 han quedado superados como consecuencia de la pandemia, sí son representativos de la situación que se indica. En este sentido, mientras que el déficit total previsto para las Administraciones Públicas era el 1,8%, el porcentaje correspondiente a las Comunidades Autónomas ascendía tan solo al 0,2%, lo que representa el 11,11% del objetivo total de déficit. El resto correspondía a las Administraciones centrales, concretamente el 0,5% a la Administración Central y el 1,1% a los Fondos de la Seguridad Social. En el año anterior, el porcentaje de déficit en favor de las Comunidades aún fue menor, pues tan solo el 7,69% correspondía a este subsector. En efecto, mientras que el objetivo de déficit del conjunto de las Administraciones para 2019 fue del 1,3% del PIB, mientras que el déficit atribuido al subsector de las Comunidades Autónomas solo representó el 0,1% del PIB. A este respecto, defendemos que debería existir una mayor correlación entre el gasto público de cada nivel de Gobierno y el objetivo de déficit atribuido a cada Administración, por cuanto las evidencias permiten afirmar que el objetivo de déficit público del subsector de las Comunidades Autónomas está de forma sistemática por debajo del que se le debería atribuir. En este sentido, aplicando esta metodología, García Martín (2020), teniendo en

179 Atendiendo a los empleos no financieros de las Administraciones Públicas en términos de Contabilidad Nacional (SEC 2010), sin computar el subsector de los fondos de la Seguridad Social, del total corresponde al conjunto de las Comunidades Autónomas el 37,85% y el 37,93% en 2018 y 2019, respectivamente, según los datos facilitados por la Intervención General de la Administración del Estado y disponibles en https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicacione/Paginas/ianofinancierasTotal.aspx.

cuenta el reparto en función del gasto público de cada Administración, ha comprobado que en todos los ejercicios el objetivo de estabilidad presupuestaria que correspondería a las Comunidades Autónomas debería haber sido mayor.

Ahora bien, el acuerdo sobre la distribución del déficit entre el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas debe realizarse en los próximos meses en un marco más amplio. Así, en el periodo previo a la activación nuevamente de las reglas fiscales habría de alcanzarse un acuerdo sobre el nuevo modelo de financiación autonómica. De hecho, la obtención por parte de las Comunidades de una mejora en la financiación podría ser determinante para que sus objetivos de déficit sean menores que los de la Administración Central o, incluso, que se tienda a fijar un déficit cero. Sobre este particular, la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica (2017) reconoce en el punto 60 de su informe que la contribución de los ingresos a la sostenibilidad de la deuda depende, en primer lugar, de las decisiones que se adopten sobre el volumen global de recursos de las Comunidades Autónomas acordado por el nuevo sistema de financiación autonómica, y su capacidad de generar superávits primarios bajo condiciones de cumplimiento de las reglas de gasto establecidas. Se advierte también que los ingresos y los superávits factibles dependen de la asignación de los recursos entre Comunidades Autónomas contemplados por el modelo, en función de los objetivos de nivelación decididos y los criterios de cálculo de necesidades por habitante adoptados. Por otra parte, la Comisión consideró que ambos factores han tenido importantes implicaciones para las trayectorias de endeudamiento de las distintas Comunidades en el pasado. Pero es que, además, en el mismo marco de negociación del nuevo modelo de financiación autonómica pueden existir otras medidas compensatorias que determinen esta misma solución. A tal efecto, podría ser suficiente una medida propuesta en este trabajo consistente en considerar como transferencia a fondo perdido una parte de las liquidaciones negativas que, en el marco del sistema de financiación autonómica, se producirán en los años 2022 y 2023, como consecuencia de los excesos de financiación correspondientes a 2020 y 2021. De adoptarse esta medida, no sería necesaria la devolución de ese importe, mientras que la parte restante, que constituye una deuda de las Comunidades con el Estado, podría acordarse su devolución en un periodo de tiempo razonable, que hemos estimado en diez años. Si la negociación del objetivo de déficit se realiza de forma independiente a la relativa al modelo de financiación autonómica y a las liquidaciones correspondientes al mismo, seguimos considerando que el reparto del déficit debe realizarse de acuerdo con el criterio señalado en este informe, tomándose en consideración el nivel de gasto de cada Administración.

En cualquier caso, esta discusión tiene poco sentido en un escenario de estabilidad presupuestaria para las distintas Administraciones y, particularmente, para el subsector de las Comunidades Autónomas. Ese era el objetivo que se pretendía alcanzar con la elaboración de las últimas sendas de déficit que se aprobaron con anterioridad a la pandemia del covid-19. De hecho, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de julio de 2017, mediante el que fueron aprobados los objetivos de estabilidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas de régimen común para el período 2018-2020, estableció un objetivo de equilibrio presupuestario en 2020 para este subsector. Dicha medida, mediante el Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de febrero de 2020, fue modificada posteriormente por una nueva senda de estabilidad para el período 2021-2023, que trataba de adecuar los objetivos a la realidad económica de España y a la situación de prórroga presupuestaria. En dicho acuerdo, se preveía que en 2022 y 2023 las Comunidades Autónomas alcanzaran el equilibrio presupuestario, por lo que el déficit asignado a este subsector era nulo. Pero lo cierto es que también se acometía una progresiva reducción del déficit de la Administración Central, que pasaba del 0,5% en 2020 al 0,1% en 2023. Según las estimaciones, en este último año tan solo la Seguridad Social mantenía un déficit algo más alto, concretamente del 0,8%.

Por ello, en una situación de equilibrio presupuestario decaería la propuesta que está siendo objeto de estudio, pues en tal caso no habría ningún objetivo de déficit que repartir. De este modo, de haberse cumplido la última senda de consolidación fiscal aprobada antes de la pandemia, el debate sobre el reparto vertical del déficit no tendría ningún sentido -y tampoco el reparto horizontal que será abordado a continuación-. Ahora bien, el estado que mostrarán las cuentas públicas una vez que concluya la crisis sanitaria pondrá nuevamente sobre la mesa las cuestiones que están siendo analizadas. En este periodo se acumularán importantes cifras de déficit y de deuda pública, que en los años siguientes tendrán que ser financiados en parte con un incremento del déficit. Téngase en cuenta que esta crisis va a afectar enormemente al tejido económico y al consumo de los particulares, por lo que la recaudación tributaria se verá muy afectada y, además, en la era post-covid las medidas orientadas a reactivar la economía y el empleo que habrán de ser adoptadas originarán un mayor gasto público y mayores incentivos fiscales en esta fase, lo que incidirá también sobre la recaudación. En definitiva, mientras dure la situación de crisis y en la etapa posterior se va a generar un importante déficit público. En 2021 no será preciso repartir el déficit entre las distintas Administraciones, pues al haber sido suspendidas las reglas fiscales tan solo se ha considerado oportuno estimar una tasa de referencia para cada subsector cuyo incumplimiento no generará consecuencias. Sin embargo, a partir de 2022, las previsiones de déficit serán nuevamente vinculantes, constituyendo un límite máximo que las Administraciones deberán cumplir, pues en caso contrario deberán soportar las consecuencias previstas en la LOEPSF en el supuesto de incumplimiento de las reglas fiscales. Por ello, en los años siguientes a la crisis sanitaria será de nuevo necesario el establecimiento de criterios para el reparto del déficit entre las Administraciones, dado que este puede ser bastante alto.

En resumidas cuentas, antes de la reactivación de las reglas fiscales, resulta especialmente necesario el desarrollo de un procedimiento y una metodología para el reparto del déficit entre las Administraciones. En lo que se refiere al procedimiento, debe estar presidido por el principio de transparencia y los acuerdos deberían ser adoptados en los órganos adecuados. Si bien el Gobierno debe tener la iniciativa para liderar el proceso, es preciso que se someta a la negociación previa del Consejo de Política Fiscal y Financiera, cuya función no debe ser solo la de avalar unos objetivos cerrados de antemano. Cuando se alcance un acuerdo en el marco de dicho órgano, el mismo debería ser también refrendado por el Pleno del Congreso de los Diputados. A este respecto, García Martín (2020) propone que, para elaborar y aplicar la metodología de reparto del objetivo de estabilidad presupuestaria, hubiera sido un acierto aprovechar la LOEPSF para crear un Consejo de Estabilidad similar al existente en Alemania, que diera cumplimiento a los requerimientos europeos. Se trataría de un órgano independiente para evitar que la decisión sea adoptada por el Gobierno Central, que actúa como juez y parte en esta materia. De esta forma, dicho órgano estaría un peldaño por encima de la Administración Central. En cualquier caso, concluye que dado que se eligió el camino de crear la AIReF, es dicho órgano el más adecuado para elaborar y aplicar dicha metodología, previamente debatida en el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

PROPUESTA: El reparto entre las distintas Administraciones Públicas del objetivo de déficit asignado al Estado por la Comisión Europea plantea diversos problemas, tanto en su distribución vertical como horizontal. Probablemente, los dos más importantes sean la falta de transparencia en el procedimiento para dicha determinación y la ausencia de una auténtica metodología para el reparto del objetivo de déficit entre los distintos niveles de Gobierno, pues los acuerdos se adoptan

en base a decisiones discrecionales del Ministerio de Hacienda. En virtud de todo ello, se puede afirmar que el oscurantismo en la definición de los objetivos fiscales es uno de los problemas más importantes del marco de gobernanza fiscal establecido en la LOEPSF. De ahí que resulte especialmente necesario que, antes de que se reactiven las reglas fiscales, se desarrollen un procedimiento y una metodología basados en criterios objetivos y coherentes para el reparto del déficit entre las Administraciones.

El reparto vertical del objetivo de déficit debería fundamentarse en reglas objetivas y sistemáticas. Es cierto que no todo el déficit asignado a España es distribuible con total libertad, pues la parte correspondiente a la Seguridad Social tiene carácter estructural. Por ello, una vez descontado dicho déficit, el resto del objetivo debe ser distribuido entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas. A este respecto, se considera que el criterio que proporcionaría la solución más adecuada en este asunto es el nivel de gasto público asumido por cada Administración, aunque también sería igualmente válido considerar un concepto de gasto ajustado, en el que se tengan en cuenta solo los servicios públicos que inciden en el Estado del bienestar. Obviamente este criterio no ha sido utilizado a estos efectos, existiendo una enorme disparidad entre el nivel de gasto que asumen las Comunidades Autónomas y el porcentaje que el Gobierno les atribuye en el reparto del objetivo de déficit. Por tanto, se puede afirmar que el nivel de déficit del subsector de las Comunidades Autónomas está por debajo del que debería corresponderle. En este sentido, se propone que exista una mayor correlación entre ambos factores.

Aunque el reparto vertical del déficit es una cuestión que tenía poco sentido en un escenario de estabilidad presupuestaria como el que se preveía para las Comunidades Autónomas con anterioridad a la crisis, de nuevo adquiere relevancia como consecuencia de la situación de las cuentas públicas debido al covid-19, pues a partir de 2022, cuando posiblemente se vuelvan a aplicar las reglas fiscales, se plantearán los mismos problemas que durante la anterior década. No obstante, el acuerdo sobre la distribución del déficit entre el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas debería realizarse en los próximos meses en un marco más amplio, pues se tendría que negociar conjuntamente con un nuevo modelo de financiación autonómica. La obtención por parte de las Comunidades de una mejora en la financiación permitiría que se les asignen menores objetivos de déficit. Además, podrán establecerse otras medidas compensatorias, como la propuesta realizada en este informe de que las liquidaciones negativas correspondientes a los ejercicios de 2020 y 2021 se consideren transferencias a fondo perdido y no se tengan que devolver, al menos parcialmente.

En cuanto al procedimiento para la aprobación de los objetivos de déficit, debe estar presidido por el principio de transparencia y los acuerdos deben adoptarse en los órganos adecuados. A tal efecto, el Gobierno debería realizar una propuesta que habría de ser consensuada en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, en el que debe existir cierto margen de negociación. Dicho acuerdo debería ser también refrendado por el Pleno del Congreso de los Diputados.

Por todo lo expuesto, resulta especialmente necesario que antes de que se reactiven las reglas fiscales se desarrolle un procedimiento y una metodología para el reparto del déficit entre las distintas Administraciones. Obviamente, esta propuesta decaería cuando las cuentas públicas españolas gocen o estén próximas a alcanzar una situación de equilibrio presupuestario, pues en tal caso no habría que repartir déficit alguno.

5.2.2. El reparto horizontal del déficit entre las Comunidades Autónomas: la fijación de déficits asimétricos

No solo es necesario analizar el reparto del déficit entre los distintos niveles de gobierno, sino que también se ha de plantear cómo el objetivo debe atribuirse a cada Administración que integra un subsector, esto es, precisar los criterios de reparto horizontal del déficit. Este problema se plantea únicamente en relación con las Comunidades Autónomas, pues en el resto de los subsectores esta cuestión carece de relevancia. Por un lado, la Administración Central y la Seguridad Social constituyen una única Administración, por lo que la toma de la decisión sobre el objetivo de déficit la llevará a cabo el Gobierno Central. Tampoco tiene sentido abordarlo en relación con las Corporaciones Locales, dado que la LOEPSF les exige alcanzar la estabilidad presupuestaria, por lo que no pueden incurrir en déficit, lo que determina que no se les atribuya parte del objetivo correspondiente al Estado. Por tanto, la cuestión se presenta únicamente en el subsector de las Comunidades Autónomas, que está integrado por Administraciones diferentes, con una voluntad política y unos intereses muy diversos y que, además, tienen una situación fiscal muy heterogénea.

A) La necesidad de que se tengan en cuenta porcentajes de déficit asimétricos para las distintas Comunidades Autónomas

Como se ha indicado, la cuestión del reparto horizontal del déficit solo tiene sentido en relación con las Comunidades Autónomas. Así, se ha de determinar si se debe establecer un objetivo de déficit común para todas las Comunidades, que es lo que ha ocurrido en la mayoría de los años anteriores. Téngase en cuenta que cada una de ellas parte de una situación muy diferente en cuanto al déficit y a la deuda, así como respecto a otros parámetros que deben ser tomados en consideración a efectos de distribuir el déficit, como puede ser el PIB o el gasto *per cápita*. Debido a la gran divergencia que existe entre los datos que presentan las diferentes Comunidades Autónomas son muchas las voces que defienden la necesidad de fijar objetivos de déficit asimétricos o diferenciados. Sin embargo, la solución a esta cuestión está muy lejos de ser pacífica. Para analizar esta cuestión, será objeto de estudio la opinión defendida de modo reiterado por la AIReF en varios informes. Después, se continuará con el análisis de la tesis defendida por la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica, de julio de 2017. Posteriormente, se realizará un estudio de la situación en España desde la aprobación de la LOEPSF hasta nuestros días, revisando los argumentos que nos permiten defender la necesidad de unos objetivos de déficit diferenciados en el subsector de las Comunidades Autónomas.

a) La reiterada defensa por la AIReF de objetivos de déficits diferenciados

La AIReF ha defendido desde hace años y en distintos informes la necesidad de fijar objetivos individuales diferenciados para las Comunidades Autónomas. Lo ha hecho tanto en los informes que, según establece la LOEPSF, deben ser emitidos específicamente en relación con el establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública para las Comunidades Autónomas, pero también en otros informes más generales, en los que no ha desaprovechado la ocasión para sostener esta tesis frente a la propuesta del Ministerio de objetivos homogéneos para todo el subsector mantenida desde 2014.

En este sentido, en el Informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para las Comunidades Autónomas de 27 de julio de 2015 se recomendó

que se fijaran objetivos de déficit diferenciados en 2016 y 2017, precisamente con la finalidad de que fuera posible la senda de convergencia al equilibrio presupuestario prevista para 2018. La propuesta realizada por el Ministerio, que fue objeto de valoración por la AIReF (2015c), estimó que la diferencia de dos puntos de PIB que se registró en 2014 entre las Comunidades Autónomas con mayor y menor déficit no era elevada y que la recuperación cíclica de la economía posibilitaría a todas las Comunidades Autónomas alcanzar los objetivos de estabilidad en 2015. Por ello, el Ministerio consideró factible que todas las Comunidades alcanzasen un mismo objetivo de déficit. La AIReF (2015c) no compartió esta opinión, al considerar que se debía tener en cuenta, por un lado, la posición relativa de cada Comunidad Autónoma en cuanto a la factibilidad del cumplimiento del objetivo medido en términos de esfuerzo relativo exigido y, por otro, la coherencia del objetivo de estabilidad presupuestaria con el cumplimiento de la regla de gasto. En este informe la AIReF (2015c) señaló, como en otras ocasiones previas, que fijar recurrentemente objetivos que se perciban "ex-ante" que no son factibles cumplir, afecta negativamente a la credibilidad de las reglas de disciplina fiscal.

Meses después, en abril de 2016, la AIReF (2016b) alertó en el Informe sobre la Actualización del Programa de Estabilidad de 2016[180] del riesgo que suponía el establecimiento de una misma senda para todas las Comunidades Autónomas de cara al cumplimiento del objetivo global de estabilidad presupuestaria y de la regla de gasto, permitiendo en algunas Comunidades una relajación de los compromisos y previsiones de sus presupuestos aprobados. Por ello, recomendó la fijación de una senda diferenciada por cada Comunidad.

En diciembre de ese mismo año la AIReF (2016a) reiteró dicha recomendación en el Informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública para las Comunidades Autónomas relativo al año 2017. Concretamente, defendía en dicho informe que la distribución horizontal de objetivos debía sustentarse en indicadores que permitieran la diferenciación por Comunidades Autónomas atendiendo a su situación relativa en términos de factibilidad, equidad y regla de gasto. La propuesta del Ministerio de Hacienda que estaba siendo valorada por la AIReF establecía un año más un objetivo común para todas las Comunidades, al considerar la factibilidad para todas ellas del déficit y la senda de ajuste 2017-2019 establecida para el conjunto del subsector. Sin embargo, la AIReF (2016a) argumentó que seguían existiendo diferencias significativas en la posición de partida de las Comunidades Autónomas, por lo que desde la perspectiva de la factibilidad, el establecimiento de objetivos homogéneos suponía un riesgo de desviación para las Comunidades más alejadas del objetivo y probablemente para el conjunto del subsector, lo que supondría un coste en términos de credibilidad.

Finalmente, en el posterior informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública 2018-2020 para las Comunidades Autónomas se destacó un nuevo argumento por parte del Ministerio para justificar la propuesta de un objetivo de déficit homogéneo para todas las Comunidades. En concreto, se puntualizó que de esa forma se evitaba trasladar al ámbito de la estabilidad presupuestaria la discusión sobre los posibles desequilibrios derivados del sistema de financiación. Aunque la AIReF (2016a) compartía que este ámbito no era el más adecuado para el debate sobre posibles disfunciones en los recursos aportados por los sistemas de financiación, señaló que era imposible disociar estos dos ámbitos, dada la incidencia de los recursos del sistema de financiación en los ingresos de las Comunidades y, por consiguiente, en la evolución de su déficit.

180 Evaluación del Proyecto de Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2016-2019, de 22 de abril de 2016, disponible en https://www.airef.es/wp-content/uploads/2018/12/INFORMES/ACTUALIZACION-PROG-ESTABILIDAD/Informe-de-Evaluaci%C3%B3n-del-Proyecto-deActualizaci%C3%B3n-del-Programa-de-Estabilidad-del-Reino-de-Espa%C3%B1a-2016-2019-1.pdf

Posteriormente, entre las nueva recomendaciones incorporadas en el informe correspondiente al tercer trimestre de 2019181, se recalcó que la fijación de los objetivos de estabilidad de las Comunidades Autónomas para el periodo 2020-2022 se debía realizar de manera diferenciada, atendiendo a la posición fiscal de cada una de ellas, para lo cual debía considerarse fundamentalmente el déficit del año anterior y su deuda acumulada. La misma reflexión fue realizada por la AIReF (2019) en relación con la fijación de los objetivos de deuda. El documento de la AIReF (2019) incluye la respuesta del Ministerio de Hacienda ante tales recomendaciones, donde sobresale el compromiso de valorar la propuesta de establecer objetivos de déficit y de deuda diferenciados.

b) La tesis mantenida en el informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica (2017)

La primera cuestión que merece destacar del informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica, de julio de 2017, es la referencia a la necesidad de alcanzar en esta materia, desde una perspectiva institucional, un pacto interno de estabilidad que, sustentado en un amplio acuerdo político, permita compatibilizar la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas con las competencias exclusivas del Estado en la materia (propuesta 62 del Cap. 5).

La Comisión de Expertos evalúa la situación actual en el punto 56, señalando que "una evaluación previa de la posibilidad de alcanzar los objetivos de déficits por cada Comunidad habría aconsejado señalar metas diferenciadas a algunas de ellas, dadas sus circunstancias, promoviendo de manera más realista la cultura de la estabilidad. Habría permitido, además, valorar adecuadamente las desviaciones observadas en el cumplimiento de los objetivos y disponer de mejores razones para impedir la financiación de esas desviaciones con el FLA. Carece de sentido tanto sancionar el incumplimiento de objetivos inalcanzables como financiar todo tipo de desviación de los mismos".

Para la corrección de la situación analizada, en la propuesta 64 del Cap. 5 la Comisión realiza interesantes recomendaciones, que podemos reconducir fundamentalmente a tres aspectos:

1º Se reitera la idea expresada ya en relación con el reparto vertical respecto a la distribución horizontal de los objetivos de déficit y deuda. En este sentido, el informe considera que los acuerdos han de "estar sustentados en criterios explícitos, conjugando la capacidad de sostener económicamente los pasivos financieros correspondientes, el impacto territorialmente asimétrico del ciclo económico y el grado de cumplimiento de los objetivos que anualmente se establezcan".

2º La Comisión considera "necesario fijar objetivos justos y factibles, con el fin de no desestimular la disciplina fiscal ante metas inalcanzables, algo que ya ha apuntado la AIReF". Se trata de una crítica común en relación con las reglas fiscales en todos los ámbitos, pues es también uno de los aspectos a corregir en el marco europeo del Pacto de Estabilidad. En definitiva, la fijación de metas que puedan ser alcanzadas se configura como un aspecto esencial para motivar el cumplimiento voluntario de las reglas fiscales por los distintos entes públicos.

181 El documento se puede consultar en https://www.airef.es/wpcontent/uploads/2019/12/RECOMENDACIONES3T/2019-12-23-3T_2019.-Recomendaciones-nuevas.pdf.

3º Finalmente, se destaca que el análisis de los objetivos "debe realizarse de forma individualizada y transparente para cada Comunidad Autónoma, en un marco de sendas plurianuales y contemplando su compatibilidad con el objetivo conjunto asignado a las Comunidades Autónomas". En este sentido, el informe continúa señalando que "la perpetuación de objetivos idénticos para situaciones de partida diferentes, lo mismo que el establecimiento no transparente de objetivos distintos, termina debilitando la propia disciplina presupuestaria y financiera".

c) La situación en España desde la aprobación de la LOEPSF

Una vez que se fija por el Gobierno el déficit para el subsector de las Comunidades Autónomas es preciso asignar los objetivos individuales que deben cumplir cada una de ellas, tal y como prevé el artículo 16 de la LOEPSF. Sin embargo, en la práctica, el objetivo ha sido el mismo para todas las regiones, a excepción del ejercicio 2013. La razón que justificó la fijación de déficits asimétricos en dicho año entre las Comunidades era la distinta situación de cada una de ellas en los diferentes parámetros que se tomaron en consideración. De hecho, el factor más relevante a estos efectos fue que los saldos negativos de déficit en 2012 eran muy diferentes entre ellas. Lo mismo ocurría con la deuda pública, justificándose dichas divergencias en el déficit de los recursos transferidos derivado del modelo de financiación autonómica. El tercer aspecto que se tuvo en cuenta fue la existencia de desigualdades importantes en el PIB *per cápita* entre las diferentes Comunidades. Por ello, para determinar el déficit individual de cada Comunidad se tuvo en cuenta no tanto el porcentaje de déficit sobre PIB sino el esfuerzo fiscal que debía realizar cada Comunidad para alcanzar su objetivo. En este sentido, el objetivo de déficit de 2013 para el conjunto del subsector fue del 1,3%. Sin embargo, el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó el 31 de julio de 2013 que cinco Comunidades se situaran por encima de dicho límite. Así ocurrió con Andalucía (1,58%), Cataluña (1,58%), Comunidad Valenciana (1,60%), Baleares (1,47%) y Murcia (1,59%). El resto de las Comunidades debían registrar un déficit inferior al 1,3% del PIB, siendo Extremadura con un 1% a la que se estableció el menor objetivo que, sin embargo, era mayor que el déficit en el que dicha Comunidad incurrió en 2012. Las Comunidades con mayor margen eran aquellas que tuvieron un déficit mayor el año previo. Algunas voces resaltaron que con este mayor margen se premiaba a los incumplidores, pero lo cierto es que con los déficits asimétricos se trataba de establecer objetivos más realistas y alcanzables. Además, se exigía un mayor esfuerzo en la reducción del déficit a las Comunidades que superaban el objetivo global del subsector, como ocurría en el caso de la Comunidad Valenciana (54,55%), Murcia (49,04%) Andalucía (22,5%), Cataluña (19,39%) y Baleares (18,33%). El resto de las Comunidades debían realizar un esfuerzo menor en la reducción del déficit, pese a que su tasa era menor. De hecho, cuatro Comunidades tenían asignado el mismo déficit que en el año anterior y una Comunidad, como fue Extremadura, incrementó su margen de déficit respecto del obtenido el año anterior en un 42,86%. Todo ello permitía defender la idea de fijar objetivos diferenciados de déficit con la finalidad de que el esfuerzo de cada Comunidad Autónoma para cumplirlos fuera similar y no repercutiera en los servicios públicos que cada una de ellas prestaba a sus ciudadanos.

En la Tabla 51 se hace un resumen de la situación de cada una de las Comunidades, en relación con el déficit de los años 2012 y 2013 y el esfuerzo necesario para la reducción del mismo en ese último año.

Tabla 51. Variación del déficit por Comunidades Autónomas (2012-2013)

Comunidad Autónoma	Déficit 2012	Déficit 2013	Esfuerzo % déficit 2012
Comunidad Valenciana	3,52%	1,60%	-54,55%
Región de Murcia	3,12%	1,59%	-49,04%
Andalucía	2,04%	1,58%	-22,55%
Cataluña	1,96%	1,58%	-19,39%
Illes Baleares	1,80%	1,47%	-18,33%
Castilla-La Mancha	1,56%	1,30%	-16,67%
Aragón	1,44%	1,30%	-9,72%
Castilla y León	1,42%	1,27%	-10,56%
País Vasco	1,39%	1,20%	-13,67%
Comunidad Foral de Navarra	1,35%	1,20%	-11,11%
Galicia	1,29%	1,20%	-6,98%
Canarias	1,29%	1,20%	-6,98%
Cantabria	1,13%	1,13%	0,00%
Madrid	1,07%	1,07%	0,00%
La Rioja	1,06%	1,06%	0,00%
Asturias	1,06%	1,06%	0,00%
Extremadura	0,70%	1,00%	+42,86%

Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

A partir de 2014, como se ha comentado, el objetivo de déficit ha sido común para todas las Comunidades Autónomas, abandonándose la posibilidad de establecer objetivos asimétricos dentro de este subsector. Concretamente, los objetivos de déficit para todas las Comunidades en el periodo 2014-2020 ha sido el que se muestra en la Tabla 52.

Tabla 52. Objetivo de déficit para el subsector de Comunidades Autónomas (2014-2020)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Objetivo de déficit CC.AA.	1,0	0,7	0,7	0,6	0,4	0,1	0,2

Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

Pese a este cambio de criterio desde el ejercicio 2014, las razones que se esgrimieron por el Gobierno en 2013 para aprobar el déficit asimétrico -diferencias entre las Comunidades en el déficit del año anterior, en el nivel de deuda y de PIB por habitante- se han mantenido durante los años siguientes, por lo que también hubiera sido adecuado el establecimiento de un déficit diferenciado para cada Comunidad. La única razón para la no aplicación de esa pauta a partir de 2014 es la disputa política que se planteó en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, pues varias Comunidades se opusieron

frontalmente a ese criterio en el reparto del déficit, votando en contra del mismo, por considerar que suponía un premio para las Comunidades que habían incumplido en mayor medida los objetivos de déficit el año anterior, lo que convertía a la LOEPSF en papel mojado. De esta forma, la propuesta de objetivos diferenciados en los años siguientes daría lugar a importantes conflictos no solo entre el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas, sino también entre ellas mismas. De ahí que, desde 2014, se haya optado por atribuir el mismo déficit a todas las Comunidades. Ahora bien, aunque pueda evitar disputas, al no haber oportunidad de discusión de esta cuestión, es el criterio menos equitativo, dada la situación de partida de las diferentes Comunidades.

En cualquier caso, esta misma discusión se abordará nuevamente tras las crisis del covid-19, cuando finalice la suspensión de las reglas fiscales y haya que repartir de nuevo el déficit público -que seguirá siendo elevado varios años- entre las distintas Administraciones. Ello obligará a repartir el déficit verticalmente, entre cada subsector, y horizontalmente, entre cada una de las Comunidades Autónomas. A nuestro juicio, el criterio que tendría que presidir el acuerdo que será necesario alcanzar en este punto debería ser aquel que permita el logro de la estabilidad presupuestaria en el medio plazo, pues, ante un escenario de acumulación de déficit y deuda pública durante los ejercicios 2020 y 2021, el logro de los objetivos solo será posible en un plazo de varios años. La situación será similar a la que existía en nuestro país con anterioridad a la aprobación de la LOEPSF. Ahora bien, entendemos que no es preciso que todas las Administraciones alcancen este objetivo en el mismo ejercicio. Según cuál sea la situación de partida, unas Comunidades podrán alcanzarlo antes y otras unos años más tarde. Aunque se exija un mayor esfuerzo fiscal a las Comunidades con mayores valores de déficit y deuda, se debe garantizar la suficiencia de la financiación para asegurar unos servicios públicos de calidad en toda España. De hecho, lo que no tiene sentido es establecer una tasa única para todas las Comunidades, porque en tal caso algunas de ellas estarán desincentivadas en hacer un esfuerzo para lograr objetivos cada vez más ambiciosos, pero inalcanzables. Para otras Comunidades, en cambio, la consecución de su objetivo no requerirá de un esfuerzo adicional, pues es posible que la tasa propuesta -al ser común a todo el subsector- esté por encima del déficit de esa Comunidad en el año anterior -como ocurrió en 2013 en relación con la Comunidad de Extremadura-. En consecuencia, la fijación de un déficit único también provocaría un efecto pernicioso a las Comunidades con menores cifras de déficit y de deuda, pues retrasaría el logro de la estabilidad presupuestaria en estas Comunidades, al exigírseles un esfuerzo menor al que podrían realizar.

Por todo ello, para alcanzar el objetivo a medio plazo de la estabilidad presupuestaria sería una buena estrategia la fijación de déficits diferenciados mediante la elaboración de un plan plurianual ajustado a la situación de cada Comunidad. Se trataría de establecer tasas de déficit y de deuda factibles, cuyo incumplimiento genere consecuencias reales para el ente que no alcance su objetivo. De esta forma se combinarían dos aspectos que deben componer el eje de las reglas fiscales para que sea posible alcanzar los resultados deseados. Por un lado, se han de emplear criterios más transparentes y razonables a la hora de fijar los objetivos de déficit, que permitan una mayor flexibilidad en el establecimiento de los objetivos individuales de las Comunidades Autónomas, para adaptarse a la peculiar situación de cada una de ellas. Por otro lado, debe existir una mayor exigibilidad del cumplimiento de dichos objetivos, para lo que se ha de garantizar que se apliquen las consecuencias derivadas del incumplimiento de las reglas fiscales. En definitiva, si el incumplimiento de las reglas fiscales debe acarrear penalizaciones, su cumplimiento debería dar lugar a algún tipo de ventaja o premio.

B) Los criterios que se pueden utilizar para determinar el objetivo de déficit individual de cada Comunidad Autónoma

Habiendo defendido en este informe el establecimiento de déficits individuales diferentes para cada Comunidad Autónoma, la siguiente cuestión a tratar consiste en el diseño de una metodología con rigor técnico, basada en criterios objetivos y razonables predeterminados, que permita la determinación de los déficits individuales partiendo del objetivo asignado al subsector. Al respecto, la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica reconocía en 2017 que uno de los desafíos a los que se enfrentaba la situación de endeudamiento autonómico era la reconsideración de la metodología para la fijación y seguimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. A tal fin, serán objeto de estudio las distintas propuestas realizadas en España sobre este asunto, al menos aquellas de las que tenemos conocimiento, para posteriormente determinar un modelo propio que trate de aunar los dos factores más relevantes a estos efectos, como son la factibilidad y la equidad del sistema.

a) Estudio de las propuestas realizadas por la doctrina y la AIReF

En este apartado serán objeto de un somero estudio, según su orden de aparición, tres propuestas realizadas para la determinación de los objetivos individuales de déficit de las Comunidades Autónomas, pues resulta conveniente su análisis antes de presentar nuestras propias reflexiones sobre este asunto. En concreto, se analizarán dos propuestas realizadas por la doctrina, así como el modelo esbozado por la AIReF (2015c) a través de la crítica del sistema empleado por el Ministerio de Hacienda desde 2014 para la fijación de los objetivos de estabilidad de las Comunidades Autónomas. Dichos modelos, como se ha señalado, serán estudiados por orden cronológico de aparición.

i. El modelo de Fernández y Lago (2013) basado en los ingresos no financieros de las Comunidades Autónomas

El primer modelo fue elaborado por Fernández y Lago (2013), quienes consideran que el elemento relevante para determinar los objetivos de déficit viene dado por los ingresos no financieros de las Comunidades Autónomas. Aunque el objetivo de déficit para el conjunto del subsector se fije en términos de PIB, la asignación horizontal ha de ser ponderada por el peso relativo de los ingresos no financieros y por la distancia del stock de deuda de cada Comunidad a la media del sector, siempre en términos relativos a los ingresos financieros. De esta forma, en este modelo se tiene en cuenta la sostenibilidad de la deuda a efectos del reparto de los objetivos de déficit.

ii. Las deficiencias del sistema aplicado por el Gobierno puestas de manifiesto por la AIReF y el esbozo de un modelo propio

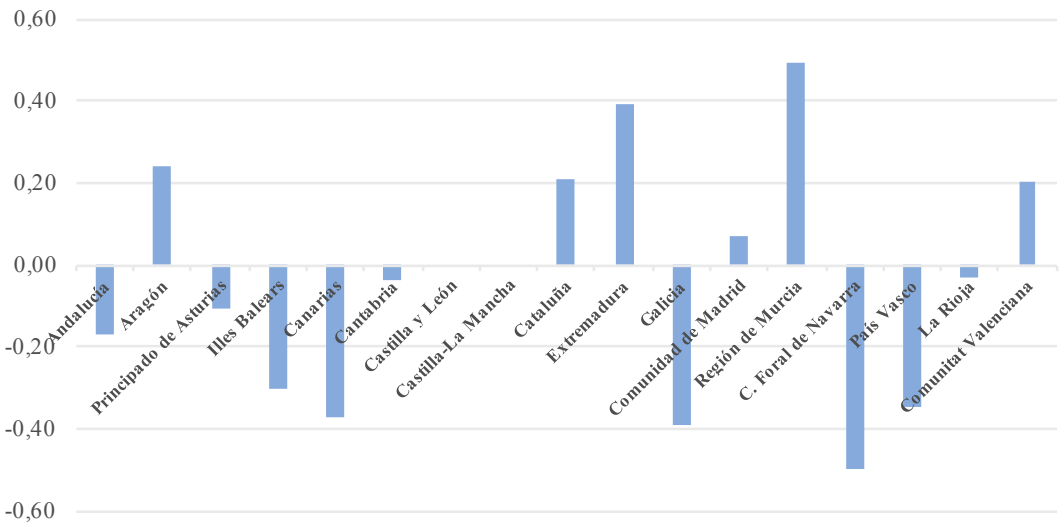
Frente al establecimiento desde 2014 de objetivos de estabilidad presupuestaria homogéneos para todas las Comunidades Autónomas, la AIReF (2015c) recomienda, como se ha comentado, la fijación de objetivos diferenciados. Así lo ha defendido en los diferentes informes que ha emitido sobre el establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública para las Comunidades Autónomas. En este epígrafe se analizarán los criterios que, a juicio de esta institución, deben emplearse para llevar a cabo dicho reparto. En varios de esos informes la AIReF aclara que, con la formulación de recomendaciones, no pretende elaborar un modelo propio y que no trata de realizar

una propuesta alternativa de distribución individual de objetivos, sino de valorar la realizada por el Gobierno Central, sobre la que tiene la obligación legal de informar atendiendo a la normativa de su creación. No obstante, lo cierto es que bajo la enunciación de los criterios subyace un modelo propio, si bien inacabado en algunos aspectos, pues, por ejemplo, no se señala el peso que cada uno de los factores que se toma en consideración ha de tener sobre el resultado final que deriva de la aplicación de dicho modelo.

Ya en el informe de 27 de julio de 2015 la AIReF (2015c) concluía que los objetivos de estabilidad presupuestaria que se fijen para el conjunto de las Administraciones Públicas y cada uno de sus subsectores debían partir de un análisis previo de la factibilidad de cumplir con los objetivos individuales. En el informe del año siguiente, de 22 de diciembre de 2016, relativo a los objetivos del ejercicio 2017, la AIReF (2016a) concretó en mayor medida esta propuesta. El Ministerio de Hacienda justificó el establecimiento de un objetivo de déficit único para todo el subsector porque la necesidad de financiación que se había registrado en los últimos ejercicios entre las Comunidades de mayor y menor déficit no era elevada y que, por tanto, resultaba factible la consecución de un mismo objetivo en la medida en que implicaba un esfuerzo mayor para las Comunidades más alejadas del objetivo del año anterior, pero en cualquier caso inferior al exigido en 2013, año en el que se fijaron objetivos diferenciados. Sin embargo, la AIReF (2016a) criticó que la factibilidad no fue respaldada metodológicamente por ninguna métrica que pudiera ser evaluada, descansando en una simple comparación de las posiciones relativas respecto al año 2013.

La AIReF (2016a) considera que existen indicadores que permiten medir la factibilidad de cumplir con el objetivo de estabilidad que son comúnmente reconocidos a nivel nacional e internacional como instrumentos de evaluación de las reglas fiscales. En concreto, propone dos indicadores de factibilidad en línea con las conclusiones del ECOFIN de 6 de diciembre. El primero de ellos mide, siguiendo la metodología de la Comisión Europea, el esfuerzo estructural primario que tendrían que realizar las Comunidades para alcanzar el objetivo propuesto. El segundo se centra en la evolución de los empleos no financieros. Se trataría, por tanto, de la combinación de los indicadores de esfuerzo estructural y de la evolución del gasto público primario no financiero, realizada mediante un procedimiento de factores comunes. De esta forma, tanto en este informe como en el siguiente, correspondiente al periodo 2018-2020, la AIReF (2016a, 2017) aplica un modelo bajo la denominación de indicador sintético de factibilidad, que se calcula como la media ponderada de las desviaciones respecto de la media de los dos indicadores señalados. La aplicación de dicho indicador en el año 2017 llevó a concluir que había varias Comunidades con problemas claros de factibilidad en la consecución del objetivo de déficit común del subsector. El esfuerzo para alcanzar dicho objetivo, medido en términos estructurales primarios, presentaba un diferencial de aproximadamente un punto entre las Comunidades mejor y peor posicionadas, lo que suponía, para algunas de ellas, la realización de un ajuste muy importante en dos años, por lo que deberían tener un objetivo de déficit superior. Por ello, la AIReF (2016a, 2017) insiste en que el establecimiento de objetivos homogéneos supone un riesgo de desviación para las Comunidades más alejadas del objetivo y probablemente para el conjunto del subsector.

Gráfico 32. Esfuerzo sintético de factibilidad[182] (2016-2017)



Fuente: AIReF (2017)

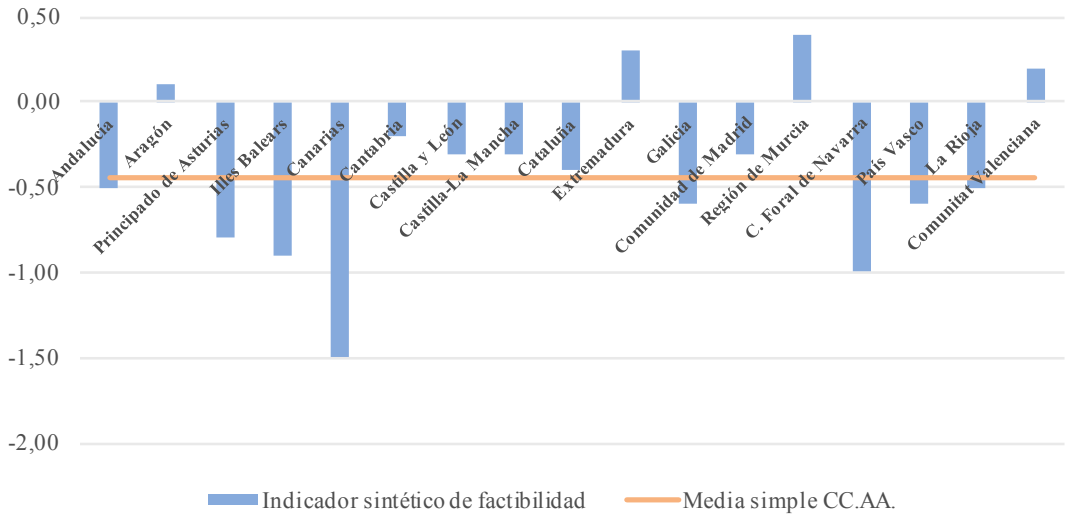
En el informe posterior sobre el establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública 2018-2020 para las Comunidades Autónomas, que es el último que ha publicado la AIReF (2017) sobre este particular, se volvió a aplicar el modelo del indicador sintético de factibilidad en relación con el ejercicio 2018. La conclusión de dicho informe es que en dicho ejercicio la consecución de un objetivo del -0,4% sólo exigiría un esfuerzo a cuatro Comunidades Autónomas, apreciándose cierta holgura en el cumplimiento conjunto a nivel del subsector.

La AIReF (2017) introduce un segundo elemento a tener en cuenta en la evaluación de un reparto de objetivos de déficit. Concretamente, se defiende que el modelo debe incorporar aspectos de equidad, de tal forma que el estudio realizado por la AIReF (2017) implica el análisis conjunto de factibilidad y equidad mediante una relación de sustitución intertemporal de esfuerzo pasado y futuro. Así, el informe de evaluación incluye un examen de los indicadores de ajuste estructural y evolución del gasto en el periodo de 2007 a 2015, lo que supone integrar aspectos de equidad al análisis. Asimismo, se reclama que se tengan en cuenta otros factores de equidad como la posición relativa de la Comunidad en términos de recursos del sistema de financiación o el ejercicio de competencias normativas en materia tributaria.

Ahora bien, debido a las limitaciones del análisis de la AIReF (2017), que según su propia declaración de intenciones no pretendía formular un modelo propio, no se concreta el peso que ha de otorgarse a la factibilidad y a la equidad dentro de ese modelo para la fijación de los objetivos individuales de déficit.

182 Indicador ponderado que mide el esfuerzo a realizar para alcanzar el objetivo del -0,6% PIB regional en 2017, como desviación a la media de las Comunidades Autónomas. Para su elaboración se combina la información contenida en los dos indicadores de factibilidad, mediante unas ponderaciones del 54% y 46%, respectivamente, obtenidas a través de un procedimiento estadístico.

Gráfico 33. Indicador sintético de factibilidad[183] (2017-2018)



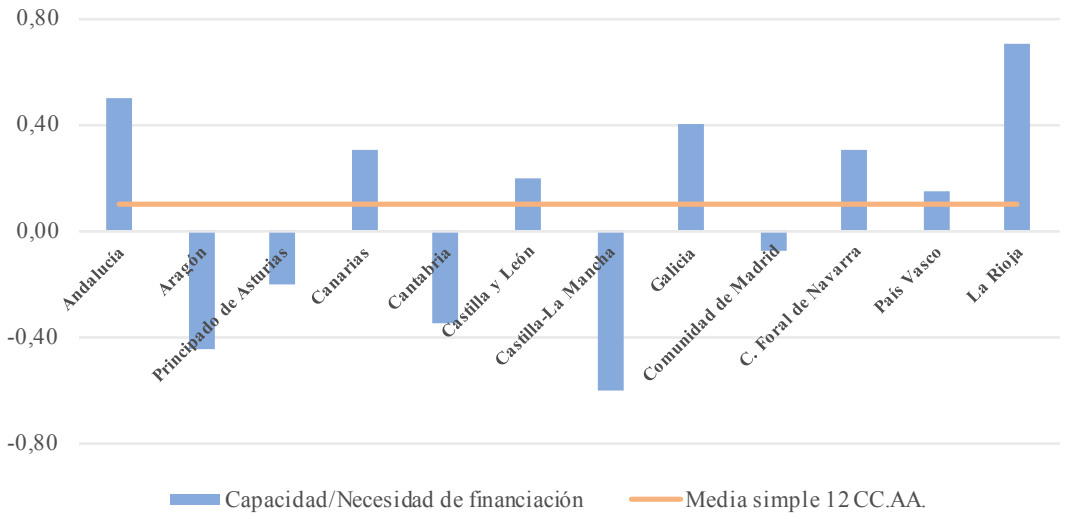
Fuente: AIReF (2017)

Por otra parte, la AIReF (2017) señala que otra deficiencia del modelo aplicado por el Ministerio de Hacienda es que no se tome en consideración, a efectos de la fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria, la regla de gasto, como entiende que exige la LOEPSF. El artículo 15 de la LOEPSF señala que en la fijación del objetivo de estabilidad se tendrá en cuenta el cumplimiento de la regla de gasto, con lo que se pretende garantizar la coherencia entre ambas reglas fiscales de manera que cada una de ellas contribuya al cumplimiento de la otra. En relación con el ejercicio 2017, que es objeto de análisis en el informe de 22 de diciembre de 2016, la AIReF (2016a) considera que, de haberse tenido en cuenta esta regla, se habría impuesto un objetivo de déficit más exigente a siete Comunidades Autónomas. Anteriormente, en el Informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública para las Comunidades Autónomas de 27 de julio de 2015, la AIReF (2016a) criticó el distinto efecto que produce la regla de gasto según la situación fiscal de partida de cada Comunidad Autónoma. En este sentido, se considera que la regla de gasto resulta limitativa en las Comunidades Autónomas que están más cercanas al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Sin embargo, en las Comunidades que están más alejadas del cumplimiento de dicho objetivo es, precisamente, este objetivo el que impone una senda de gasto más restrictiva que la que se deriva de la propia aplicación de la regla de gasto. La causa de esta situación se encuentra en que, según la AIReF (2016a), la LOEPSF no determina una jerarquía entre las tres reglas fiscales, de manera que el cumplimiento de la que resulte más restrictiva en cada momento garantiza el cumplimiento de las demás. A este respecto, las Comunidades Autónomas que, según los indicadores de factibilidad, están más alejadas del cumplimiento del objetivo de estabilidad, la senda de evolución del gasto que deriva del objetivo de déficit es más restrictiva que la que impondría la propia regla de gasto. Como consecuencia de ello, la AIReF (2016a) afirma que la regla de gasto es menos restrictiva que la vinculada al objetivo

183 Indicador ponderado que mide el esfuerzo a realizar en el periodo 2017-2018 para alcanzar el objetivo del -0,4% PIB regional en 2018. Para su elaboración se combina la información contenida en los dos indicadores de factibilidad, mediante unas ponderaciones del 54% y 46%, respectivamente.

de estabilidad presupuestaria mientras las Administraciones Públicas estén inmersas en un proceso de consolidación fiscal que exija la adopción de medidas de contención del gasto. Según el análisis que hizo la AIReF (2016a) del ejercicio 2016, el objetivo de déficit fijado para ese año por el Ministerio de Hacienda implicaba el incumplimiento de la regla en varias Comunidades, entre las que se encontraba Andalucía. Por el contrario, cuanto más cerca estén dichas Administraciones del cumplimiento del objetivo de estabilidad fijado, más relevante es la regla de gasto porque determina el límite a la evolución del gasto y determina el déficit compatible con su cumplimiento para un nivel dado de ingresos.

Gráfico 34. Capacidad/Necesidad de financiación compatible con la aplicación de la regla de gasto en 2016 excluidas las Comunidades Autónomas con problemas de factibilidad[184]



Fuente: AIReF (2015c)

Por su parte, el informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública 2018-2020 para las Comunidades Autónomas señala que otro factor que también debería ser considerado para la fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria es el nivel de endeudamiento de cada Comunidad Autónoma. Al respecto, debe tenerse en cuenta que el nivel de deuda de todas las Comunidades superaba el límite del 13% del PIB. De hecho, en algunas Comunidades el nivel de referencia que establece la LOEPSF se sobrepasaba ampliamente. Por ello, la AIReF (2017) consideró que la distancia para cumplir este límite debería constituir un factor a tener en cuenta para exigir un esfuerzo fiscal mayor. Esto habría permitido que, en el momento en el que se elaboró el informe, caracterizado por un notable crecimiento económico, no se hubiera incrementado o incluso que se hubiera reducido el stock de deuda acumulada en ejercicios anteriores, pues un endeudamiento tal alto supone un lastre para la recuperación de la economía regional.

184 El indicador se define como la diferencia en porcentaje del PIB entre los recursos no financieros estimados y los empleos no financieros resultantes de aplicar la regla de gasto en 2016. Muestra la capacidad/necesidad de financiación que podrían alcanzar las Comunidades Autónomas en ese año cumpliendo con el máximo nivel de gasto computable derivado de la aplicación de la regla de gasto.

Además, la AIReF (2017) hace una reflexión muy relevante a efectos de la modificación del procedimiento que se sigue para la fijación de los objetivos de déficit. Considera que el compromiso con la estabilidad presupuestaria requiere hacer partícipes de los distintos hitos del ciclo presupuestario a todas las Administraciones Públicas. Desde esa perspectiva, estima adecuada la implicación de las Comunidades en el proceso de elaboración de la propuesta de los objetivos de estabilidad del subsector, así como la mejora del sistema de fijación de los objetivos de deuda. Por todo ello, la AIReF (2017) recomienda que la propuesta de objetivos, junto con su informe, sean analizados y debatidos con suficiente antelación por los grupos de trabajo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, de manera que el Ministerio pueda modificar, en su caso, la propuesta con las aportaciones de las Comunidades Autónomas y de la propia AIReF, antes de su presentación en el pleno del Consejo.

Como resumen de las críticas que la AIReF (2017) realiza a las propuestas del Ministerio de Hacienda, en el informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública 2018-2020 para las Comunidades Autónomas se recomienda que se incluya una explicación de la metodología y criterios que sustentan la fijación de un objetivo de déficit único para para todas y cada una de las Comunidades Autónomas, así como la consideración de la factibilidad de ese objetivo.

iii. El modelo de Martínez y González (2020) basado en el nivel de deuda pública

Martínez y González (2020) desarrollan un marco conceptual para el establecimiento de los objetivos de déficit público de las Comunidades Autónomas. En dicho modelo se vincula el saldo presupuestario de las haciendas autonómicas al esfuerzo necesario para reducir el nivel de deuda pública hasta un valor normativo de referencia previamente fijado y a una determinada velocidad de convergencia. El modelo se basa, por tanto, en un planteamiento similar al marco europeo vigente, que define la intensidad con que debe reducirse el endeudamiento público que supere un determinado nivel de referencia. En la formulación propuesta, se utiliza como criterio central la aproximación del stock de deuda pública autonómica a un valor de referencia previamente establecido por la normativa aplicable. Se trata, por tanto, de un enfoque encaminado a la reducción del endeudamiento, lo que permite visibilizar con claridad el esfuerzo de consolidación fiscal. Esta perspectiva se muestra especialmente relevante en una situación como la venidera a medio plazo en la que la política fiscal habrá que enfrentarse a elevados volúmenes de deuda pública. No obstante, el modelo trata de evitar los dos problemas que los autores achacan al marco europeo, como son su carácter procíclico y su elevada complejidad técnica. Por un lado, la propuesta de estos autores, aunque ignora los efectos del ciclo en la definición de objetivos de déficit público, sí los toma en consideración en su evaluación ex post. Por otro lado, se simplifica considerablemente la metodología al concentrarse en el concepto de déficit observable, con lo que se busca minimizar las debilidades del planteamiento europeo.

Martínez y González (2020, 12) realizan una formulación de su modelo que, en las páginas siguientes, es aplicado para determinar el objetivo de déficit que hubiera correspondido en el periodo 2013-2018 de acuerdo con el mismo. Para ello, realizan varias simulaciones numéricas teniendo en cuenta diversos parámetros políticos relativos al nivel de referencia de la deuda pública normativo y a la velocidad de aproximación al mismo. En relación con el subsector de las Comunidades Autónomas, se presentan notables diferencias en los primeros años entre los objetivos alcanzados con dicha simulación y los que se establecieron oficialmente, así como con los obtenidos realmente en dichos años. En la distribución horizontal del déficit entre las distintas Comunidades también existen diferencias notables en algunas de ellas, lo que significa que la redistribución de los objetivos individuales de déficit entre las Comunidades habría sido muy distinta si se hubiera aplicado esta metodología. Los autores consideran que con su propuesta se logra un razonable equilibrio entre, por un lado, las siempre necesarias garantías

para conseguir la sostenibilidad de la deuda dentro de un marco institucional que fija valores de referencia y, por otro lado, la minimización del carácter procíclico intrínseco en las reglas fiscales de esta naturaleza. Asimismo, los autores consideran que los resultados del modelo propuesto se encuentran plenamente alineados con la lógica de la regla fiscal expuesta. Se trata de primar la sostenibilidad de la deuda a través de un proceso continuado de reducción de la misma, más intenso obviamente en aquellas Comunidades que parten de niveles de deuda pública más elevados, por lo que este modelo se centra en el proceso de ajuste hacia el nivel de endeudamiento de referencia. Esto determina que, según este modelo, las Comunidades más endeudadas son las que tienen un mayor nivel de exigencia, en términos de consolidación fiscal. No obstante, se apunta que, para evitar esta crítica, bastaría con modificar el valor de referencia del 13% del PIB actualmente vigente por otro superior pero que esté por debajo del valor medio existente durante el año anterior.

De forma complementaria, también se propone una valoración de cumplimiento de dichos objetivos basada en el esfuerzo estructural realizado por las haciendas autonómicas, teniendo en cuenta el momento del ciclo en que se encuentre la economía. Asimismo, se plantea un posible tratamiento diferencial para aquellas Comunidades que han tenido una financiación por habitante ajustado inferior a la media, ya que este factor ha podido afectar a su endeudamiento. Ciertamente, algunas de las Comunidades más endeudadas son las que obtienen de forma sistemática menores recursos por habitante ajustado del sistema de financiación autonómica, pues las diferencias de recursos entre las Comunidades pueden llegar al 30%. Esta menor financiación debería producir un efecto sobre los objetivos de déficit, lo que tendría un impacto equiparable a la reducción de la velocidad de convergencia hacia el valor de referencia o al establecimiento de un periodo transitorio más amplio. Incluso se sugiere la posibilidad de que parte de la deuda autonómica generada por la infrafinanciación relativa pueda trasladarse al Estado en forma de quita o condonación. Aunque se reconoce la dificultad de que las Comunidades perjudicadas acepten esta propuesta, se apunta que las Comunidades con una financiación por habitante ajustado superior a la media deberían reducir sus objetivos de déficit permitidos, lo que implicaría un ajuste simétrico al realizado para las que tengan una infrafinanciación relativa.

Ahora bien, los autores consideran con buen criterio que todo sistema de establecimiento de objetivos debe ir acompañado del conveniente mecanismo de evaluación y, en su caso, sanción para aquellas Comunidades que incumplan su objetivo de déficit. El mecanismo corrector/sancionador que se propone consistiría en elevar la velocidad de ajuste hacia el stock de deuda de referencia (13% del PIB) del siguiente año en el porcentaje de la desviación respecto al objetivo de déficit, si bien se tendría en cuenta, ahora sí y a posteriori, la información de que se disponga acerca del momento cíclico y del esfuerzo estructural realizado. Por tanto, la penalización se materializará en una mayor exigencia en la reducción del déficit en años venideros, a través de una mayor velocidad de convergencia hacia el valor de deuda pública objetivo. No obstante, a fin de evitar sobrerreacciones excesivas en la velocidad de ajuste sería razonable establecer un límite máximo para no penalizar en exceso, que podría situarse en el 5%.

Así, los autores formulan un modelo teórico cuya aplicación práctica puede ser muy diversa, pues depende de los parámetros relacionados con los valores de referencia para la deuda autonómica, la velocidad de ajuste hacia los mismos o los límites superiores con los que se penalizan los incumplimientos, además de si cabe un tratamiento diferencial a las Comunidades Autónomas mal financiadas y muy endeudadas. Estos parámetros, que son elementos exógenos al modelo, pueden tener un notable grado de discrecionalidad, por lo que se sugieren posibles especificaciones del modelo que quedan condicionadas a criterios políticos y/o técnicos alternativos, si bien se considera que la factibilidad debería ser una prioridad crítica a observar. No obstante, los autores estiman que la elección de estos parámetros trasciende el objetivo del artículo, que en cualquier caso ofrece un marco conceptual y metodológico lo suficientemente amplio como para encajar diferentes decisiones políticas.

b) Una propuesta para lograr la factibilidad y una mayor equidad en la fijación de los objetivos individuales de las Comunidades Autónomas

Antes de formular un modelo propio es necesario subrayar que cualquiera que llegue a resultados más justos que los actuales, aunque el objetivo y la forma de alcanzarlo sea diferente al que propongamos, es mejor que la ausencia de criterio y metodología, que es lo que ha ocurrido desde la aprobación de la LOEPSF, pues el Gobierno Central ha fijado de forma absolutamente discrecional los objetivos de déficit individuales de las Comunidades -que desde 2014 son homogéneos a todo el subsector-.

A estos efectos, en el presente informe se propone la utilización de una fórmula que toma en consideración varios factores de forma combinada, lo que también permitirá tener en cuenta varios objetivos a la vez. No obstante, esto no significa que todos ellos hayan de tener el mismo peso en el resultado final, pues dado que los diferentes elementos de la formulación tienden a un objetivo diferente pueden tener una mayor incidencia en el resultado final aquellos que se consideren más relevantes, lo que puede ir variando a lo largo del tiempo según la evolución de las cuentas públicas y de la situación económica y, particularmente, del nivel de déficit y de deuda. A efectos de la determinación del déficit individual de cada Comunidad, se sopesarán tres criterios, si bien el último de ellos será desglosado en otros dos factores. En cualquier caso, esta formulación no incide sobre un elemento previo de enorme importancia, como es la determinación del déficit del subsector, que obviamente se configura como un aspecto relevante en la fijación de los objetivos individuales de las Comunidades que lo integran. De hecho, mediante este modelo tan solo se pretende repartir el déficit asignado al conjunto de las Comunidades Autónomas entre cada una de ellas. A este respecto, en este informe se ha defendido que el reparto del déficit entre el Gobierno Central y las Comunidades debe realizarse atendiendo al nivel de gasto de cada Administración o a un nivel de gasto ajustado teniendo en cuenta los servicios públicos que influyen en el Estado del bienestar.

Con el modelo que se propone se pretende alcanzar un doble propósito en el reparto del objetivo de déficit entre las Comunidades Autónomas. Concretamente, de una parte, se aspira a la factibilidad del objetivo si bien, simultáneamente, se persigue que la distribución del objetivo de déficit responda a un criterio de equidad entre las Comunidades Autónomas, lo que obliga a considerar distintas variables cuya interrelación condicionará el objetivo de déficit atribuido a cada Comunidad. En este sentido, los dos primeros componentes del modelo se vinculan con la primera finalidad, mientras que el tercer factor se liga con la equidad en el reparto del objetivo.

i. Los factores del modelo orientados a la factibilidad del objetivo de déficit

La primera variable incluida en el modelo es el déficit de cada Comunidad Autónoma. Al respecto, se puede tomar como referencia el déficit del año anterior o la media de un periodo de tiempo determinado -por ejemplo, los últimos 5 años-. Desde nuestro punto de vista, este debe ser el factor con mayor peso, por lo que se propone que tenga una ponderación en el modelo del 50% del resultado final. Al tomar en consideración el dato histórico de cada Comunidad, la factibilidad del nuevo objetivo de déficit está asegurada por sí mismo. Se trata de que el nuevo objetivo de déficit sea alcanzado en la generalidad de los casos, de tal forma que se pueda dar continuidad a una senda de reducción del déficit en un marco plurianual. Además, otro propósito es que el objetivo individual de las Comunidades se pueda determinar con cierta sencillez, de una forma objetiva y con criterios razonables y justos. No obstante, se presentarían dificultades para alcanzar el objetivo individual en tres situaciones. Primero, si el objetivo del subsector es excesivamente ambicioso, pues dicha particularidad se trasladaría a los objetivos individuales. Segundo, cuando concurre alguna circunstancia excepcional,

como ha sucedido en el año 2020 con la pandemia del covid-19. Tercero, por la falta de rigor fiscal de los gestores públicos de la Comunidad incumplidora, que sería el único supuesto en el que la inobservancia del objetivo debería conllevar consecuencias negativas.

Con la formulación que proponemos, las Comunidades con un mayor déficit en el periodo que se tome como referencia contarán con un mayor objetivo de déficit en el siguiente año. No obstante, en la medida en que el déficit del subsector sea cada vez menor, el objetivo individual tendrá también cada año un valor inferior hasta que todas las Comunidades converjan, a menor o mayor velocidad, hacia el objetivo de equilibrio presupuestario o de superávit. Además, hay que tener en cuenta que el objetivo del déficit es un límite máximo, por lo que la Comunidad que quiera conseguir dicho objetivo a un ritmo más rápido podrá hacerlo sin ningún problema y esto incidirá también en los objetivos de los años siguientes. A modo de crítica, se puede señalar que se premia con un objetivo mayor de déficit a las Comunidades que obtienen un déficit público mayor, pero a tal efecto se ha de primar la factibilidad del objetivo para que el proceso de consolidación fiscal resulte creíble. En cualquier caso, se ha de asegurar que el esfuerzo en la reducción del déficit sea cada año mayor, por lo que a tal efecto se puede aplicar un índice corrector al objetivo que resulte de la aplicación de la fórmula, para asegurar que el esfuerzo en la corrección del déficit sea mayor que el realizado en el periodo anterior.

En resumen, el primer componente del modelo que se propone es la proporción del déficit de una Comunidad Autónoma en relación con el total del subsector. De acuerdo con los argumentos expuestos, se establece una relación directa entre la variable dependiente del modelo –el objetivo de déficit a atribuir a cada Comunidad- y este factor, lo que podría expresarse matemáticamente como sigue:

$$OD_{it} = f\left[\alpha_1 \left(D_{it-1}/\sum D_{it-1}\right)\right] \qquad [1]$$

Donde,

- OD_{it} representa el objetivo de déficit a atribuir a la Comunidad i en el ejercicio t.
- D_{it-1} simboliza el déficit de la Comunidad i en el ejercicio previo al año t.
- $\sum D_{it-1}$ corresponde al déficit del subsector de Comunidades Autónomas en el ejercicio previo al año t.
- α_1 viene dado por el peso otorgado a este primer factor del modelo.

En relación con la expresión [1], hemos de realizar las siguientes apreciaciones:

- La variable $D_{it-1,}$ en el primer año de aplicación del modelo, tomará el valor correspondiente al objetivo establecido para dicha comunidad. Sin embargo, tras la implementación del modelo, en el segundo año y siguientes, el valor que tomará dicha variable será el que se derive de la aplicación del mismo. Este proceder se extenderá asimismo al déficit del subsector ($\sum D_{it-1}$).

- En cuanto a la unidad de medida del déficit, se podrá trabajar en euros o en porcentajes sobre PIB. En este último caso, ha de adoptarse la cautela de que los dos parámetros de la fracción se midan con el mismo patrón (PIB nacional o PIB regional).

- La ponderación de este primer componente (α_1) dependerá de la importancia que se dé a la factibilidad del objetivo de déficit. Considerando la situación de las cuentas públicas en el momento actual, se propone un valor de 0,5.

El segundo componente del modelo para fijar el objetivo de déficit individual de cada Comunidad Autónoma sería la deuda pública acumulada. Este criterio, que fue utilizado por el Gobierno para establecer los objetivos de déficit diferenciados en 2013, se podría incorporar al modelo de dos formas diferentes. Así, podría ser utilizado para reducir el objetivo de déficit individual de la Comunidad, como defiende el modelo planteado por Martínez y González (2020) o como también ha sido apuntado por la AIReF (2017). Desde esta perspectiva, cuanto mayor sea la deuda menor debería ser el objetivo de déficit individual que se asigne, con el fin de que las Comunidades con una mayor deuda acumulada hagan un esfuerzo suplementario para la reducción de esta. Sin embargo, nuestra propuesta defiende que, a mayor deuda, también sea mayor el objetivo de déficit. Es cierto que con este criterio se podría estar premiando con un mayor objetivo de déficit a las Comunidades que han tenido una menor disciplina fiscal, pero la deuda también podría tener su origen en otros factores. En este sentido, la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica (2017) señaló en el punto 55 que tras las importantes diferencias en los niveles actuales de endeudamiento entre Comunidades Autónomas se encuentran tres factores: los distintos niveles iniciales de deuda en el momento de homogeneizar sus competencias; las significativas diferencias de recursos por unidad de necesidad con los que han contado entre 2002 y 2016; y los niveles de gasto por habitante en los que cada Comunidad Autónoma ha incurrido. Y se afirma que, siendo muy distintas las causas del endeudamiento ligadas con cada uno de esos tres factores, no tiene por qué darse la misma respuesta a todas las Comunidades Autónomas. Consecuentemente, no siempre se puede achacar el endeudamiento a una menor disciplina fiscal, por lo que no se ha de penalizar a las Comunidades más endeudas, sino que se les ha de proporcionar una senda factible y justa para la reconducción de esa situación. A tal efecto, se ha de tener en cuenta que el segundo criterio persigue también asegurar una mayor factibilidad de los objetivos. Por ello, a nuestro juicio, cuanto mayor sea la ratio de deuda sobre el PIB de cada Comunidad, mayor debe ser el objetivo individual de déficit, dado que una parte muy importante de sus recursos deberá ser destinada al pago de los intereses de la deuda, lo que obligará a mayores necesidades de financiación. En definitiva, las Comunidades altamente endeudadas tienen una mayor dificultad para reducir el déficit, al tener que destinar una parte de sus recursos al pago de los intereses de la deuda, por lo que es razonable que tengan un mayor margen en el déficit público. El peso de este componente en el modelo podría fijarse en un 25% del resultado final. En cualquier caso, se ha de recordar que la planificación plurianual realizada llevaría a la eliminación del déficit en todas las Comunidades Autónomas, si bien lo que ocurriría es que el plazo para lograr dicho objetivo sería diferente para cada una de ellas.

Por tanto, el segundo factor del modelo propuesto–proporción de la deuda acumulada por cada Comunidad Autónoma respecto al total del subsector- guarda una relación positiva con el objetivo de déficit a atribuir a cada Comunidad, por cuanto defendemos, en aras de la factibilidad del objetivo de déficit, que cuanto mayor sea la deuda que presenta una Comunidad, mayor sea su objetivo de déficit. Por tanto, dicha vinculación se podría formular matemáticamente con la siguiente expresión:

$$OD_{it} = f\left[\alpha_2 \left(E_{it-1}/\sum E_{it-1}\right)\right] \qquad [2]$$

Donde,

- OD_{it} representa el objetivo de déficit a atribuir a la Comunidad i en el ejercicio t.
- E_{it-1} simboliza la deuda pública acumulada por la Comunidad i hasta el ejercicio previo al año t, expresada en euros.
- $\sum E_{it-1}$ corresponde a la deuda pública acumulada por el subsector de Comunidades Autónomas hasta el ejercicio previo al año t, expresada en euros.
- α_2 viene dado por el peso otorgado a este segundo factor del modelo.

En relación con la expresión [2], conviene precisar que el valor de α_2 dependerá de la importancia que se conceda a la factibilidad del objetivo de déficit. En nuestra propuesta, atendiendo a la situación real de las cuentas de las Comunidades Autónomas, sugerimos una ponderación de 0,25.

ii. Los factores del modelo orientados a la equidad del objetivo de déficit

Para alcanzar la equidad en el reparto del objetivo de déficit entre las Comunidad Autónomas, el tercer criterio debería tomar en consideración la situación financiera de cada Comunidad. A tal efecto, aunque pueden ser incorporadas distintas variables que representen la dimensión financiera, en el modelo presentado se propone el uso de dos indicadores diferentes como son los recursos que dispone cada Comunidad con origen en el sistema de financiación, así como su situación económica para lo que se atenderá a su PIB *per cápita*. Entre las razones que justifican la elección de estos dos factores, se puede señalar la dispersión existente entre los valores de las diferentes Comunidades Autónomas, como puede comprobarse en las Tablas 53 y 54 que se presentan seguidamente.

Este componente del modelo es, por tanto, un factor complejo, integrado por dos variables diferentes. En la medida en que los valores sean menores que la media, la atribución de un mayor porcentaje de déficit permitiría a la Comunidad incrementar sus recursos y el gasto público, lo que podría actuar como un factor corrector de esta situación. Dado el carácter complementario de este componente, la propuesta es que ambos aspectos conjuntamente tengan un peso en el modelo de un 25%. Las Comunidades peor financiadas y con menor renta *per cápita* suelen presentar asimismo una mayor deuda, por lo que este factor también podría incrementar el objetivo de déficit de las Comunidades más endeudas. Por tanto, la incorporación de este tercer componente retrasaría la convergencia con el resto de las Comunidades, pero mejoraría notablemente la equidad y la justicia del conjunto del sistema financiero público.

El primero de los elementos que integraría este factor sería la financiación efectiva por habitante ajustado de cada Comunidad. Este criterio ha sido empleado por la AIReF en alguno de sus informes a la hora de asignar los objetivos de déficit individuales, considerando adecuado tener en cuenta los recursos que cada Comunidad recibe del sistema de financiación autonómica. Ciertamente, no se puede separar el nivel de déficit de la financiación que se recibe, pues el desequilibrio presupuestario no tiene su origen únicamente en la existencia de gastos excesivos sino también en que los servicios públicos transferidos se encuentran infrafinanciados en algunas Comunidades Autónomas. Así lo reconoció en 2017 la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica. Los expertos destacaron, por un lado, que la mejora de la financiación de las Comunidades Autónomas debería permitir reducir los déficits presupuestarios autonómicos, tal y como se había contemplado expresamente en el acuerdo alcanzado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera en 2009 para la reforma del sistema de financiación autonómica, si bien la Comisión reconoció que, mientras que diversas circunstancias hicieron que no se pudieran cumplir con las expectativas generadas por este acuerdo, el endeudamiento autonómico se multiplicó casi por tres entre los años 2009 y 2016. Por otro lado, se destacó que el crecimiento de la deuda de algunas Comunidades Autónomas había sido paralelo a la escasez de recursos para mantener los servicios fundamentales ofrecidos por dichas Comunidades en unos niveles de prestación próximos a los iniciales, pues el gasto efectivo de las mismas había experimentado incrementos algo inferiores a los de la población ajustada.

Este criterio permitirá otorgar un mayor déficit a las Comunidades que tengan una menor financiación efectiva por habitante ajustado respecto a la media, dadas las desigualdades entre ellas como se aprecia en la Tabla 53. El incremento del objetivo de déficit a ciertas Comunidades que resultaría de este criterio tendría un efecto compensatorio de la infrafinanciación de estas Administraciones como

consecuencia del actual sistema de financiación autonómica. No obstante, si se reforma el actual sistema de financiación y se corrigen los desequilibrios existentes, no sería necesario la utilización de este factor en la formulación.

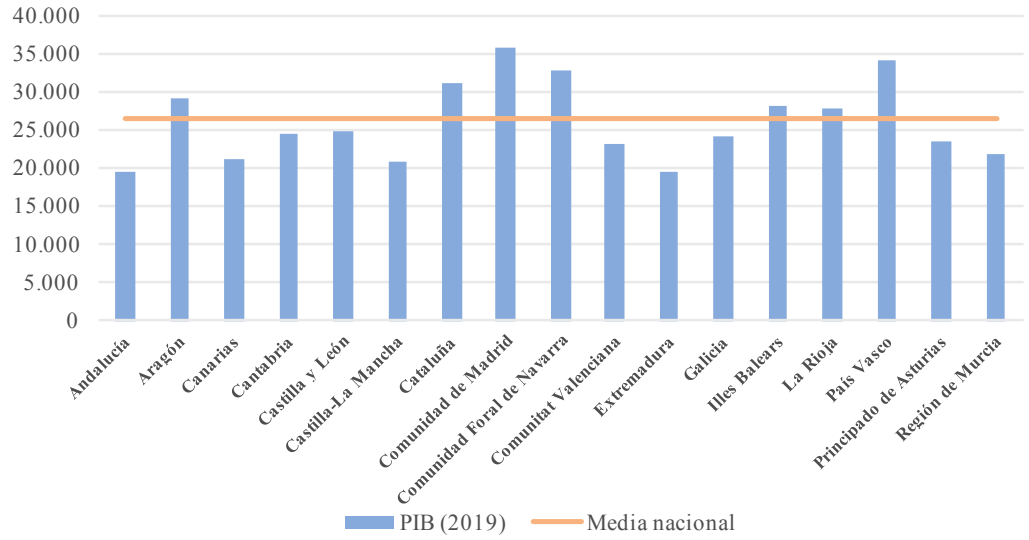
Tabla 53. Índice de financiación efectiva por habitante ajustado corregida por subvenciones a los intereses (2010-2018)

Comunidad	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Cataluña	99,8	99,4	99,2	98,9	97,8	100,9	102,6	102,5	101,9
Galicia	105,8	106,4	106,8	105,1	105,8	102,2	100,0	98,9	100,8
Andalucía	95,2	95,7	96,7	96,9	98,1	96,1	95,6	95,4	95,9
Asturias	107,6	107,9	107,0	107,5	105,3	104,4	102,8	100,8	100,6
Cantabria	118,8	119,7	119,5	130,7	120,9	122,4	119,4	117,2	11701
La Rioja	116,4	121,7	115,3	119,4	118,4	116,4	112,8	111,9	112,3
Murcia	95,4	94,4	94,2	94,0	94,9	95,2	94,6	93,2	93,3
Valencia	92,8	92,3	92,3	92,5	91,8	94,5	94,4	94,1	94,1
Aragón	105,7	108,8	108,2	104,7	106,6	104,7	104,8	103,3	102,9
Castilla-La Mancha	99,1	98,3	98,9	101,3	99,8	100,9	99,4	97,7	97,4
Canarias	95,2	95,5	96,7	97,7	97,5	101,3	106,3	108,1	109,0
Extremadura	112,0	109,4	111,9	113,3	113,6	111,3	109,1	106,9	108,1
Baleares	103,4	103,2	104,0	105,3	108,2	110,4	111,9	115,1	113,0
Madrid	101,0	100,5	98,8	97,4	98,8	96,8	97,2	99,8	98,9
Castilla y León	108,4	108,6	108,3	107,2	106,1	104,7	103,4	101,9	102,4
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fuente: De la Fuente (2020)

Por su parte, el segundo de los componentes que conforman este factor complejo es el PIB *per cápita*. Este elemento fue uno de los que se tuvo en cuenta por el Gobierno en 2013 para el establecimiento de tasas diferenciadas de déficit entre las distintas Comunidades. De esta forma, las Comunidades que presenten un valor por debajo de la media tendrían a su disposición un mayor gasto público con el objetivo de que poco a poco puedan ir acercando su PIB a la media nacional. En consecuencia, cuanto menor sea dicha ratio el porcentaje de déficit individual que se atribuya será mayor, para que este incremento en el margen fiscal tenga un efecto compensatorio. Al igual que ocurría en 2013, en el momento presente las diferencias siguen siendo muy altas. Los datos relativos al PIB *per cápita* en 2019, que es el último año respecto del que hay datos, pueden ser indicativos de la situación que existirá a partir de que se pongan en marcha de nuevo las reglas fiscales, presumiblemente en 2022. Como se puede observar en el Gráfico 35, hay una gran diferencia entre las Comunidades con un PIB por habitante más alto, como Madrid (35.876 euros) o el País Vasco (34.273 euros) y otras como Andalucía, Extremadura o Melilla que no alcanzan un PIB *per cápita* de 20.000 euros. En relación con la comunidad Autónoma de Andalucía, el PIB por habitante es 19.658 euros, lo que supone un 74,4% de la media nacional (26.438 euros), siendo el crecimiento respecto al año anterior de un 2,9%, muy próximo al dato en España (2,8%). Dada la dispersión en el PIB por habitante de cada Comunidad Autónoma (Tabla 54), consideramos que este parámetro debería estar presente en la fijación del déficit individual.

Gráfico 35. PIB *per cápita* por Comunidades Autónomas (2019)



Fuente: INE (2020)

Tabla 54. PIB *per cápita* por Comunidades Autónomas (2019)

Comunidad Autónoma	PIB *per cápita*	Índice (España = 100)	Tasa de variación interanual
Andalucía	19.658	74,4%	2,9%
Aragón	28.993	109,7%	3,0%
Principado de Asturias	23.455	88,7%	2,9%
Illes Balears	28.143	106,4%	1,7%
Canarias	21.265	80,4%	1,8%
Cantabria	24.556	92,9%	3,4%
Castilla y León	24.758	93,6%	3,0%
Castilla-La Mancha	20.876	79,0%	2,5%
Cataluña	31.110	117,7%	2,2%
Comunitat Valenciana	23.094	87,4%	3,0%
Extremadura	19.432	73,5%	3,5%
Galicia	24.034	90,9%	3,7%
Comunidad de Madrid	35.876	135,7%	2,4%
Región de Murcia	21.853	82,7%	2,7%
Comunidad Foral de Navarra	32.692	123,7%	4,2%
País Vasco	34.273	129,6%	3,2%
La Rioja	27.942	105,7%	2,6%
Ceuta	20.781	78,6%	3,3%
Melilla	19.073	72,1%	2,9%
Total nacional	**26.438**	**100,0%**	**2,8%**

Fuente: INE (2020)

De acuerdo con los argumentos expuestos, la relación entre la variable dependiente –el objetivo de déficit a atribuir a cada Comunidad Autónoma- y este tercer componente representativo de la equidad del sistema de reparto se expresaría como sigue:

$$OD_{it} = f\,[\alpha_3\,[\beta_1\,(R_{it-1}/\sum R_{it-1}) + \beta_2\,(PIB_{it-1}/\sum PIB_{it-1})]] \qquad [3]$$

Donde,

- OD_{it} representa el objetivo de déficit a atribuir a la Comunidad i en el ejercicio t.
- R_{it-1} simboliza la financiación por habitante de la Comunidad i en el ejercicio anterior al año t, expresada en euros.
- $\sum R_{it-1}$ corresponde a la financiación por habitante del subsector de Comunidades Autónomas en el ejercicio anterior al año t, expresada en euros.
- PIB_{it-1} indica el PIB per cápita de la Comunidad i en el ejercicio anterior al año t, expresada en euros.
- $\sum PIB_{it-1}$ representa el PIB per cápita del subsector de Comunidades Autónomas en el ejercicio anterior al año t, expresada en euros.
- α_3 será el peso otorgado a este tercer componente del modelo.
- β_1 y β_2 indican, respectivamente, la ponderación que debe otorgarse a cada uno de los indicadores integrantes del tercer componente.

En relación con la expresión [3], hemos de efectuar las siguientes puntualizaciones:

- El valor de α_3 dependerá de la importancia que se conceda a la equidad en el sistema de reparto del objetivo de déficit. En nuestra propuesta, atendiendo a las diferencias puestas de manifiesto en relación los recursos financieros y el PIB *per cápita* de las Comunidades Autónomas, sugerimos una ponderación de 0,25. No obstante, debe tenerse en cuenta que, a diferencia de los componentes anteriores, la relación entre la variable dependiente OD_{it} y el factor representativo de la equidad, según su configuración en la expresión [3], es inversa, es decir, cuanto mayores sean los recursos asignados a una Comunidad Autónoma a través del sistema de financiación autonómico y mayor PIB *per cápita* tenga esa Comunidad, menor será su participación en el objetivo de déficit.

- El valor de los parámetros β_1 y β_2 estará condicionado por el peso otorgado a cada uno de los indicadores en el factor de equidad del modelo. En este sentido, aunque sugerimos inicialmente un peso de 0,5 para cada indicador, su valor podría hacerse depender de la variable que mejor represente las diferencias entre Comunidades Autónomas.

iii. La alineación del modelo con la estabilidad presupuestaria

Desde nuestro punto de vista, cualquier modelo que pretenda distribuir el objetivo de déficit entre las Comunidades Autónomas debería fomentar que las Comunidades con mayor déficit hagan un esfuerzo mayor en la rebaja del mismo, pues las reglas fiscales deben promover un esfuerzo de consolidación con el objetivo de llegar a la estabilidad presupuestaria. A tal efecto, el modelo presentado se podría adecuar a dicho fin mediante la incorporación de un factor corrector, de tal forma que el resultado que se derive de su implantación sea ponderado por un coeficiente para asegurar que el esfuerzo fiscal de

la Comunidad en la reducción del déficit sea mayor que el del año anterior. Si así resultase de la aplicación de la fórmula, el coeficiente a aplicar sería la unidad.

En definitiva, a nuestro juicio, el modelo presentado o cualquier otro que determine un déficit asimétrico formulado en base a criterios objetivos y justos permitirá una mayor equidad del sistema, e incluso posibilitará la corrección de ciertas deficiencias del sistema de financiación autonómica o las diferencias económicas entre las distintas regiones. La aplicación de una fórmula con varios factores tiene como meta que se tengan en cuenta diversos propósitos en el reparto del objetivo de déficit. Los dos primeros factores tratan de verificar la factibilidad del objetivo, mientras que el tercero está dirigido a obtener una mayor equidad en el reparto del objetivo. De los factores considerados, el que más influye en el resultado final es el déficit de la Comunidad en el año anterior o en el periodo superior que se elija, pues cuanto mayor sea el déficit de partida el objetivo de déficit que debe corresponder a la Comunidad debe ser también mayor, de ahí que incida en el 50% del resultado final. El segundo factor tiene en cuenta la menor disposición de recursos en caso de que haya una mayor deuda acumulada, lo que también justifica que se incremente el déficit a medida que la deuda pública sea mayor, si bien la influencia de este factor en el resultado final es tan solo del 25%. Con ambos factores se trataría de asegurar que el objetivo de déficit se pueda alcanzar por la Comunidad Autónoma, por lo que estarían orientados a la factibilidad del objetivo. En el tercero de los factores se relacionan los déficits que cada Comunidad tiene, tanto en la financiación efectiva por habitante ajustado como en la renta *per cápita*. Desde nuestro punto de vista, estos indicadores deben ser tomados en consideración para incrementar los recursos de las Comunidades que estén por debajo de la media nacional, lo que con el tiempo redundará en la mejora de tales ratios, todo lo cual servirá para perfeccionar la equidad del sistema de distribución del objetivo de déficit. Finalmente, defendemos que también se ha de valorar el esfuerzo fiscal en la reducción del déficit, por lo que se propone la incorporación de un índice corrector dirigido a tal finalidad, que sin duda permitirá asegurar que el esfuerzo realizado en la convergencia hacia la estabilidad presupuestaria sea mayor cada año. Todo ello contribuirá a la equidad y justicia del sistema, aunque hay que ha de observarse que a medida que el objetivo de déficit del subsector sea menor, la fijación del déficit individual de cada Comunidad irá perdiendo importancia y la incidencia de los factores de equidad analizado será mínima. En resumen, el modelo propuesto presenta una mayor relevancia cuanto mayor sea el déficit del subsector, lo que probablemente ocurra en los próximos años, tras la salida de la crisis generada por la pandemia del coronavirus. Sin embargo, el mayor enemigo de un modelo de estas características es la oposición de las Comunidades no beneficiadas con su aplicación, que se negarán a su implementación, siendo por tanto alcanzar un acuerdo entre las distintas Comunidades, fundamentalmente cuando muchas de ellas tienen intereses contrapuestos. En cualquier caso, en estos momentos debe reclamarse altura de miras a las Comunidades, pues las reglas fiscales se han de fundamentar en criterios justos y razonables que permitan a todas las Administraciones converger hacia el objetivo de estabilidad presupuestaria. Y, aunque el modelo propuesto no logra una reducción espectacular del déficit y de la deuda, sí asegura que sea un objetivo alcanzable a medio plazo.

Solamente una vez que se logre este objetivo se planteará el siguiente, que será lograr la sostenibilidad financiera de las cuentas públicas, mediante una reducción de la deuda pública. También en el marco europeo la estrategia prioritaria es la eliminación del déficit, al considerarse que su reducción irá acompañada de una minoración progresiva de la deuda. De esta forma, cuando se logre el déficit cero de la mayor parte de las Comunidades Autónomas se deberá desarrollar un plan plurianual que contemple de forma sistemática una reducción anual de la deuda pública. A tal efecto, para establecer el porcentaje de deuda que se deberá reducir cada año se deberá formular otro modelo completamente diferente. Esperemos que en pocos años sea necesaria su formulación.

PROPUESTA: Además del reparto del déficit entre los distintos niveles de gobierno, es preciso revisar los criterios que se utilizan en el reparto horizontal del déficit en el subsector de las Comunidades Autónomas. Desde la publicación de la LOEPSF, todos los años excepto uno, el objetivo de déficit fue común para todas las Comunidades. Solo en 2013 se fijaron objetivos de déficit diferenciados o asimétricos entre las distintas Comunidades. El argumento esgrimido para dicho proceder fue la distinta situación de partida de las Comunidades en cuanto a déficit, deuda y PIB *per cápita. Sin embargo, a pesar de mantenerse estas diferencias en los años siguientes, nunca se ha vuelto a aplicar un objetivo de déficit diferente por la disputa política que esta situación generó en 2013 entre las distintas Comunidades.*

A partir de que se activen nuevamente las reglas fiscales, posiblemente a partir de 2022, deberá realizarse una atribución diferenciada del objetivo de déficit a cada Comunidad Autónoma, donde se tenga en cuenta la posición fiscal de cada una de ellas, en el marco de un plan plurianual cuyo fin sea lograr la estabilidad presupuestaria. Ahora bien, no todas las Comunidades podrán conseguir dicho objetivo a un mismo ritmo, por lo que la fijación de déficits diferenciados permitirá acomodar la reducción del déficit a las características propias de cada Comunidad. Téngase en cuenta que la fijación de objetivos idénticos para situaciones de partida diferentes debilita la propia disciplina presupuestaria y financiera, pues el esfuerzo fiscal que cada Comunidad debe realizar en este marco es muy diferente.

En el reparto asimétrico, la atribución del porcentaje de déficit individual se debe realizar en base a criterios reglados, que deben ser coherentes y venir establecidos mediante una metodología y un procedimiento transparente, pues de otra forma se socava la credibilidad del sistema. Por ello, se propone la aplicación de un método objetivo que tenga en cuenta diferentes factores. Por un lado, la factibilidad del cumplimiento del objetivo con el propósito de no desestimular la disciplina fiscal ante metas inalcanzables. Esta es la razón por la que las Comunidades que presenten una situación fiscal más deteriorada deberán tener un mayor margen de déficit, aunque también se ha de lograr que cada año realicen un esfuerzo fiscal mayor en la corrección de dicha situación. Por otra parte, la fijación del objetivo individual ha de tener en cuenta el principio de equidad, con el fin de lograr una mayor justicia fiscal interterritorial.

A estos efectos, sería pertinente la formulación de un modelo que permita tener en cuenta varios factores de manera combinada, aunque no todos tengan el mismo peso en el resultado final. En este contexto se enmarca el modelo que defendemos donde la primera variable incorporada es el déficit del año anterior –si bien se podría tomar como referencia un periodo de tiempo más largo-, definiéndose una relación directa entre esta variable y la dependiente –el objetivo de déficit a atribuir a la Comunidad Autónoma-. De esta forma, las Comunidades con un mayor déficit en el periodo que se tome como referencia tendrán un mayor objetivo de déficit. Este criterio debe tener un peso importante en este modelo, por lo que se propone una ponderación del 50% en el resultado final. Ahora bien, el modelo debería permitir que esas Comunidades con mayor déficit hagan un mayor esfuerzo en la rebaja del mismo, para lo que bastaría con la introducción de un factor corrector que tenga en cuenta el esfuerzo fiscal desarrollado. La segunda variable sería la deuda acumulada, definiéndose igualmente una relación directa entre ambas variables, de modo que cuanto mayor sea esta también será mayor el déficit atribuido a cada Comunidad. La incorporación de esta variable responde a la dificultad para las Comunidades altamente endeudadas para reducir el déficit, al tener que destinar una parte de sus recursos al pago de los intereses de la deuda. No obstante, el peso de este componente sería en este modelo un 25% del resultado final. Finalmente, se han tenido en cuenta los recursos de los que dispone cada Comunidad, en la

medida en que determinan su capacidad de gasto, así como su nivel de renta. A tal efecto, se ha definido una variable compleja con un peso del 25% en el valor de la variable dependiente, si bien se establece una relación inversa entre ambas variables. Así, en la medida en que los recursos disponibles por la Comunidad sean inferiores a la media, la atribución de un mayor objetivo de déficit permitirá a la Comunidad incrementar sus recursos y el gasto público. En la definición de esta tercera variable, se ha propuesto la utilización de dos indicadores aunque podría ser empleado cualquier otro que sea representativo del nivel de recursos de que dispone una Comunidad Autónoma. El primer indicador es la financiación efectiva por habitante ajustado de cada Comunidad, lo que permitiría otorgar un mayor objetivo de déficit a las Comunidades que tengan una menor financiación de acuerdo con este parámetro. El incremento del objetivo de déficit derivado de este indicador tendría un efecto compensatorio de la infrafinanciación de ciertas Comunidades de acuerdo con el actual sistema de financiación autonómica. El segundo indicador cuya utilización proponemos es el PIB *per cápita*, de tal forma que aquellas Comunidades que estén por debajo de la media en el nivel de renta se verán beneficiadas con un mayor objetivo de déficit, con la finalidad de que tengan a disposición un mayor gasto público con el que poco a poco puedan ir acercando su PIB a la media nacional.

En definitiva, con el modelo propuesto de reparto del objetivo de déficit atribuido al subsector de las Comunidades Autónomas se persiguen dos propósitos claramente diferenciados. De un lado, se pretende la factibilidad del logro del objetivo (primer y segundo componentes del modelo) y, por otra parte, se busca la equidad en la distribución del objetivo (tercer componente del modelo). Por ello, se plantea la siguiente expresión matemática:

$$OD_{it} = f\,[\alpha_1\,(D_{it-1}/\sum D_{it-1});\ \alpha_2\,(E_{it-1}/\sum E_{it-1});\ \alpha_3\,[\beta_1\,(R_{it-1}/\sum R_{it-1}) + \beta_2\,(PIB_{it-1}/\sum PIB_{it-1})]]$$

Donde,

- OD_{it} representa el objetivo de déficit a atribuir a la Comunidad i en el ejercicio t.
- D_{it-1} simboliza el déficit de la Comunidad i en el ejercicio previo al año t.
- $\sum D_{it-1}$ corresponde al déficit del subsector de Comunidades Autónomas en el ejercicio previo al año t.
- E_{it-1} simboliza la deuda pública acumulada por la Comunidad i hasta el ejercicio previo al año t, expresada en euros.
- $\sum E_{it-1}$ corresponde a la deuda pública acumulada por el subsector de Comunidades Autónomas hasta el ejercicio previo al año t, expresada en euros.
- R_{it-1} simboliza la financiación por habitante de la Comunidad i en el ejercicio anterior al año t, expresada en euros.
- $\sum R_{it-1}$ corresponde a la financiación por habitante del subsector de Comunidades Autónomas en el ejercicio anterior al año t, expresada en euros.
- PIB_{it-1} indica el PIB per cápita de la Comunidad i en el ejercicio anterior al año t, expresada en euros.
- $\sum PIB_{it-1}$ representa el PIB per cápita del subsector de Comunidades Autónomas en el ejercicio anterior al año t, expresada en euros.

α_1 viene dado por el peso otorgado a este primer factor del modelo

α_2 indica el peso otorgado a este segundo factor del modelo.

α_3 será el peso otorgado a este tercer componente del modelo.

β_1 y β_2 indican, respectivamente, la ponderación que debe otorgarse a cada uno de los indicadores integrantes del tercer componente.

A fin de promover un esfuerzo de consolidación con el objetivo de llegar a la estabilidad presupuestaria, el modelo presentado se podría adecuar a dicho fin mediante la incorporación de un factor corrector, de tal forma que el resultado que se derive de su implantación sea ponderado por un coeficiente para asegurar que el esfuerzo fiscal de la Comunidad en la reducción del déficit sea mayor que el del año anterior. Si así resultase de la aplicación de la fórmula, el coeficiente a aplicar sería la unidad.

El modelo formulado o cualquier otro que determine un déficit asimétrico de acuerdo con criterios objetivos y justos posibilitarán una mayor equidad del sistema, corrigiendo ciertas deficiencias del mismo. No obstante, los intereses individuales de los diferentes actores que puedan participar en su negociación pueden resultar un obstáculo para la aprobación de un modelo de esta naturaleza. En este sentido, la mayor dificultad será poner de acuerdo a las distintas Comunidades con intereses contrapuestos, pues difícilmente aquellas que se consideren perjudicadas por el modelo lo aceptarán, incluso aunque resulte claramente más equitativo, justo y factible.

5.3. Los problemas relativos a la metodología para el cálculo del déficit estructural y al control de su cumplimiento

El artículo 135 de la CE establece el principio de estabilidad presupuestaria, arbitrando que "una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y las Comunidades Autónomas en relación con su producto interior bruto". Sin embargo, la LOEPSF, aunque conceptúa el déficit estructural como aquel "déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales"185, no establece el procedimiento para su determinación, si bien de la definición se deduce que, a efectos de delimitar el déficit estructural, cuya existencia, si bien sujeta a cierto límite, es permitida por la UE, no se tendrán en cuenta las medidas temporales, así como aquellas de carácter excepcional. Es decir, se está aludiendo a "una situación que permanece, que no se modifica, pero no indica cuáles son los términos de esa permanencia" (Arias, 2013, 133).

No obstante, con carácter general, solo es posible la existencia de un déficit estructural cuando se presenten reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, si bien el límite establecido para el déficit estructural podrá ser superado "en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen del control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría

185 En este sentido, artículo 11.2 de la LOEPSF.

absoluta del Congreso de los Diputados"[186]. Este último precepto, que remite a la normativa europea para definir la situación de recesión económica a la que caracteriza como "grave", impone la necesidad de que exista una tasa de crecimiento real anual negativa del PIB, según los datos de la Contabilidad Nacional.

En definitiva, la CE permite un cierto nivel de déficit continuado de acuerdo con la normativa europea y, en determinados supuestos de urgencia, un incremento del mismo. Sin embargo, toda regla basada sobre el déficit estructural entraña dificultades de carácter práctico, puesto que el componente estructural del déficit público no es observable, sino que se trata de una magnitud que debe ser estimada.

Concretamente, el déficit estructural es el resultado de la diferencia entre el déficit observado y el componente cíclico. Por su parte, este último muestra el impacto de las fluctuaciones de la actividad sobre la recaudación y el gasto público, sin tomar en consideración las decisiones discrecionales de política económica. Así, el componente cíclico del déficit disminuye en periodos de expansión económica, dado que los ingresos públicos tienden a crecer y el gasto público a reducirse con el ciclo. En caso de recesión económica, el comportamiento del componente cíclico del déficit aumenta por cuanto los ingresos tienden a disminuir y el gasto público aumenta con el ciclo. Por su parte, el déficit estructural recoge el remanente del saldo presupuestario. Como apunta Marín (2020, 2), "la distinción entre la parte cíclica y estructural es muy relevante por otras razones. Primera, el componente estructural del saldo supone una carga para las generaciones futuras (inequidad intertemporal). Y segunda, el saldo estructural es el que debería utilizarse para valorar la gestión presupuestaria de un gobierno, ya que se considera que se este se encuentra bajo su control".

Para realizar la descomposición del déficit observado en sus dos componentes –cíclico y estructural-, se requiere llevar a cabo estimaciones, por un lado, de la diferencia entre el crecimiento observado del PIB y el crecimiento potencial del PIB –el llamado *output gap*- y, por otro, de las elasticidades de los ingresos y gastos. Sin embargo, al existir diferentes metodologías para determinar el cálculo de las estimaciones anteriores, suelen presentarse como fuente de controversia por cuanto los resultados pueden variar de manera significativa.

En cualquier caso, según especifica la LOEPSF, la metodología de referencia para descomponer el déficit observado en sus dos componentes es la elaborada por la Comisión Europea[187], que habrá de ser aplicada por todos los Estados miembros de la UE en la elaboración de los programas de estabilidad presupuestaria, si bien, como apunta Martínez (2020a), a nivel europeo se está discutiendo que el déficit estructural sea uno de los pilares de las futuras reglas fiscales. Esta situación favorece a las Comunidades Autónomas porque en este subsector la dificultad metodológica se acrecienta por cuanto, además de estimar la diferencia entre el PIB observado y su crecimiento potencial y las elasticidades de las partidas de ingresos y gastos, partiendo del saldo presupuestario reflejado en Contabilidad Nacional se requiere la determinación del Saldo Fiscal Corregido, trasladando las cantidades procedentes de las liquidaciones a su periodo de devengo (Marín, 2020). No obstante, cuanto menor sea el nivel de déficit estructural de las Comunidades Autónomas, menor será la posibilidad de decidir sobre ingresos y gastos, restringiéndose aún más su autonomía financiera (Carrasco, 2013; Escribano, 2012).

En la Tabla 55 se muestra la evolución del déficit estructural para el subsector de Comunidades Autónomas durante el periodo 2014-2018. Como señala Marín (2020), en ese periodo el saldo estructural no mejoró. Por tanto, las Comunidades en su conjunto no realizaron ningún esfuerzo de consolidación fiscal, aunque existen diferencias en el comportamiento de las Comunidades. Mientras que es destacable el

186 En este sentido, artículo 135.4 de la CE, desarrollado por el artículo 11.3 de la LOEPSF.

187 Los aspectos metodológicos a seguir para determinar el déficit estructural de acuerdo con la metodología de la Comisión Europea se encuentran en las Órdenes ECC/493/2014 y ECC/1556/2016.

esfuerzo realizado por Canarias y Cataluña, se ha producido un deterioro estructural en La Rioja, Castilla y León y Andalucía. En el ejercicio 2018 existía aún un esfuerzo pendiente de realizar para consolidar las cuentas en términos estructurales del 3% del PIB. De hecho, coexistían Comunidades con sus cuentas estabilizadas en términos estructurales y otras, como la Comunitat Valenciana y Región de Murcia, que tenían pendiente de ajustar sus cuentas en más de 1% del PIB.

Tabla 55. Evolución del déficit estructural (2014-2018)

	2014	2015	2016	2017	2018	Variación del saldo estructural 2018-2014 (%PIB)
Andalucía	0,2	0,6	-0,4	-0,7	-0,5	-0,7
Aragón	-0,5	-0,9	-0,8	-1,2	-0,6	-0,1
Asturias	0,6	-0,5	-0,3	-0,7	-0,1	-0,7
C.Valenciana	-1,0	-0,9	-1,1	-1,3	-1,5	-0,4
Canarias	0,3	1,1	1,0	1,1	2,2	1,9
Cantabria	0,1	-0,2	-0,7	-1,0	-0,4	-0,5
Castilla y León	0,4	-0,2	-0,5	-1,4	-0,3	-0,8
Castilla-La Mancha	-0,1	-0,4	-0,5	-1,0	-0,4	-0,3
Cataluña	-1,1	-1,4	-0,6	-0,9	-0,4	0,7
Extremadura	-0,3	-0,9	-1,6	-1,7	-0,4	-0,1
Galicia	0,6	0,6	-0,4	-0,7	0,1	-0,5
Illes Balears	-0,3	-0,9	-0,3	0,0	-0,6	-0,4
Madrid	-0,2	-0,7	-0,4	-0,5	-0,3	0,0
Murcia	-1,2	-1,0	-1,4	-1,8	-1,4	-0,2
Navarra	0,6	-0,6	-0,4	1,2	0,3	-0,3
País Vasco	0,3	0,0	-0,3	1,5	0,5	0,3
La Rioja	0,4	0,2	-0,4	-0,9	-0,3	-0,8
Total	**-0.3**	**-0.5**	**-0.5**	**-0.6**	**-0.3**	**0.0**

Fuente: Marín (2020)

PROPUESTA: La CE permite un cierto nivel de déficit continuado de acuerdo con la normativa europea y, en determinados supuestos de urgencia, un incremento del mismo. Sin embargo, toda regla basada sobre el déficit estructural entraña dificultades de carácter práctico, puesto que el componente estructural del déficit público no es observable, sino que se trata de una magnitud que debe ser estimada.

Según especifica la LOEPSF, la metodología de referencia para descomponer el déficit observado en sus dos componentes –cíclico y estructural- es la elaborada por la Comisión Europea, que habrá de ser aplicada por todos los Estados miembros de la UE en la elaboración de los programas de estabilidad presupuestaria. Sin embargo, dada la dificultad para su determinación, se defiende la simplificación de la metodología de cálculo e, incluso, la eliminación como base fundamental de algunas reglas fiscales.

5.4. Los problemas relativos a la determinación de la deuda pública

La senda de reducción de la deuda pública que estableció la LOEFSF era muy exigente. De hecho, el artículo 13.1 de la LOEPSF estableció que la deuda pública española debía quedar reducida al 60% del PIB. Según lo dispuesto en la Disposición Transitoria Primera de la misma norma, dicho porcentaje debía ser alcanzado en 2020. De este porcentaje, tan solo el 13% correspondía a las Comunidades Autónomas. Es cierto que el valor de referencia del 60% en la relación deuda pública sobre el PIB es fijado por la normativa europea a efectos de la determinación de la existencia de un déficit excesivo. Así, el precepto habilita a la Comisión para que desarrolle la supervisión presupuestaria en caso de que se superen los valores de referencia del déficit y deuda determinados en el artículo 1 del Protocolo nº 12 del TFUE. Dicha norma es la que establece el límite del 60% en lo referente a la proporción entre la deuda pública y el PIB a precios de mercado. Consecuentemente, no se trata de un valor elegido al azar por la LOEPSF. Otra cuestión es que el periodo para alcanzar dicho límite fuese realmente factible, dada la situación en que quedaron las cuentas públicas españolas, con una deuda pública que llegó a superar el próxima al 100% del PIB durante varios ejercicios.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que en el marco europeo la Comisión y el Consejo no han sido igualmente exigentes con los objetivos de déficit público y con los de deuda pública contenidos en el artículo 1 del Protocolo nº 12 del TFUE. La inclusión de un Estado miembro en el procedimiento de déficit excesivo se ha producido fundamentalmente por superar el objetivo de déficit del 3%, pues se considera que la convergencia hacia los objetivos a medio plazo es una estrategia suficiente para reducir las ratios de deuda excesiva por cuanto, una vez que se alcancen dichos objetivos, incluso los Estados miembros más endeudados disminuirán su deuda pública. De esta forma, el cumplimiento del componente preventivo ha sido una condición esencial para no activar el procedimiento de déficit excesivo basado en la deuda[188]. Por tanto, ante una situación de deuda y de déficit público muy elevados, como la que se va a plantear al final de la pandemia, la estrategia presupuestaria debe centrarse inicialmente en la reducción del déficit. El control sobre este parámetro permitirá también una reducción de la deuda en el medio plazo, aunque para ello será preciso realizar una planificación adecuada, lo que hasta ahora ha sido una deficiencia del sistema español de estabilidad presupuestaria. Por ello, reiteramos que la LOEPSF debería establecer de forma obligatoria la presentación de planes a medio plazo en relación con todas las reglas fiscales, pues el periodo de tres años que actualmente se toma en consideración y las constantes modificaciones anuales de estos planes trianuales, no es suficiente para establecer una senda coherente de consolidación fiscal.

A nuestro juicio, resulta sorprendente que a pesar de que, desde hace años, se conoce que los objetivos de deuda que estableció la LOEPSF eran inalcanzables no se haya modificado la normativa para establecer una senda que sea realmente transitable por las distintas Administraciones, sobre todo cuando la posibilidad de revisión de dicha senda de reducción de la deuda es contemplada por la propia Ley. En este sentido, el apartado 4 de la Disposición Transitoria Primera de la LOEPSF establecía que, en los años 2015 y 2018, se revisaría la reducción de la deuda pública y del déficit estructural para alcanzar en 2020 los límites previstos en los artículos 11 y 13 de la Ley, con el propósito de su actualización según la situación económica y financiera. Así, el propósito de esta disposición era que

188 Así lo ha reconocido la Comisión en el informe elaborado con arreglo al artículo 126.3 del Tratado sobre Italia [Comisión, 2016, Bruselas, 22 de febrero de 2017 COM(2017) 106 final].

se asegurara el cumplimiento del objetivo. Sin embargo, dicha revisión no se llegó a efectuar, pese a que, como se ha indicado, desde hacía años era evidente que no se iba a cumplir con lo estipulado en esta disposición transitoria. Por tanto, mucho antes del inicio del año 2020 y de que se produjera la crisis del covid-19, la disposición transitoria había perdido todo su valor jurídico. De esta forma, ni el objetivo previsto en la Disposición Transitoria Primera era alcanzable ni los reiterados incumplimientos han generado consecuencias relevantes en los infractores, con lo que al menos en este aspecto la LOEFSF se convirtió en papel mojado al poco tiempo de aprobarse. De hecho, ni se ha cumplido el objetivo general previsto para todo el sector público ni tampoco el objetivo de cada uno de los subsectores, ni, por supuesto, el específico de las Comunidades Autónomas del 13%. En nuestra opinión, no se trata de un tema menor, pues la reducción de la deuda a niveles sostenibles era uno de los objetivos principales de esta Ley.

Una vez que se logre superar la crisis sanitaria y comience la recuperación económica, cuando se proceda a la reactivación de las reglas fiscales, posiblemente a partir de 2022, se deberá establecer una nueva senda de reducción del déficit y de la deuda pública. Definitivamente, la Disposición Transitoria Primera habrá perdido la vigencia desde el punto de vista formal al final de 2020, aunque, como ya se ha indicado, realmente la virtualidad de esa norma fue nula desde el principio. Lo cierto es que en el plazo fijado por dicha disposición transitoria las cuentas públicas presentarán una realidad bien distinta a la que se contemplaba en la misma, y no solo por las consecuencias derivadas de la pandemia, aunque obviamente han tenido un impacto considerable. Por ello, cuando se establezca la nueva senda, se deberá mirar al pasado para no repetir los mismos errores. Obviamente, el punto de partida dependerá de la situación en la que estén las cuentas públicas de las diferentes Administraciones españolas una vez que la crisis sanitaria se considere superada. En este momento, será necesario establecer objetivos realistas y factibles y, además, se deberán definir consecuencias estrictas en caso de incumplimiento de los mismos.

Por otra parte, el modo de determinar los objetivos anuales de deuda ha sido objeto de crítica por parte de la AIReF (2019), que considera ineficaz el actual sistema de fijación de los mismos. En concreto, se destaca que el objetivo de deuda es un objetivo de sostenibilidad, por lo que tiene que ser contemplado en un horizonte de largo plazo. Esta crítica se inserta en una más amplia que ha realizado la institución en numerosas ocasiones en relación con la aplicación de las reglas fiscales, habiendo denunciado la falta de planificación de esta materia a medio y largo plazo, lo que se considera que es absolutamente esencial para el cumplimiento de los objetivos que persigue esta normativa. En este sentido, en el Informe de las líneas fundamentales de presupuestos para 2016 de las Comunidades Autónomas, de 30 de noviembre de 2015[189], la AIReF (2015b) señala que el diseño actual de los objetivos de deuda no contribuye a la sostenibilidad de la deuda a medio y largo plazo. De hecho, el cumplimiento del objetivo de deuda por parte de las Comunidades Autónomas, según está establecido, no mide el esfuerzo de la Comunidad por controlar su endeudamiento ni está contribuyendo a la sostenibilidad a largo plazo de la deuda. Concretamente, se señala que el cumplimiento de los objetivos de deuda no guarda relación con el incremento de deuda desde que se establecieron los objetivos en 2013 ni con el nivel de la deuda actual y su distancia respecto al valor de referencia del 13% del PIB regional en 2020. Esta misma idea se ha reiterado en el Informe sobre los Presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas para 2016, de 4 de abril de 2016[190], así como en el informe al que ya se ha hecho referencia

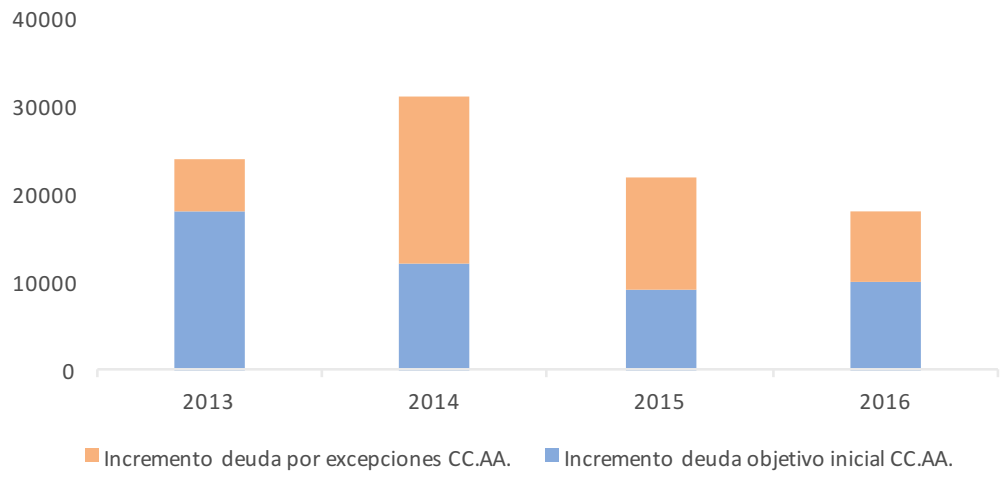
189 El documento puede ser consultado en https://www.airef.es/wp-content/uploads/2015/12/Resumen_Informe_Anexos_L%C3%ADneas_Ptos_CCAA_2016_003-1.pdf

190 Puede consultarse este informe en https://www.airef.es/wp-content/uploads/2016/04/Informe-sobre-los-Presupuestos-iniciales-de-las-Administraciones-P%C3%BAblicas-para-2016-1.pdf

sobre el establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública para las Comunidades Autónomas relativo a 2017. En este último informe la AIReF (2017) señala que en tanto no se rediseñe el actual sistema, su análisis se centrará en valorar determinados aspectos formales de los objetivos de deuda que pueden ser mejorados, tales como la transparencia, la definición de la deuda limitada por el objetivo o la coherencia con los objetivos de estabilidad. En este sentido, la AIReF (2017) apunta que no se puede afirmar que existe coherencia entre los objetivos de deuda y los de estabilidad, cuando aquellos se amplían para dar cobertura a los incrementos de déficit no autorizados de ejercicios anteriores.

El sistema de establecimiento de objetivos individuales también ha sido objeto de crítica por parte de la AIReF (2017). De hecho, en el informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública 2018-2020 para las Comunidades Autónomas, se señala que la propuesta de fijación de los objetivos de deuda que realiza el Ministerio de Hacienda es poco transparente y predecible, al no estar acotadas las cláusulas de excepción que permiten rectificar los objetivos al cierre del ejercicio. La propuesta analizada, que correspondía al año 2018, suponía la vuelta al sistema anterior de fijación de objetivos donde existía una cláusula abierta que permitía excepcionar el cumplimiento de los objetivos al cierre del ejercicio como consecuencia de circunstancias que no derivaran de decisiones discrecionales de las Comunidades y de conformidad con dicho Ministerio. Al respecto, se indica que, precisamente en cumplimiento de las recomendaciones de la AIReF, se introdujo una simplificación en el sistema de fijación de estos objetivos en los ejercicios 2016 y 2017, limitando las posibles excepciones a dos supuestos concretos. Mientras que el primero se refiere al importe de los mecanismos de financiación que no se destinen a financiar vencimientos de deuda ni déficit del ejercicio, el segundo se vincula con los incrementos de deuda derivados de reclasificaciones de entes en el sector Administraciones Públicas que no financien déficit del ejercicio. Sin embargo, en el Informe sobre establecimiento de objetivos de 22 de diciembre de 2016, la AIReF (2016a) puso de manifiesto que este cambio no impidió que, en la práctica, se ampliaran los supuestos acordados inicialmente para rectificar los objetivos de deuda. Por su parte, en la propuesta correspondiente a 2018, la AIReF (2017) destacó que, en lugar de especificar con claridad los supuestos que permitían rectificar los objetivos, el Ministerio recuperó la cláusula general de excepción. En consecuencia, al no estar acotadas las excepciones de manera efectiva, la AIReF (2017) resaltó que existía incertidumbre sobre cuál iba a ser el límite que finalmente resultaría a efectos de verificar el cumplimiento y, por tanto, el incremento de deuda que permitía la observancia del objetivo. Por todo ello, la AIReF (2017) considera que esta forma de proceder dificulta la adecuada planificación presupuestaria y el seguimiento del objetivo de deuda al tiempo que resulta contrario a la transparencia y predictibilidad que debe caracterizar a toda regla fiscal. De hecho, pone de manifiesto este órgano que estas cláusulas de excepción amparan una parte muy importante del incremento de deuda de las Comunidades Autónomas, lo que acrecienta la necesidad de que estén acotadas y definidas desde el momento de la fijación de los objetivos. En efecto, a pesar de tener carácter excepcional, las cláusulas suponen aumentos significativos de deuda, pues desde 2013, primer año de existencia del objetivo de deuda, hasta el año 2016 han representado el 50% del incremento total de la deuda de las Comunidades. Concretamente, durante ese periodo, la deuda se incrementó en unos 47.500 millones de acuerdo con lo permitido por el objetivo inicial y en 48.000 millones de euros por la vía de las excepciones, como se muestra en el Gráfico 36.

Gráfico 36. Incremento de deuda por excepciones en relación con el incremento anual total de deuda (millones de euros)



Fuente: AIReF (2018)

Por otra parte, en el informe de la AIReF correspondiente al tercer trimestre de 2019[191] (AIReF, 2019), se propuso que para la fijación de los objetivos de deuda se considerase el superávit obtenido en el ejercicio anterior, lo que permitiría incorporar el superávit al señalado objetivo. El documento de la AIReF (2019) recoge también la respuesta negativa del Ministerio de Hacienda ante dicha recomendación. Concretamente, el Ministerio señaló que las Comunidades Autónomas ya estaban obligadas a reducir el endeudamiento neto en caso de superávit por aplicación del artículo 32 de la LOEPSF. En este sentido, se indica que ya se da cumplimiento a la recomendación dado que el superávit se conoce en octubre del ejercicio siguiente, permitiendo a las Comunidades ajustar la programación de su tesorería y endeudamiento con tiempo suficiente para acompasarla con la liquidez necesaria y teniendo en cuenta las inversiones financieramente sostenibles. Sin embargo, la AIReF (2019) mantiene un criterio contrario, pues considera que el límite máximo establecido por los objetivos de deuda debería contemplar el superávit obtenido, de manera que sirva de restricción al endeudamiento conforme a la capacidad de financiación real de la Comunidad.

Una crítica sobre la forma de determinar los objetivos de deuda también se puede ver en Martínez y González (2020), quienes señalan que si el objetivo de deuda marcado cada año por el Gobierno se ha ido cumpliendo se debe a la definición y evaluación acomodaticia de la deuda pública. De hecho, resaltan que los objetivos de deuda pública se diseñan como una variable residual o de cierre a partir de los del déficit, pues la metodología consiste en incrementar el *stock* de deuda del año anterior en el importe del objetivo de déficit público fijado. Para su posterior evaluación a efectos de los informes preceptivos de la LOEPSF, se realizan algunos ajustes técnicos relacionados con diversos aspectos. En definitiva, concluyen que esta metodología ha ido alejando cada vez más del cumplimiento de los objetivos previstos en la LOEPSF.

191 El documento está disponible en https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/12/RECOMENDACIONES-3T/2019-12-23-3T_2019.-Recomendaciones-nuevas.pdf

En relación con el subsector de las Comunidades Autónomas, Martínez (2020a) lleva a cabo algunas críticas de carácter metodológico sobre el objetivo de deuda. En este sentido, destaca que los objetivos se determinan el año anterior como porcentaje del PIB pero, sin embargo, para su evaluación a efectos de los informes exigidos por la LOEPSF, se incorporan un conjunto de ajustes con origen en acuerdo del Consejo de Ministros, que prevén con carácter previo los conceptos por los que se pueden modificar las cifras. De esta forma, el valor final del objetivo de deuda suele ser superior al inicialmente aprobado el año anterior, lo que provoca cierto relajamiento de la disciplina fiscal, si bien el Estado limita el potencial incremento de la deuda de las Comunidades Autónomas al condicionar las preceptivas autorizaciones de endeudamiento solicitadas por las Comunidades al cumplimiento de los objetivos de estabilidad y de deuda pública.

Una cuestión ligada con el objetivo de deuda es el tratamiento de los superávits o, incluso, de los déficits inferiores al objetivo de estabilidad establecido. Sobre esta situación que, según indica Martínez (2020a), ha sido frecuente en los últimos años, en la medida en que el objetivo de deuda pública se fijaba ex ante tomando como referencia el objetivo de déficit, las Comunidades Autónomas con déficits (e incluso superávits) por debajo del objetivo de estabilidad podía apurar su objetivo de deuda y endeudarse en cuantías superiores a sus necesidades de financiación. En opinión de Martínez (2020b, 37), "la lógica de esta operación... no encaja bien con los que algunas Comunidades Autónomas entienden por objetivo de deuda pública. Si bien desde el rigor conceptual y la alineación de los objetivos de déficit y deuda pública es obligado actuar de esta forma, algunos de los gobiernos autonómicos afectados han reclamado ignorar ese exceso de financiación, entendiendo que el objetivo de deuda pública no es un objetivo (con todo lo que eso conlleva) sino un derecho que tienen a endeudarse".

Al destino del superávit presupuestario se dedica el artículo 32 de la LOEPSF que establece que el superávit alcanzado por el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales debe destinarse a la reducción del nivel de endeudamiento neto. Al respecto, apunta Martínez (2020a, 8-9) que "en el cumplimiento de los objetivos de deuda pública autonómica no se está considerando la aplicación del artículo 32 de la LOEPSF, que obliga a destinar el superávit obtenido en un ejercicio a reducir el endeudamiento del siguiente. Ello conllevaría, así en una aproximación inmediata, a fijar objetivos de deuda pública más exigentes teniendo en cuenta esta circunstancia en aquellas Comunidades Autónomas con capacidad de financiación, después de descontar la realización de las llamadas inversiones financieramente sostenibles...". En cualquier caso, en el momento actual, caracterizado por la crisis sanitaria con origen en el covid-19, poca relevancia tiene este último asunto por cuanto, aparte de haberse suspendido la aplicación de las reglas fiscales, difícilmente las cuentas de las Comunidades Autónomas, una vez superada la crisis sanitaria, presentarán una situación de superávit presupuestario.

Finalmente, de forma similar que para el resto de reglas fiscales, se destaca que el sistema de la LOEPSF para el establecimiento del objetivo de deuda para cada una de las Comunidades Autónomas es unilateral, ya que estas Administraciones no intervienen a título individual pues su participación se limita al informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, que no es vinculante y, consecuentemente, es el Estado quien toma la decisión resolutoria de forma discrecional (Pagés, 2019).

PROPUESTA: Defendemos que, para lograr la estabilidad presupuestaria, es necesario conceptuar el objetivo de deuda como un objetivo de sostenibilidad, por lo que tiene que ser contemplado en un horizonte de largo plazo, siendo imprescindible la planificación de esta materia a medio y largo plazo. En el momento presente, el cumplimiento del objetivo de deuda por parte de las Comunidades Autónomas, no mide el esfuerzo de la Comunidad por controlar su endeudamiento ni está contribuyendo a la sostenibilidad a largo plazo de la deuda. El cumplimiento de los objetivos de deuda no guarda relación con el incremento de la deuda de las Comunidades ni con el nivel de la deuda actual y su distancia respecto al valor de referencia del 13% del PIB regional en 2020.

Por ello, se hace necesario el rediseño del sistema actual de establecimiento del objetivo de deuda pública, requiriendo la coherencia con el objetivo de estabilidad presupuestaria, donde habrá de limitarse las ampliaciones derivadas de incrementos de déficit no autorizados de ejercicios anteriores.

Finalmente, sería conveniente una mayor participación de las Comunidades Autónomas en la fijación del objetivo de deuda pública.

5.5. Los problemas relativos a la determinación y el control de la regla de gasto

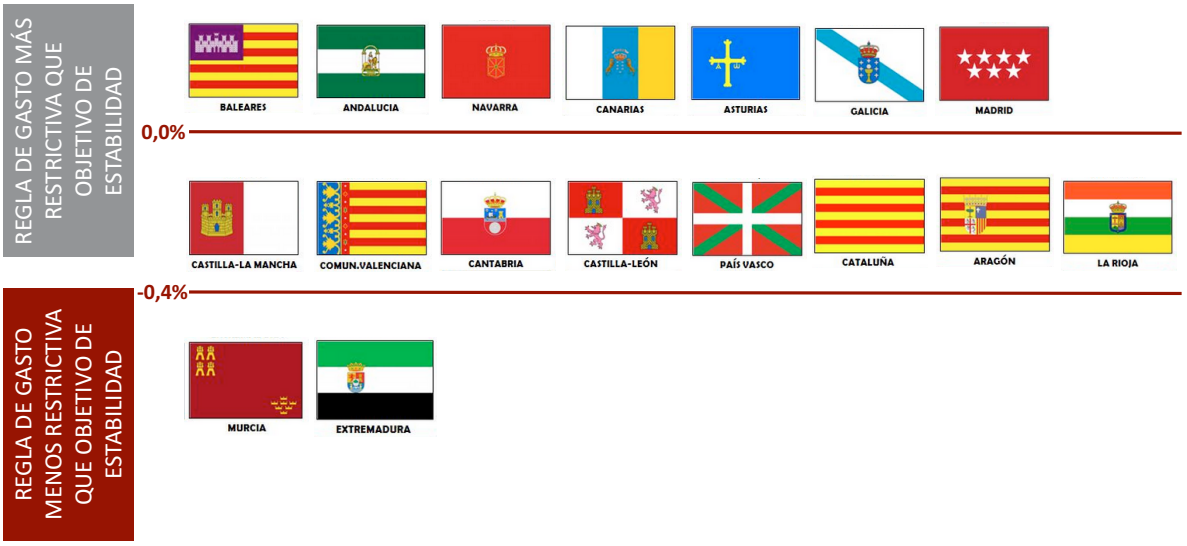
De las reglas fiscales reguladas en la LOEPSF, probablemente la que ha recibido más críticas sea la regla de gasto, fundamentalmente, por los problemas derivados de su aplicación. De hecho, se reclama una mejora en relación con su determinación y con el control de su cumplimiento, siendo una de las demandas más reiteradas la necesidad de simplificar los parámetros que se han de tener en cuenta a efectos de la determinación de la regla, así como su posibilidad de control por la Administración correspondiente.

Otro aspecto que resta efectividad a la regla de gasto, como ha puesto de manifiesto la AIReF, es que dicha regla no se tenga en cuenta en el momento de fijar los objetivos de estabilidad presupuestaria (AIReF, 2017). Así lo ha señalado en el Informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública para las Comunidades Autónomas de 2017[192], donde se resalta que la propuesta de objetivos de estabilidad no tiene en cuenta la posición relativa de cada comunidad respecto a la aplicación de la regla de gasto de manera que se deja a la posterior ejecución del presupuesto la adecuación del gasto a la tasa de referencia fijada. La demora en el momento en que la regla de gasto se incorpora al proceso presupuestario, según la AIReF (2017), contribuye a su consideración como una regla fiscal de segundo orden, pese a que la LOEPSF sitúe a las tres reglas fiscales en el mismo nivel de exigencia de cumplimiento. Por tanto, concluye que la regla de gasto debería tenerse en cuenta en la fijación del objetivo de estabilidad.

192 Dicho documento puede ser consultado en https://www.airef.es/wp-content/uploads/2018/12/INFORMES/OBJETIVOS-INDIVIDUALES-CCAA/2017-07-27-Informe-establecimiento-obj-Individuales-CCAA-2018-20201.pdf

En el informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública 2018-2020 para las Comunidades Autónomas[193], la AIReF (2017) señala que en aras de la transparencia, debería evidenciarse cuál es el objetivo de estabilidad que permite cumplir una regla de gasto que, según las estimaciones de AIReF (2017), restringiría el déficit que efectivamente podrían alcanzar todas las Comunidades Autónomas a excepción de Extremadura y la Región de Murcia. Por ello, se afirma que la propuesta del Ministerio de Hacienda adolece de cierta contradicción que afecta a su transparencia en cuanto que fija un objetivo idéntico de déficit para todas las Comunidades reconociendo a continuación que la aplicación de la regla de gasto generará diferencias en ejecución. Por otra parte, se defiende que la consideración de la regla de gasto en la fijación de los objetivos se debería realizar de forma transparente, y, precisamente por lo señalado, resolver cuanto antes las cuestiones pendientes al respecto. A título de ejemplo, según las estimaciones de la AIReF (2017) la aplicación de la regla de gasto lleva a exigir en 2018 saldos más estrictos que el propuesto, lo que determina un déficit real para el subsector inferior al 0,4%, salvo en las dos Comunidades señaladas, como se aprecia en el Gráfico 37.

Gráfico 37. Saldo exigido en 2018 por aplicación de la regla de gasto respecto al objetivo de estabilidad (%PIB)



Fuente: AIReF (2017)

Dada la situación puesta de relieve en 2018 como consecuencia del sistema de establecimiento de la regla de gasto, la AIReF (2017) destaca una cierta inconsistencia en la fijación y cumplimiento de los objetivos en una perspectiva a medio plazo, pues la evolución de los recursos del sistema disociada de la evolución de los empleos produce que, sin cambios significativos en la estructura de gestión de las Comunidades Autónomas, tenga lugar una importante variabilidad en su situación respecto al déficit. Se resalta que la evolución de los recursos del sistema está condicionada por la evolución del ciclo económico, mientras que la evolución de los empleos presenta, en general, menor

193 El informe está disponible en https://www.airef.es/es/centro-documental/informes/objectivos-ccaa/informe-sobre-el-establecimiento-de-objetivos-individuales-de-estabilidad-presupuestaria-y-deuda-publica-2018-2020-para-las-comunidades-autonomas/

variabilidad, cierta disociación del ciclo y se somete a una senda controlada bajo la regla de gasto, fundamental como instrumento anticíclico que, además, puede contribuir a disminuir los niveles de endeudamiento de las Comunidades Autónomas. Así, esta circunstancia puede hacer que se sucedan periodos en los que existan holguras para la consecución de los objetivos, con periodos en los que no sea factible su cumplimiento, sin que se puedan anticipar con suficiente antelación, lo que dificulta enormemente la posibilidad de una planificación fiscal a medio plazo acorde con el principio de sostenibilidad financiera.

Por su parte, la Comisión de Expertos nombrada para la revisión del modelo de financiación autonómica, cuyo informe fue evacuado en julio de 2017, destacó la necesidad de mejorar el diseño técnico de la regla de gasto, redefiniéndose el concepto de gasto computable. Concretamente, la propuesta 66 del Cap. 5 señaló que "la Comisión considera que debería mejorarse el diseño técnico de la actual regla de gasto, especialmente en lo que concierne a su territorialización. En relación con el gasto computable, parece conveniente definirlo a partir de los empleos no financieros máximos que se corresponderían con el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la regla de gasto, sin considerar además las medidas excepcionales y temporales autorizadas a los efectos de ambos límites, ya que el sistema actual incentiva el incremento del gasto. Por otro lado, también sería preciso que el gasto computable de cada Comunidad Autónoma pueda adaptarse a los cambios en su financiación por la reforma del sistema de financiación autonómica".

Además, como complemento de la regla de gasto, la Comisión recomendó la constitución de un fondo de reserva dotado con recursos derivados de superávits presupuestarios. De hecho, en la propuesta 73 del Cap. 5 se indica que "como complemento de la regla de gasto, la Comisión considera deseable promover la inclusión en el marco financiero de las CCAA de un sistema de fondos de estabilización presupuestaria o fondos de reserva que operen como fondos de liquidez ante circunstancias muy adversas de la economía. Los elementos nucleares del sistema (número de fondos, dotación, capitalización y utilización) deberían estudiarse y definirse con detalle. Una vez diseñado técnicamente el sistema, su contenido y funcionamiento, debería incorporarse en la LOEPSF. En todo caso, la Comisión considera deseable configurar el instrumento con un nivel mínimo de obligatoriedad. En cuanto a su dotación, una forma de acometer esta sería redirigiendo los recursos derivados de la aplicación de la actual regla de destino del superávit presupuestario contemplada en la LOEPSF, en lugar de dedicarse íntegramente a reducir el nivel de endeudamiento neto".

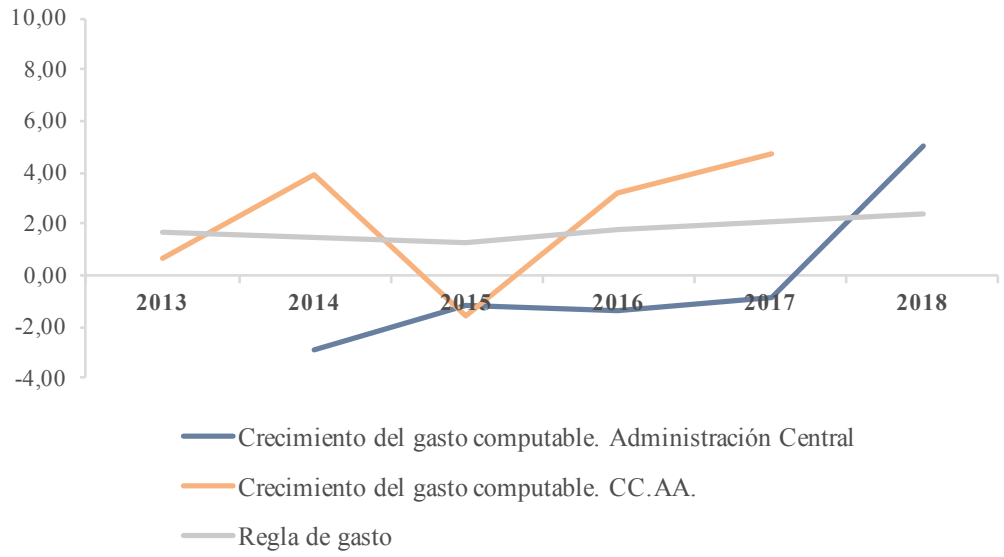
A nivel de la doctrina, se destacan, por un lado, las diferencias entre la regla de gasto regulada por la LOEPSF y la establecida a nivel de la UE (Marco, 2016; Martínez, 2020a). Al respecto, Martínez (2020a, 9) apunta que "esta regla fiscal fue introducida con la LOEPSF, tomando como referencia el marco de gobernanza fiscal europeo, aunque sin replicarlo literalmente. Simplemente, por señalar algunas diferencias a modo de ilustración, la regla de gasto europea incluye al subsector de la Seguridad Social, tiene un carácter vinculante cuando un país se encuentra en el brazo preventivo y camino de su Objetivo a Medio Plazo, pero no cuando está sometido a las condiciones del Procedimiento de Déficit Excesivo y, con una flexibilidad de dos años, muestra también una ligazón entre el ajuste estructural requerido para reducir deuda y el valor de referencia".

Otras críticas hacen referencia a su aplicación subsidiaria respecto a las otras dos reglas fiscales (Martínez, 2020a; Martínez, 2020b), el método para su determinación que es independiente de los objetivos de déficit y de deuda pública (Martínez, 2020a). Un factor que ha podido provocar que la regla de gasto sea considerada como regla de segundo orden es la legislación colateral a la LOEPSF. A título de ejemplo, el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, que regula el funcionamiento de los mecanismos extraordinarios de financiación no contempla el cumplimiento de la regla de gasto como criterio discriminante para acceder al Fondo de Liquidez Autonómico.

En el ámbito de las Comunidades Autónomas, la circunscripción de la regla de gasto a partidas concretas y poco elásticas al ciclo económico, así como la fuerte volatilidad de los fondos europeos a efectos del gasto computable y las decisiones de gasto dictadas desde la Administración Central limitan la capacidad de las Comunidades Autónomas sobre su gasto computable.

En cualquier caso, como se comprueba en el Gráfico 38, la variación anual del gasto de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas ha estado muy lejos de la estabilidad propugnada por la regla de gasto. Sobre las razones que pueden explicar este comportamiento, Martínez (2020a, 10) señala que "a pesar de que el cumplimiento de la regla de gasto se encuentra al mismo nivel de exigencia que los objetivos de estabilidad y deuda pública, es posible que las administraciones hayan primado estos últimos, que en definitiva se encuentran interrelacionados, frente a una regla de gasto "aislada", que opera con más intensidad precisamente cuando el ciclo económico se fortalece".

Gráfico 38. Gasto computable y regla de gasto (2013-2018)



Fuente: Ministerio de Hacienda (2020)

PROPUESTA: Se considera esencial una flexibilización de la regla de gasto, de forma que permita un mayor volumen de gasto a aquellas Administraciones que, de forma recurrente, cumplan con sus objetivos de estabilidad y deuda pública.

Asimismo, creemos urgente un desarrollo normativo que aclare suficientemente el modo en que se ha de calcular la regla de gasto.

V

Relación de fuentes y bibliografía

BIBLIOGRAFÍA

Andrle, M., Bluedorn, J., Eyraud, L., Kinda, T., Koeva-Brooks, P., Schwartz, G. y Weber, A. (2015): "Reforming Fiscal Governance in the European Union", International Monetary Fund discussion papers SDN/15/09, disponible en www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1509.pdf

Arias, M.D. (2013): "Estabilidad presupuestaria y deuda pública: Su aplicación a las Comunidades Autónomas", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 18, 126-168.

Balassone, F.; Franco, D. y Zotteri, S. (2003): "Fiscal rules for subnational governmets in the EMU context", *societá Italiana di Economia Pubblica*, Working Paper, nº 196/2003, enero, Pavia.

Barnes, S.; Davidsson, D. y Rqwdanowicz, L. (2012): "Europe's New Fiscal Rules", *OECD Economics Department*, Working Papers, nº 972, OECD Publishing.

Brunilla, A.; Buti, M. y In't Veld, J. (2002): "Fiscal Policy in Europe: How effective are automatic stabilisers?", *European Economy*, nº 177, septiembre, Bruselas.

Brunnermeier, M., Garicano, L., Lane, P., Pagano, M., Reis, R., Santos, T., Van Nieuwerburgh, S. y Vayanos D. (2011): "European Safe Bonds (ESBies)", The euro-nomics group, disponible en http://www2.nber.org/conferences/2012/SI2012/GFCs12/

Brunnermeier-Euronomics-EuropeanSafeBonds.pdf

Carrasco, M. (2013): "Estabilidad presupuestaria y Comunidades Autónomas", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals, 18, 169-206.*

Cerón, J.A. (2012): "La respuesta de la política fiscal a la actividad económica en los países desarrollados", Estudios de Economía Aplicada, vol. 30, núm. 1, 1-31.

Christofzik, D., Feld, L. P., Reuter, W. H. y Yeter, M. (2018): "Uniting European Fiscal rules: How to strenghten the fiscal framework", German Council of Economic Experts Working Paper 4/2018, disponible en http://hdl.handle.net/10419/182460

Claeys, G., Darvas, Z. y Leandro, A. (2016): "A proposal to revive the European fiscal framework", Bruegel policy contribution issue 2016/07, disponible en www.bruegel.org/wp-content/uploads/2016/03/pc_2016_07.pdf

Cronin, D. y Dunne, P. G. (2018): "How effective are sovereign bond-backed securities as a spillover prevention device?" European Systemic Risk Board working paper nº 66, disponible en https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/wp/esrb.wp66.en.pdf

Cuenca García, A. (2015): "Las comunidades autónomas en 2015: estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera", *Cuadernos de Información Económica*, N.º 246 (mayo – junio), Ejemplar dedicado a: La reforma laboral de 2012: primer balance, pp. 47-58

Cuenca García, A. (2016): "Estabilidad y sostenibilidad de las cuentas públicas en España", *Cuadernos de Información Económica*, N.º 252 (mayo – junio) pp. 43-55.

Cuenca García, A. (2017): "Una nueva reforma de la financiación autonómica", *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº 13 - Junio 2017, pp. 66-81.

Deutsche Bundesbank (2019): "European Stability and Growth Pact: individual reform options", Monthly report – April, disponible en www.bundesbank.de/resource/blob/794806/75b5ff1820b4612949133df73d08f4a1/mL/2019-04-europaeischer-stabiliaets-und-wachstumspakt-data.pdf

Escribano, F. (2012): "La autonomía de las Comunidades Autónomas: crisis económica, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera", *Revista Española de Derecho Financiero, 156, 11-30.*

Eyraud, L. y Gómez Sierra, R. (2014): "Constrains on subnational fiscal policy", en *Designing a European Fiscal Union: Lessons from the experience of Fiscal Federations* (Editores: Cotarelli, C. y Guerguil, M.), Routledge, Londres, disponible en https://www.researchgate.net/publication/268197140_Constraints_on_Subnational_Fiscal_Policy_Chapter_3_in_Designing_a_European_Fiscal_Union_Routledge_ed/link/546371170cf2837efdb3096e/download

Galán Figueroa, J. (2014): "el enfoque de las reglas fiscales ante la discrecionalidad de la política pública", *Economía Informa*, 388, septiembre, 50-67.

García Martín, F. J. (2017): *La estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas*, tesis doctoral, Universidad de Extremadura, disponible en http://dehesa.unex.es/bitstream/10662/6304/1/TDUEX_2017_Garcia_Martin.pdf

Gilbert, N. y De Jong, J. (2014): "Does the Stability and Growth Pact induce a bias in the EC's fiscal forecasts?" DNB working paper nº 451, disponible en https://www.dnb.nl/en/binaries/Working%20Paper%20451_tcm47-316415.pdf

Hernández De Cos, P. (2017): "Reglas e instituciones para la gobernanza fiscal en Europa", en "Anuario del Euro 2017: Un futuro para la Unión Monetaria" (Director: Fernández Méndez de Andés, F.), Fundación ICO, disponible en www.fundacionico.es/wp-content/uploads/2017/07/ANUARIO-2017.pdf

Kennedy, S.; Robbins, J. y Delorme, F. (2001): "The role of fiscal rules in determining fiscal performance", Banca d' Italia, disponible en https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/altri-atti-convegni/2001-fiscal-rules/237-266_kennedy_robbins_-_delorme.pdf?language_id=1

Kopits, G. y Symansky, S. (1998): "Fiscal policy rules", *IMF Occasional Paper*, nº 162, Washington.

Kumar, M.; Baldacci, E.; Schaechter, A.; Caceres, A.C.; Kim, D.; Debrun, X; Escolano, J.; Jonas, J.; Karam, P.; Yakadina, I. y Zymel, R. (2009): "Fiscal Rules-anchoring Expectations for Sustainable Public Finances", *IMF Staff Paper*, IMF, Washington.

Marco Peñas, E. (2016): "Necesidad de incrementar la inversión pública y aplicación de la regla de gasto", *Revista de Dret Públic, 53, 116-134.*

Marín Arcas, J. (1997): "Efectos estabilizadores de la política fiscal", *Estudios Económicos*, nº 58, Banco de España, Madrid.

Martínez López, D. (2020a): "La gobernanza fiscal de las Comunidades Autónomas: dónde estamos y qué tenemos por delante", Fedea Policy Papers - 2020/04.

Martínez López, D. (2020b): "La gobernanza fiscal de las Comunidades Autónomas. Una crítica de su estado actual con perspectivas de reforma", *Investigaciones Regionales*, 47, 31-56.

Martínez López, D. y González González, F. (2020): "Los objetivos de déficit en las CC.AA: Una propuesta basada en la deuda", Fedea Policy Papers - 2020/21.

Martner, R. (2000): "Los estabilizadores fiscales automáticos", *Revista de la CEPAL*, nº 70, abril, 31-52.

Merino García, P.A. (2013): "Reglas fiscales y mecanismos de estabilidad", *La arquitectura institucional de la refundación del euro*, Fundación de Estudios Financieros, 93-104.

Pagés, J. (2019): "Análisis jurídico de la utilización de la estabilidad presupuestaria como límite del principio de autonomía financiera", *Revista Catalana de Dret Públic*, número especial, 73-100.

Ruiz Almendral, V. y Cuenca García, A.: "Estabilidad presupuestaria en las Comunidades Autónomas: más allá de la reforma de la Constitución", *Cuadernos de Información Económica*, Año 2014, Número 241, pp. 35-44.

Valle, E.: La reacción de la Unión Europea ante el COVID-19, APUNTES – 2020/03, FEDEA, disponible en http://documentos.fedea.net/pubs/ap/2020/ap2020-03.pdf

DOCUMENTOS DE INSTITUCIONES NACIONALES E INTERNACIONALES

AIReF (2020a): Informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos 2021 de las Comunidades Autónomas, de 3 de diciembre de 2020, informe 38/2020, disponible en https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/12/INFORME-SOBRE-LAS-L%C3%8DNEAS-FUNDAMENTALES-DE-LOS-PRESUPUESTOS-2021-DE-LAS-CCAA.pdf

AIReF (2020b): Informe sobre circunstancias excepcionales del artículo 11.3 LOEPSF, de 13 de octubre de 2020, Informe 24/20, disponible en https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/10/cl%C3%A1usula-escape/Informe-Concurrencia-Circunstancias-Excepcionales.pdf

AIReF (2020c): Informe sobre la actualización del Programa de Estabilidad 2020-2021 (informe 2/20), de 6 de mayo de 2020, disponible en https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/05/Informe-APE/FINALInforme_APE-2020-2021.pdf

AIReF (2020d): Informe sobre las líneas fundamentales de los Presupuestos de las Administraciones Públicas 2021 (informe 29/20), disponible en https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/11/Congreso_presupuestos/Informe_Lineas-Fundamentales-AAPP-2021.pd

AIReF (2020e): Observatorio de Deuda, noviembre, disponible en https://www.airef.es/wp-content/uploads/2020/11/observatorio-deuda/20201118_ Observatorio_Deuda.pdf

AIReF (2019): Recomendaciones nuevas incorporadas al informe correspondiente al tercer trimestre de 2019, disponible en https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/12/RECOMENDACIONES-3T/2019-12-23-3T_2019.-Recomendaciones-nuevas.pdf

AIReF (2018): "Some elements for a revamped fiscal framework for Spain", Documento de Trabajo 3/2018, disponible en https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/WP_fiscal_framework_Spain-1.pdf

AIReF (2017): Informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública 2018-2020 para las Comunidades Autónomas, de 25 de julio de 2017, disponible en https://www.airef.es/wp-content/uploads/2018/12/INFORMES/OBJETIVOS-INDIVIDUALES-CCAA/2017-07-27-Informe-establecimiento-obj-Individuales-CCAA-2018-20201.pdf

AIReF (2016a): Informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública para las Comunidades Autónomas relativo al año 2017, de 22 de diciembre de 2016, disponible en https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/04/2019-04-30-Informe-propuesta-objetivos-2016-2019-con-anexos.pdf

AIReF (2016b): Informe sobre la evaluación del Proyecto de Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2016-2019, de 22 de abril de 2016, disponible en https://www.airef.es/wp-content/uploads/2018/12/INFORMES/ACTUALIZACION-PROG-ESTABILIDAD/Informe-de-Evaluaci%C3%B3n-del-Proyecto-de-Actualizaci%C3%B3n-del-Programa-de-Estabilidad-del-Reino-de-Espa%C3%B1a-2016-2019-1.pdf

AIReF (2016c): Informe sobre los Presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas para 2016, de 4 de abril de 2016, disponible en https://www.airef.es/wp-content/uploads/2016/04/Informe-sobre-los-Presupuestos-iniciales-de-las-Administraciones-P%C3%BAblicas-para-2016-1.pdf

AIReF (2015a): La Regla de Gasto y la sostenibilidad de las finanzas públicas, Documento divulgativo, de 20 de noviembre de 2015, disponible en https://www.airef.es/wp-content/uploads/2015/11/Documento-divulgativo-Regla-de-Gasto.pdf

AIReF (2015b): Informe de las líneas fundamentales de presupuestos para 2016 de las Comunidades Autónomas, de 30 de noviembre de 2015, disponible en https://www.airef.es/wp-content/uploads/2015/12/Resumen_Informe_Anexos_L%C3%ADneas_Ptos_CCAA_2016_003-1.pdf

AIReF (2015c): Informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública para las Comunidades Autónomas, de 27 de julio de 2015, disponible en https://www.airef.es/wp-content/uploads/2018/12/INFORMES/OBJETIVOSINDIVIDUALESCCAA/Informe_distribucion_objetivos_ccaa_17sep-1.pdf

AIReF (2015d): Informe sobre los Presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas para 2015, de 31 de marzo de 2015, disponible en https://www.airef.es/wp-content/uploads/2018/12/INFORMES/INFORMES-PREVISIONES-MACRO/Informe_Presupuestos_Iniciales_31-3-2015.pdf

Banco de España (2020): Informe anual 2019. La economía española ante la crisis del covid-19, 30 de junio de 2020, disponible en https://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/Publicaciones_an/Informe_anual/

Banco de España (2019): "El Semestre Europeo 2019 y las recomendaciones específicas para España", Boletín Económico nº 3/2019, disponible en www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/NotasEconomicas/19/T3/descargar/Fich/be1903-ne07.pdf

Banco de España (2015): "Instituciones fiscales independientes en España y en la UEM", Boletín Económico nº 2/2015, disponible en www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/15/Feb/Fich/be1502-art4.pdf

Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica (2017): Informe de la Comisión, julio de 2017, disponible en https://www.hacienda.gob.es/CDI/sist%20financiacion%20y%20deuda/informaci%C3%B3nccaa/informe_final_comisi%C3%B3n_reforma_sfa.pdf

Comisión Europea (2020a): Comunicación de la Comisión al Consejo relativa a la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento [Bruselas, 20.3.2020 COM(2020) 123 final].

Comisión Europea (2020b): Informe sobre España 2020 [Bruselas, 26.2.2020 SWD(2020) 508 final], que acompaña al documento Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo y al Eurogrupo, Semestre Europeo 2020: Evaluación de los avances en lo que respecta a las reformas estructurales y la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, y resultados de los exámenes exhaustivos conforme al Reglamento (UE) n.º 1176/2011 [COM(2020) 150 final].

Comisión Europea (2020c): Numerical fiscal rules in EU member countries, disponible en https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/fiscal-governance-eu-member-states/numerical-fiscal-rules-eu-member-countries_es

Comisión Europea (2020d): Dictamen de la Comisión sobre el Proyecto de Plan Presupuestario de España 2021, emitido el 18 de noviembre de 2020, [C(2020) 8505 final]149

Comisión Europea (2019a): Informe sobre España 2019 [Bruselas, 27.2.2019 SWD(2019) 1008 final], con un examen exhaustivo en lo que respecta a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos que acompaña al documento Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo y al Eurogrupo, Semestre Europeo 2019: Evaluación de los avances en lo que respecta a las reformas estructurales y la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, y resultados de los exámenes exhaustivos conforme al Reglamento (UE) n.º 1176/2011 [COM(2019) 150 final].

Comisión Europea (2019b): Sustainability Report 2018, Volume 1, Institutional paper 094, January 2019, disponible en https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/fiscal-sustainability-report-2018_es

Comisión Europea (2018): Informe sobre España 2018 [Bruselas, 7.3.2018 SWD(2018) 207 final], con un examen exhaustivo en lo que respecta a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos que acompaña al documento Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo y al Eurogrupo, Semestre Europeo 2018: Evaluación de los avances en lo que respecta a las reformas estructurales y la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, y resultados de los exámenes exhaustivos conforme al Reglamento (UE) n.º 1176/2011 [COM(2018) 120 final].

Comisión Europea (2015): Comunicación de la Comisión, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones. Aprovechar al máximo la flexibilidad que ofrecen las actuales disposiciones del pacto de estabilidad y crecimiento -COM (2015) 12 final-, disponible en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0012&from=ES

Comisión Europea (2011): Libro Verde sobre la viabilidad de la introducción de bonos de estabilidad -COM (2011) 818 final-, disponible en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=-CELEX:52011DC0818&from=ES

Comisión Europea (2009): Report from the Commission: Spain Report prepared in accordance with Article 104(3) of the Treaty [Brussels, 18.2.2009/ SEC(2009) 198 final], disponible en https://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/104-03/2009-02-18_es_104-3_en.pdf

Consejo de la UE (2020): Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020 relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para 2020 de España (2020/C 282/09).

Consejo de la UE (2019): Recomendación del Consejo de 9 de julio de 2019 relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de España (2019/C 301/09).

Consejo de la UE (2019): Decisión (UE) 2019/1001 Del Consejo de 14 de junio de 2019 por la que se deroga la Decisión 2009/417/CE sobre la existencia de un déficit excesivo en España (Diario Oficial 20.6.2019 - L 163/59).

Consejo de la UE (2016): Decisión (UE) 2017/984 Del Consejo de 8 de agosto de 2016 por la que se formula una advertencia a España para que adopte medidas dirigidas a una reducción del déficit que se considera necesaria para poner remedio a la situación de déficit excesivo (L 148/38).

Consejo de la UE (2009): Decisión 2009/417/CE, sobre la existencia de un déficit excesivo en España (DO L 135 de 30.5.2009, p. 25).

ECOFIN (celebrado el 12 febrero 2019: Informe de sostenibilidad presupuestaria de 2018, disponible en https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5814-2019-INIT/es/pdf

European Fiscal Board (2020): "Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2021", disponible en https://ec.europa.eu/info/publications/assessment-fiscal-stance-appropriate-euro-area_en

European Fiscal Board (2019): "Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation", disponible en https://ec.europa.eu/info/publications/assessment-eu-fiscal-rules-focus-six-and-two-pack-legislation_en

Fondo Monetario Internacional (2020): Conjunto de datos de reglas fiscales 1985 – 2015", disponible en https://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/map/map.htm

Ministerio de Hacienda (2020): Informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de regla de gasto del ejercicio 2019, 12 de mayo de 2020, disponible en https://www.hacienda.gob.es/CDI/Estabilidad%20Presupuestaria/Informe_completo_EP_2019(1).pdf

Observatorio Económico de Andalucía (2020): "Economía andaluza. Segundo trimestre de 2020", 8 de septiembre de 2020, disponible en https://www.oeandalucia.com/wp-content/uploads/informeiiq2020.pdf

Observatorio Económico de Andalucía (2020): "Economía andaluza. Tercer trimestre de 2020", 10 de noviembre de 2020, disponible en https://www.oeandalucia.com/wp-content/uploads/informeiiiq2020.pdf

Parlamento de Andalucía (2018): Informe del Grupo de trabajo relativo a financiación autonómica, disponible en http://www.parlamentodeandalucia.es/opencms/export/portal-webparlamento/contenidos/pdf/PublicacionesNOoficiales/Novedades/Serietrabajosparlamentarios_19.pdf

Tribunal de Cuentas Europeo (2018): "¿Se cumple el objetivo principal del componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento?", Informe especial nº 18, disponible en https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_18/SR_EUROPEAN_SEMESTER_ES.pdf

BASES DE DATOS

Banco de España (2020): *Indicadores económicos*, disponible en https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/indeco.html

Comisión Europea (2018): Numerical fiscal rules in EU member countries 2018, disponible en https://ec.europa.eu/info/publications/fiscal-rules-database_en

Fondo Monetario Internacional (2016): Fiscal Rules Dataset, 1985-2015, disponible en https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/map/map.htm.

Instituto Nacional de Estadística (2020): Contabilidad Nacional Anual de España. Base 2010, disponible en https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/ContabilidadNacional/ContabilidadNacional.aspx

Ministerio de Hacienda y Función Pública (2020): Objetivos de Estabilidad Presupuestaria, Deuda Pública, Regla de Gasto y Límite de Gasto, disponible en https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/InformacionAAPPs/Objetivos-de-Estabilidad-y-L%C3%ADmite-de-Gasto-no-Financiero-del-Estado.aspx

trabajo de investigación

trabajo de investigación

IEHPA
F.P.A. INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE LA HACIENDA PÚBLICA DE ANDALUCÍA, M.P.