

Propuesta para adaptar el marco español a la nueva **gobernanza** **de la Unión Europea**

Diego Martínez López (IP)
Fernando González González
Pablo Porrero Ramírez

tra
ba
jo
de
in
ves
ti
ga
ción



Propuesta para adaptar el marco español a la nueva **gobernanza** **de la Unión Europea***

Diego Martínez López¹ (Investigador principal)

Fernando González González²

Pablo Porrero Ramírez³

(1) Departamento de Economía, Métodos Cuantitativos e Historia Económica.
Universidad Pablo de Olavide y FEDEA

(2) Técnico Comercial y Economista del Estado

(3) Departamento de Economía, Métodos Cuantitativos e Historia Económica.
Universidad Pablo de Olavide

* Agradecemos la asistencia de investigación proporcionada por Lucía Contreras Sánchez. Todas las opiniones expresadas en este documento son exclusivamente personales, no coincidiendo necesariamente con las de las instituciones a las que pertenecemos.

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: 978-84-09-68296-6

Edición 2025

Diseño y maquetación: Frente a Texto, S.L.

Resumen ejecutivo

Este documento desarrolla una propuesta integral para adaptar la gobernanza fiscal española al nuevo marco europeo de reglas fiscales aprobado en abril de 2024. Este nuevo sistema, que sustituye a una arquitectura acumulada durante más de dos décadas, introduce cambios sustanciales en la forma de definir, supervisar y evaluar las políticas presupuestarias.

En un país altamente descentralizado como España, con competencias fiscales amplias para Comunidades Autónomas (CC. AA.) y Entidades Locales (EE. LL.), este salto institucional exige un proceso de adaptación que combine rigor técnico, realismo y factibilidad política y una profunda actualización de los instrumentos disponibles.

El objetivo general de la propuesta es doble: (i) aproximar el funcionamiento de las reglas fiscales españolas a la nueva lógica europea, y (ii) fortalecer la credibilidad del marco nacional mediante metodologías cuantitativas replicables y una agenda de reformas institucionales orientada a mejorar la coordinación entre niveles de gobierno.

El nuevo marco europeo

La gobernanza económica europea ha evolucionado para poner la sostenibilidad de la deuda pública en el centro de su operativa. A diferencia del diseño anterior, el nuevo marco sustituye la combinación dispersa de reglas por una arquitectura más simple: una única variable instrumental —el crecimiento del gasto primario neto— como guía de la consolidación fiscal.

Así, la reducción de la deuda pública se convierte en la referencia clave para definir el esfuerzo fiscal. Éste se estima y expone en los Planes Fiscales Estructurales a Medio Plazo (PFEMP), negociados bilateralmente entre la Comisión y cada Estado miembro. Por tanto, se personalizan las trayectorias de gasto.

Se ha pretendido también, aunque con éxito por comprobar, un mayor énfasis en la transparencia, con evaluaciones anuales, exposición pública de resultados y sanciones más ágiles en caso de incumplimiento. Asimismo, se han precisado cláusulas de salvaguarda específicas para situaciones

excepcionales, tanto generales como nacionales. Se mantiene, no obstante, un notable grado de complejidad técnica, que puede deteriorar la economía política del marco institucional. Tampoco se avanza lo suficiente, a nuestro juicio, en los retos que las nuevas necesidades de gasto plantearán a la Unión Europea (UE).

Su traslación al caso español

La nueva gobernanza económica europea supone un reto para nuestro país a lo largo de varias dimensiones. En primer lugar, debe avanzar en el ritmo de consolidación fiscal dado nuestro elevado nivel de deuda pública con relación al PIB. En segundo lugar, la notable descentralización de nuestras Administraciones Públicas (AA. PP.) requiere abordar la elevada heterogeneidad regional y local en lo que a finanzas públicas se refiere. Finalmente, ha de reconsiderar aspectos cualitativos de la gobernanza fiscal ahora descuidados, tales como la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, los mecanismos extraordinarios de financiación o la reforma de los sistemas de financiación autonómica y local.

Este documento subraya que una simple traslación mecánica del nuevo marco europeo a España no es viable. Exige unas adaptaciones que no solo estarían alejadas del propósito final (garantizar la sostenibilidad financiera de haciendas subcentrales) sino que metodológicamente conllevarían ajustes técnicos de muy elevada complejidad y poca factibilidad.

La actual gobernanza fiscal española, por otro lado, ha envejecido de manera prematura y poco ventajosa. Como consecuencia de limitaciones de diseño, incompleto en algunos aspectos, y sobre todo, por su laxa aplicación, en estos momentos sufre una escasa credibilidad, especialmente en su sistema de incentivos y sanciones.

Nos estamos refiriendo, en particular, a la reducida eficacia de unos Planes económico-financieros poco exigentes, que no han corregido los incumplimientos de forma consistente; también a la generalización y consolidación de mecanismos extraordinarios de financiación como el Fondo de Liquidez Autonómico (FLA), que han creado dependencias financieras estructurales entre el Estado y varias CC. AA. al tiempo que han relajado de manera ineficiente sus restricciones presupuestarias.

Por su parte, el sistema de establecimiento de objetivos de déficit y deuda pública, así como su conexión con la regla de gasto y el saldo estructural, tal y como mandata la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), dista de ser eficiente y eficaz. Todo ello ha desembocado en unos niveles de cumplimiento de los objetivos fiscales que, salvo en el caso de las EE. LL., han estado muy por debajo de lo deseable.

Primera aproximación: objetivos de déficit compatibles con reducción de deuda en las CC. AA.

Dada esta situación de partida, este documento propone dos alternativas metodológicas para abordar la nueva gobernanza fiscal española. La primera de ellas consiste en estimar para cada Comunidad Autónoma el déficit máximo compatible con una trayectoria de reducción de deuda hacia un valor de referencia del 13 por ciento del PIB. A nuestro juicio, los resultados son factibles a medio plazo.

El análisis permite utilizar distintos ritmos de convergencia e identificar las regiones que requieren esfuerzos más intensos; la sensibilidad de las trayectorias a cambios en el crecimiento nominal o tipos de interés; y la viabilidad de los objetivos en un horizonte de casi dos décadas. También se incorpora un escenario basado en la propuesta de condonación parcial anunciada en 2025. Para garantizar un alineamiento entre nuestra propuesta y las cifras contenidas en el PFEMP español enviado a Bruselas, hemos tomado las previsiones a medio y largo plazo incluidas en el mismo para las variables que son de nuestro interés.

Todos los resultados se pueden modular para tener en cuenta criterios *policy* que, a pesar de su discrecionalidad, permitan mantener la coherencia del procedimiento general. Para la evaluación y gestión de los incumplimientos se consideraría como factor atenuante o agravante la posición del ciclo económico en que se encuentra la economía regional en ese momento. Con las técnicas actuales de estimación del *output gap* no parece un propósito desmedido.

Segunda aproximación: regla de gasto autonómica basada en ingresos tendenciales

Esta metodología define una senda de gasto autonómico vinculada al crecimiento tendencial de los ingresos no financieros, estimada mediante la técnica de suavizado de Holt-Winters. En cierta medida, este enfoque emula la lógica europea pero adaptada al ámbito regional, generando resultados más estables y menos sensibles a *shocks* exógenos. Un esquema similar se utiliza en Suiza. Por su parte, las exigencias técnicas son mucho menores que en el caso de la nueva gobernanza económica europea. Se ilustra también la compatibilidad de nuestros resultados con los compromisos recogidos en el PFEMP español.

Tanto para los ingresos públicos que se alisan y predicen a futuro como para el gasto público objeto de restricción, se consideran magnitudes corregidas de variables financieras, relacionadas con la intermediación entre subsectores o aplicadas al pago de la deuda pública, entre otros ajustes de menor envergadura.

Las sendas de ingresos y, por consiguiente, de gasto permitido derivados de esta metodología muestran asimismo un notable comportamiento anticíclico. En promedio, y a medio plazo, este método caminaría hacia el equilibrio presupuestario. Esta propuesta también cuenta con la suficiente discrecionalidad política para modular sus resultados, siempre cumpliendo unas restricciones de coherencia que no existen en la actualidad.

Y en el caso de las Entidades Locales (EE. LL.)

El subsector local, aunque con mejor salud financiera que muchas CC. AA., no está exento de retos. Entre otros, municipios en riesgo de insolvencia, heterogeneidad en la gestión presupuestaria y dificultades para adaptar la regla de gasto al marco dinámico y específico del mundo local.

En este sentido, el eje de nuestra propuesta en este ámbito es mantener el grueso de la normativa presupuestaria ahora recogida en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), al tiempo que introducir algunas mejoras en lo que respecta a la base de cálculo del gasto de referencia a efectos de la regla de gasto.

En particular, realizamos propuestas sobre exclusiones de la regla de gasto para acomodar donaciones, gasto en I+D, reversión de activos sujetos a contratos de concesión, cambios normativos derivados de alteraciones en el plan de ordenación urbanística y en las llamadas inversiones financieramente sostenibles, entre otras.

Asimismo, proponemos estudiar fórmulas financieras para canalizar remanentes de EE. LL. superavitarias hacia otras en elevado riesgo financiero y crítica situación de sostenibilidad. También reforzar la colaboración entre el Ministerio de Hacienda y las CC. AA. con competencias en la tutela financiera de las EE. LL., especialmente a la hora de adoptar medidas correctivas y coercitivas.

Factores institucionales

Por último, el documento finaliza con un conjunto de propuestas que, en general, afectarían a factores institucionales comunes entre CC. AA. y EE. LL. En particular, dada la inoperancia del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) y la Comisión Nacional de la Administración Local (CNAL) para cuestiones claves, abogamos por su desaparición y sustitución por una renovada y asistida técnicamente Comisión General de las CC. AA. en el Senado, y una bilateralidad reforzada entre el Estado y las CC. AA. con competencias en tutela financiera en el caso de las EE. LL.

Se aborda también la activación y desactivación de cláusulas de escape ante circunstancias excepcionales; el manejo de las cada vez más frecuente prórrogas presupuestarias para mantener la tensión de la disciplina fiscal; las sanciones y el coste político a derivar de los incumplimientos fiscales; la protección de determinados gastos públicos a través de las llamadas reglas de oro, que no consideramos tan convenientes como en el pasado; y sobre la posible condonación de deuda autonómica en manos del Estado, que creemos necesaria para garantizar un acceso pleno de las CC. AA. a los mercados de capitales pero discrepando sustancialmente del proyecto presentado por el gobierno en 2025.

trabajo de investigación



IEHPA

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