



Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research

ISSN: 1695-7253

ISSN: 2340-2717

investig.regionales@aecr.org

Asociación Española de Ciencia Regional
España

Martínez López, Diego

La gobernanza fiscal de las Comunidades Autónomas. Una
valoración crítica de su estado actual con perspectivas de reforma

Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research, núm. 47, 2020, pp. 31-56

Asociación Española de Ciencia Regional
España

DOI: <https://doi.org/10.38191/iirr-jorr.20.009>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28965214002>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en [redalyc.org](https://www.redalyc.org)

 redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto



ISSN: 1695-7253 e-ISSN: 2340-2717
investig.regionales@aecr.org
AECR - Asociación Española de Ciencia Regional
www.aecr.org
España – Spain

La gobernanza fiscal de las Comunidades Autónomas. Una valoración crítica de su estado actual con perspectivas de reforma

Diego Martínez López

La gobernanza fiscal de las Comunidades Autónomas. Una valoración crítica de su estado actual con perspectivas de reforma

Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research, 47, 2020/2

Asociación Española de Ciencia Regional, España

Available on the website: <https://investigacionesregionales.org/numeros-y-articulos/consulta-de-articulos>

Additional information:

To cite this article: Martínez, D. (2020). La gobernanza fiscal de las Comunidades Autónomas. Una valoración crítica de su estado actual con perspectivas de reforma. *Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research*, 2020/2(47), 31-56. <https://doi.org/10.38191/iirr-jorr.20.009>

La gobernanza fiscal de las Comunidades Autónomas. Una valoración crítica de su estado actual con perspectivas de reforma

*Diego Martínez López**

Recibido: 13 de mayo de 2020

Aceptado: 15 de junio de 2020

RESUMEN:

Este artículo ofrece una valoración crítica del estado actual de la normativa sobre estabilidad presupuestaria aplicable a las CCAA españolas. En particular, se concentra en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), que ha mostrado una reducida eficacia para el cumplimiento de los objetivos de déficit público y regla de gasto. De manera complementaria, la LOEPSF también ha presentado deficiencias para cubrir el periodo transitorio ahora finalizado, en la aplicación de los mecanismos correctivos, en la ausencia de un mayor automatismo y en la interpretación de algunas de sus cláusulas sobre superávits e ingresos extraordinarios. De cara a su posible reforma, habría que tener en cuenta el nuevo marco de gobernanza fiscal europeo, una eventual reforma de la financiación autonómica en un contexto de profunda recesión económica y un cambio radical (si no la deseable eliminación) de los mecanismos extraordinarios de financiación.

PALABRAS CLAVE: gobernanza fiscal; estabilidad presupuestaria; deuda pública; regla de gasto; Comunidades Autónomas.

CLASIFICACIÓN JEL: H70; H74.

Fiscal governance in the Spanish regions. A critical assessment of its current status with some proposals for reform

ABSTRACT:

This paper provides a critical assessment of the current legislation on budget stability for the case of the Spanish regions. Particularly, the paper focuses on its very limited effectiveness for the compliance of the deficit and expenditure rules objectives. Moreover, the application of this legislation has experienced significant failures in dealing with the transitory period, the application of the corrective mechanisms, the lack of higher automatism and the interpretation of some provisions related to budget surplus and non-expected fiscal revenues. The possible reform of such legislation should take into consideration a number of issues, namely, the reform of the European economic governance, the changes in the Spanish territorial financing system and the complete revision (if not elimination) of the extraordinary financial funds.

KEYWORDS: Fiscal governance; budget stability; public debt; expenditure rule; Autonomous Communities.

JEL CLASSIFICATION: H70; H74.

* Universidad Pablo de Olavide de Sevilla

**Agradezco los comentarios de Ángel de la Fuente, Nuño de Juan, Cristina Herrero y dos evaluadores anónimos a una versión anterior. En cualquier caso, todas las opiniones, errores u omisiones son de mi exclusiva responsabilidad.

Autor responsable de la correspondencia: dmartlop1@upo.es

1. INTRODUCCIÓN

La gobernanza fiscal española ya se encontraba oxidada antes de la crisis sanitaria del Covid-19. Ahora, dadas las consecuencias socio-económicas de la pandemia, junto a la discusión europea sobre cómo enfrentar los retos del nuevo escenario, esta gobernanza necesitará como mínimo una serie de cambios para transitar el momento y a medio plazo, con certeza, una reforma radical. Una de sus piezas centrales, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), ha envejecido de manera prematura y no se encuentra en condiciones de marcar el paso de los nuevos tiempos.

La gobernanza fiscal de nuestro país gira alrededor de esta LOEPSF que, junto con la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y su correlato en términos del sistema de financiación autonómica, la Ley 22/2009¹, además de la correspondiente al ámbito local (Ley Reguladora de las Haciendas Locales²), constituyen la constitución financiera de España.

Mientras que éstas últimas han mostrado una moderada capacidad de adaptación, lo que no impide afirmar que también son susceptibles de reformas de cierto calado, la LOEPSF quizás haya sido prisionera de su concepción inicial en mayor medida que las demás, al tiempo que le ha tocado vivir una etapa de inestabilidad política que bloquea cualquier intento de reforma coherente. En estas condiciones, 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 en muchas (no todas las) dimensiones de la vida financiera de las Administraciones Públicas (AAPP), cuando no sometida a persistentes incumplimientos.

En términos generales y sin ánimo de ser exhaustivos, se enuncian a continuación una serie de circunstancias en las que la LOEPSF no ha mostrado la eficacia y exigibilidad que sería deseable. Salvo en el caso de las Entidades Locales (EELL), el cumplimiento de los objetivos de déficit y regla de gasto ha sido la excepción y no la norma; el periodo transitorio –que llegaba hasta 2020– no se ha culminado en los términos estipulados; la presentación y seguimiento de los Planes Económicos-Financieros (PEF) –principal mecanismo de corrección– no ha seguido el curso previsto; la aplicación de los superávits o de los ingresos extraordinarios para reducir endeudamiento es más una cuestión voluntarista que reglada. Si a esto añadimos el complicado encaje de unos mecanismos extraordinarios de financiación que se han convertido en permanentes para muchas CCAA o una posible reforma del sistema de financiación autonómica, es evidente que existen motivos suficientes para reflexionar sobre una profunda reforma de la gobernanza fiscal de nuestro país.

Todo ello estará, por supuesto, condicionado a las decisiones que se vayan adoptando a escala europea. De hecho, incluso antes de la llegada de la pandemia del Covid-19 a nuestro continente, la Comisión Europea ya había iniciado un proceso de valoración y reflexión sobre la gobernanza económica de la zona euro (Comisión Europea, 2020b). Este debate, obviamente, se va a ver impulsado por los retos económicos (y con ellos fiscales) que la crisis sanitaria va a plantear en los Estados Miembros. Asuntos como los ligados a rescates financieros o emisión de los llamados eurobonos, en un contexto en que las reglas fiscales del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) han sido temporalmente suspendidas, van a resultar centrales en los próximos meses.

Nuestro país se encuentra obligado, pues, a iniciar ya este debate en la medida en que se han puesto de manifiesto debilidades sustanciales en nuestro marco de gobernanza fiscal, al tiempo que los retos a futuro no son nada triviales³. Este artículo pretende contribuir a esta discusión con una reflexión ceñida al caso de las Comunidades Autónomas (CCAA).

¹ Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

² Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

³ En lo que sigue, el aludido marco de gobernanza fiscal no solo se refiere a la legislación vigente sino también a la aplicación de la misma, con lo que se incluye la voluntad política que acentúa o atenúa con sus interpretaciones lo que la normativa establece.

Éstas no solo representan una parte muy importante de la actividad financiera de las AAPP sino que tienen asignadas responsabilidades de gasto (sanidad, servicios sociales) que van a soportar una intensa presión de demanda a corto, medio y largo plazo. Y ello debería ayudarnos a plantear el debate en el contexto general de garantizar la sostenibilidad del Estado de Bienestar. Porque en momentos críticos como el actual se corre el riesgo de abordar esta delicada cuestión en términos duales y simplistas: austeridad vs Estado de Bienestar, y no es el enfoque adecuado.

Ante crisis sanitarias y socio-económicas de la magnitud de las que tenemos enfrente, hay que reforzar en efecto los servicios públicos que nos protegen, y para ello es necesario un activismo fiscal que allegue los recursos necesarios a las actividades críticas y socialmente deseadas. Pero la pieza esencial para ello es un sistema fiscal equitativo (sin grave menoscabo de la eficiencia) y con la suficiente potencia recaudatoria como para disponer del Estado de Bienestar que deseamos. Por consiguiente, aplicar herramientas de disciplina fiscal para acomodar las necesidades a los recursos es errar el instrumento, ya que la gobernanza y la responsabilidad fiscal se ocupan del ajuste intertemporal de esas dos dimensiones que han debido decidirse socialmente.

El segundo apartado de este artículo realiza una breve descripción de la evolución seguida por el déficit y deuda pública y la regla de gasto, con una referencia inicial a la etapa previa a la LOEPSF y a cómo ésta regula la disciplina fiscal de las CCAA. A continuación, se presenta una valoración de la ley a través de diversas dimensiones incluidas en su articulado. En el cuarto apartado se describen los principales condicionantes presentes que habrían de tenerse en cuenta, entre otros, ante una eventual reforma de la gobernanza fiscal de las CCAA. El quinto apartado se dedica a esbozar algunas orientaciones que podrían utilizarse a modo de criterios generales en dicha reforma. Finalmente, un apartado de conclusiones cierra el trabajo.

2. BREVE REPASO DE LA EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT, DEUDA PÚBLICA Y REGLA DE GASTO

2.1. LA ETAPA PREVIA A LA LOEPSF

Para situar antecedentes y algunos condicionantes a futuro, conviene hacer una breve referencia a lo que sucedía antes de la aprobación y aplicación de la actual LOEPSF. Recuérdese que la normativa sobre estabilidad presupuestaria arrancó en 2001 con la Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria y su complementaria Ley Orgánica 5/2001. Ambas fueron sustancialmente reformadas en 2006, con efectos ya en 2007. Uno de los principales cambios que se adoptaron fue el de relajar el concepto de estabilidad presupuestaria, permitiendo déficits si el ciclo económico se tornaba desfavorable, además de permitir desequilibrios presupuestarios parcialmente ligados a gastos de capital.

Esta flexibilidad conceptual de lo que se entiende por estabilidad presupuestaria fue acompañada, especialmente en los años 2008 y 2009, por una manifiesta relajación en su aplicación. En efecto, las CCAA incumplieron de manera manifiesta y la restricción presupuestaria laxa se evidenció a través de la no exigencia de un plan económico-financiero (PEF) de reequilibrio ante dichos incumplimientos (Cuenca, 2012). Todo ello se acentuó con la confluencia de otros factores (cambios de ciclo político, inercias de pasados incumplimientos, escasa visibilidad de la descentralización tributaria) que influyeron positivamente sobre la probabilidad de incumplir objetivos (Leal y López-Laborda, 2015).

Estos episodios de laxitud en disciplina fiscal no son más que la continuación de otra etapa todavía más discrecional e imperfecta en lo que a endeudamiento autonómico se refiere. Se trata de los llamados Escenarios de Consolidación Presupuestaria (ECP), que funcionaron a lo largo de la década de los 90 del siglo pasado y hasta la aprobación de la Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria. El esquema de incentivos/sanciones que definían era poco eficaz para lograr resultados en términos de objetivos alcanzados (Vallés-Giménez y Zárate-Marco, 2003). A esto se unía el que estos ECP se encontraban

sometidos a continuas revisiones renegociadas para hacer coincidir de facto objetivos y resultados (Monasterio y Suárez, 1996).

Dados estos antecedentes, la literatura sobre restricciones presupuestarias laxas es contundente. Desde las aportaciones iniciales de Goodspeed (2002) y Rodden et al. (2003) hasta las más recientes de Chari et al. (2017) y Dovis y Kirpalani (2020), la idea central es que la ausencia de reputación por parte de los gobiernos federales a la hora de velar por la disciplina fiscal y/o de reglas fiscales con suficiente credibilidad es determinante para devenir en restricciones presupuestarias laxas y, por consiguiente, en exceso de deuda pública. Por tanto, la LOEPSF no partía de un sustrato de credibilidad ganado sino más bien todo lo contrario.

En este periodo previo tuvo lugar además un cambio normativo de envergadura. La Ley 22/2009, de 18 de diciembre, modificó el sistema de financiación autonómica (SFA), al tiempo que elevó de forma considerable los recursos a disposición de las CCAA (más de 11.000 millones de euros). Igualmente, las discrepancias entre las previsiones de ingresos elaboradas en el contexto de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) –que determinan las entregas a cuenta- y la materialización de esas previsiones –que finalmente devinieron en muy inferiores a las previstas-, también ocasionaron un impacto sustancial sobre las finanzas autonómicas (de un importe superior a los 24.000 millones de euros, que fue aplazado y fraccionado en varias etapas). La normativa sobre estabilidad presupuestaria permaneció ajena a estos cambios.

2.2. BREVE DESCRIPCIÓN DE LA GOBERNANZA FISCAL DE LAS CCAA EN LA LOEPSF

Esta sección pretende introducir al lector no iniciado en los principales aspectos de gobernanza y disciplina fiscal regulados en la LOEPSF y que son aplicación a las CCAA. Se concentrará en el principio de estabilidad presupuestaria y en el de sostenibilidad financiera, tanto en sus conceptos como en los mecanismos institucionales que los regulan⁴. A lo largo del artículo, especialmente en el tercer apartado, se complementará la información aquí expuesta según los temas específicos que se vayan tratando.

El principio de estabilidad presupuestaria se instrumenta a través de la obligación de que las CCAA no incurran en déficit estructural, entendido como aquel que descuenta los efectos del ciclo y las medidas *one-off*. No obstante, hasta 2020 ha estado vigente un periodo transitorio que eximía de esta obligación de equilibrio o superávit estructural. En caso de catástrofes naturales, recesiones graves o situaciones de emergencia extraordinaria, se permitiría la existencia de déficit estructural siempre que así lo valide la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados y se elabore un plan de reequilibrio a modo de corrección⁵.

El principio de sostenibilidad financiera, por su parte, se instrumenta a través de la obligación de que el porcentaje de deuda pública autonómica, incluyendo la que se encuentra en manos del Estado, no supere el 13 por ciento del PIB. También en este caso ha existido un periodo transitorio hasta 2020, admitiéndose igualmente las excepciones arriba mencionadas. A su vez, el régimen de endeudamiento de las CCAA se rige por lo dispuesto en la LOFCA, tal y como se detallará más adelante, y se encuentra sometido a un estricto control de autorizaciones por parte del Estado, especialmente en caso de indisciplina fiscal.

La tercera gran regla de la gobernanza fiscal española es la regla de gasto. Ésta fue introducida con la LOEPSF, tomando como referencia el marco de gobernanza fiscal europeo, aunque sin replicarlo literalmente. A través de ella se establece una tasa de variación máxima del gasto público computable (igual al gasto no financiero menos los intereses de la deuda, el gasto en prestaciones por desempleo, la parte del gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la UE o de otras AAPP y las transferencias a las

⁴ Por exceder el ámbito de este trabajo, no se profundiza en el concepto de sostenibilidad de la deuda comercial y que también discurre a través de la normativa sobre morosidad y del cálculo del periodo medio de pago.

⁵ La posibilidad de encajar los efectos del Covid-19 sobre las finanzas públicas utilizando esta cláusula de escape ya fue apuntada por Martínez-López (2020) y AIReF (2020).

CCAA y Corporaciones Locales). La regla de gasto se aplica anualmente con independencia de la posición del país en el cumplimiento de las reglas fiscales. La tasa de referencia se calcula como una media móvil de tasas de crecimiento pasadas y futuras y no mantiene relación alguna los objetivos de déficit y deuda pública, a diferencia del caso europeo y a pesar de que la LOEPSF impele a ello.

Los objetivos de déficit, deuda y regla de gasto se fijan a propuesta del gobierno central y en sincronía con el proceso de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado⁶. El procedimiento sigue dos etapas. En una primera, el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) emite un informe acerca de la propuesta del gobierno central sobre la distribución de objetivos de déficit y deuda por niveles de gobierno (la regla de gasto es común a todos) y queda después sometida a la aceptación o el rechazo de las Cortes Generales. Si es aprobada, el CPFF debe valorar también una propuesta del gobierno central, elaborada una vez conocido el criterio de la AIREF, sobre la distribución de dichos objetivos para cada una de las CCAA. Sobre la base de estas consultas, el gobierno central establece finalmente los objetivos fiscales.

2.3. EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS FISCALES CON LA LOEPSF

En lo que respecta al déficit, el resultado del subsector CCAA no es satisfactorio. Tal y como muestra el Cuadro 1, desde 2012 (año de entrada en vigor de la LOEPSF) tan solo se ha cumplido el objetivo agregado de estabilidad presupuestaria en dos años (2017 y 2018). En los restantes siete años (y se incluye 2020), se ha cerrado con un déficit superior al establecido como objetivo. El caso de la Administración Central no es diferente: solo cumple en 2015 y, por centésimas, también se podría dar por bueno 2014.

No procede aquí una descripción de los factores que permiten explicar la evolución del déficit autonómico⁷. Pero sí considero de interés señalar un par de apuntes que guardan relación con nuestra discusión. De un lado, debe hacerse explícito que los manifiestos incumplimientos de 2015 y 2019 (en los que el déficit obtenido más que duplica al objetivo) han coincidido con procesos electorales en la mayoría de las CCAA y también para las Cortes Generales. La existencia de gobiernos en funciones, en muchas ocasiones con presupuestos prorrogados que no parecen haber sido suficiente freno para contener el sesgo expansivo de las políticas fiscales en momentos electorales, no ha favorecido ciertamente la disciplina fiscal⁸.

Y de otro lado, no parece existir una relación clara entre el crecimiento de los recursos del SFA (tanto los sujetos a liquidación como los que no se encuentran asociados a entregas a cuenta) y el esfuerzo fiscal por reducir el déficit público. Si bien uno podría esperar que años en los que dichos recursos se elevan de manera excepcional podrían ser buenos ejercicios para la consolidación fiscal, la realidad ofrece resultados disímiles; por ejemplo, así ocurrió en 2016 –cuando el déficit se redujo a la mitad con un incremento de recursos del 8,75%– pero no en 2012 en el que con menores recursos que el año anterior el déficit se redujo del 3,3 al 1,8 por ciento del PIB.

Si bien la heterogeneidad de la sección cruzada puede proporcionar evidencias ocultas detrás del análisis agregado, una primera interpretación puede avalar la hipótesis de que el SFA no es tan determinante para la disciplina fiscal como inicialmente uno pudiera pensar. En efecto, la dinámica del SFA que, con sus liquidaciones a dos años vista, desacompana la traslación del ciclo a los ingresos autonómicos, puede ofrecernos un incremento de recursos del 4,68 por ciento en 2015 cuando el año anterior experimentaba una caída del 2,31 por ciento, y ello dificulta encontrar patrones claramente definidos. De hecho, la literatura muestra cómo la presencia de unas instituciones presupuestarias y reglas fiscales con suficiente credibilidad ejercen un efecto positivo sobre el cumplimiento fiscal (Badinger y Reuter, 2017), trascendiendo la mera inmediatez de contar con más o menos recursos.

⁶ Ante prórrogas presupuestarias, esta sincronía evidentemente desaparece.

⁷ El lector interesado puede consultar De la Fuente (2020).

⁸ En 2015 también ejerció su efecto la reclasificación de determinadas operaciones de inversión pública, que se incluyeron en el sector AAPP, los gastos asociados al tratamiento de la hepatitis C y una parca estimación de las previsiones de ingresos que fundamentan las entregas a cuenta (De la Fuente, 2020).

CUADRO 1.
Objetivos de déficit público y déficit alcanzado. CCAA, 2012-2020

	Déficit público	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Andalucía	Objetivo de déficit	-1,5	-1,58	-1	-0,7	-0,7	-0,6	-0,4	-0,1	-0,2
	Déficit obtenido	-2,09	-1,52	-1,35	-1,19	-0,7	-0,41	-0,5	-0,27	..
Aragón	Objetivo de déficit	-1,5	-1,3	-1	-0,7	-0,7	-0,6	-0,4	-0,1	-0,2
	Déficit obtenido	-1,45	-2,17	-1,81	-2,06	-1,15	-0,92	-0,3	-1,01	..
Principado de Asturias	Objetivo de déficit	-1,5	-1,06	-1	-0,7	-0,7	-0,6	-0,4	-0,1	-0,2
	Déficit obtenido	-1,03	-1,02	-1,27	-1,56	-0,48	-0,34	0,1	-0,74	..
Illes Balears	Objetivo de déficit	-1,5	-1,47	-1	-0,7	-0,7	-0,6	-0,4	-0,1	-0,2
	Déficit obtenido	-1,82	-1,21	-1,74	-1,73	-0,46	0,34	-0,4	-0,50	..
Canarias	Objetivo de déficit	-1,5	-1,2	-1	-0,7	-0,7	-0,6	-0,4	-0,1	-0,2
	Déficit obtenido	-1,1	-1	-0,93	-0,66	-0,39	0,64	2	0,68	..
Cantabria	Objetivo de déficit	-1,5	-1,13	-1	-0,7	-0,7	-0,6	-0,4	-0,1	-0,2
	Déficit obtenido	-1,51	-1,19	-1,65	-1,61	-1,49	-0,43	-0,3	-0,94	..
Castilla y León	Objetivo de déficit	-1,5	-1,27	-1	-0,7	-0,7	-0,6	-0,4	-0,1	-0,2
	Déficit obtenido	-1,4	-1,15	-1,12	-1,37	-0,64	-0,99	-0,2	-0,72	..
Castilla-La Mancha	Objetivo de déficit	-1,5	-1,3	-1	-0,7	-0,7	-0,6	-0,4	-0,1	-0,2
	Déficit obtenido	-1,57	-2,09	-1,8	-1,59	-0,82	-0,71	-0,4	-1,20	..
Cataluña	Objetivo de déficit	-1,5	-1,58	-1	-0,7	-0,7	-0,6	-0,4	-0,1	-0,2
	Déficit obtenido	-2,21	-1,95	-2,75	-2,89	-0,93	-0,56	-0,4	-0,56	..
Extremadura	Objetivo de déficit	-1,5	-1	-1	-0,7	-0,7	-0,6	-0,4	-0,1	-0,2
	Déficit obtenido	-1,03	-0,88	-2,51	-2,81	-1,69	-0,93	-0,3	-1,24	..
Galicia	Objetivo de déficit	-1,5	-1,2	-1	-0,7	-0,7	-0,6	-0,4	-0,1	-0,2
	Déficit obtenido	-1,29	-1,11	-1	-0,68	-0,59	-0,22	0,2	-0,41	..
Comunidad de Madrid	Objetivo de déficit	-1,5	-1,07	-1	-0,7	-0,7	-0,6	-0,4	-0,1	-0,2
	Déficit obtenido	-1,07	-0,98	-1,38	-1,4	-0,64	-0,47	-0,2	-0,27	..
Región de Murcia	Objetivo de déficit	-1,5	-1,59	-1	-0,7	-0,7	-0,6	-0,4	-0,1	-0,2
	Déficit obtenido	-3,1	-3,05	-2,74	-2,44	-1,68	-1,46	-1,3	-1,72	..
Comunidad Foral de Navarra	Objetivo de déficit	-1,5	-1,2	-1	-0,7	-0,7	-0,6	-0,4	-0,1	-0,2
	Déficit obtenido	-1,74	-1,43	-0,85	-1,41	-0,72	1,17	0,5	0,47	..
País Vasco	Objetivo de déficit	-1,5	-1,2	-1	-0,7	-0,7	-0,6	-0,4	-0,1	0
	Déficit obtenido	-1,46	-1,15	-1,01	-0,68	-0,62	1,49	0,7	0,44	..
La Rioja	Objetivo de déficit	-1,5	-1,06	-1	-0,7	-0,7	-0,6	-0,4	-0,1	-0,2
	Déficit obtenido	-1,17	-1,02	-1,26	-1,16	-0,5	-0,36	-0,3	-0,44	..
Comunitat Valenciana	Objetivo de déficit	-1,5	-1,6	-1	-0,7	-0,7	-0,6	-0,4	-0,1	-0,2
	Déficit obtenido	-3,69	-2,15	-2,48	-2,59	-1,49	-0,81	-1,4	-1,91	..
Total CCAA	Objetivo de déficit	-1,5	-1,3	-1	-0,7	-0,7	-0,6	-0,4	-0,1	-0,2
	Déficit obtenido	-1,84	-1,52	-1,74	-1,74	-0,83	-0,36	-0,28	-0,55	..

Notas: Valores sombreados indican incumplimiento. Éste se determina después de un redondeo al segundo decimal. Los valores de déficit obtenido en 2019 incluyen el efecto del SII-IVA.

Fuente: IGAE - Central de Información Económico-Financiera del Ministerio de Hacienda.

En relación al objetivo “hermano” del déficit, la deuda pública, puede afirmarse que en general se ha cumplido con bastante precisión durante la vigencia de la LOEPSF. En efecto, salvo en el año 2015 y por un par de décimas (24,2 por ciento del PIB como objetivo frente al 24,4 por ciento finalmente alcanzado), en todos los años se logró situar la deuda pública por debajo del objetivo. No obstante, sí cabe realizar una serie de comentarios reinterpretando parcialmente este resultado.

En primer lugar, uno de carácter metodológico. Si bien los objetivos de deuda como porcentaje del PIB son fijados con carácter previo al año anterior, para su evaluación a efectos de los informes preceptivos de la LOEPSF (informes de los artículos 17.3 y 17.4) se introducen una serie de ajustes en dichos objetivos que, partiendo del concepto de deuda pública según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE), finalmente se consideran en cada Comunidad. Estos ajustes son autorizados a través de los correspondientes Acuerdos del Consejo de Ministros, que prevén *ex ante* los conceptos por los que se pueden modificar las cifras.

En este contexto, los ajustes en los objetivos vienen dados principalmente por la actualización de las cifras de PIB y de la deuda PDE considerada por el Banco de España al inicio del periodo, por incorporar las liquidaciones negativas del SFA de 2008 y 2009 aplazadas, por añadir sectorizaciones y rectificaciones en las cifras de deuda realizadas por el Banco de España a lo largo del ejercicio en curso, y por incluir también los recursos del Fondo de Financiación de Comunidades Autónomas (FFCAA) utilizados en pagar a proveedores del año anterior y satisfechos a lo largo del año en curso (los llamados Extra FLA o Extra Facilidad), deduciendo la reducción de deuda comercial realizada vía *factoring*⁹. En consecuencia, la cifra final tomada como objetivo de deuda suele ser superior a la inicialmente aprobada el año anterior.

Este recálculo del objetivo de deuda pública autonómica contiene elementos de laxitud en la disciplina fiscal. Piénsese, por ejemplo, en la incorporación de la financiación de las desviaciones de déficit de años anteriores en el límite de endeudamiento permitido. Esto conduce a que una Comunidad que supera su objetivo de déficit en el año *t* y cuya financiación le garantizan los mecanismos extraordinarios de financiación, consolida esa desviación en su objetivo de deuda pública del año *t*+1.

Aunque también es de justicia reconocer que, de manera contemporánea, la supervisión y monitorización del Estado se ha ejercido limitando los potenciales incrementos de deuda en que las CCAA podían incurrir. En efecto, el Estado ha condicionado las preceptivas autorizaciones para endeudamiento que solicitan las CCAA al cumplimiento de objetivo de estabilidad y deuda pública (artículo 13.4 de la LOEPSF). Esta posición restrictiva ha coadyuvado ciertamente al cumplimiento de dicho objetivo.

Recientemente hay que añadir también otra mejora en el camino de la disciplina fiscal en términos de deuda pública¹⁰. Aunque cuantitativamente tiene un impacto relativamente pequeño sobre el *stock* de deuda total, desde el punto de vista conceptual tiene su trascendencia. Me refiero al tratamiento de situaciones algo más frecuentes en los últimos años y en el que las CCAA alcanzaban déficits (e incluso superávits) inferiores al objetivo de estabilidad marcado. Como el objetivo de deuda pública se fijaba *ex ante* tomando como referencia el objetivo de déficit, esas CCAA podrían apurar su objetivo de deuda y endeudarse en cuantías superiores a sus necesidades de financiación. Es lo que en los informes sobre el grado de cumplimiento se denomina exceso de financiación pendiente de compensar.

La lógica de esta operación, que la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) venía reclamando con anterioridad (véase, por ejemplo, su informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos 2020 de las CCAA), encaja con el rigor conceptual y la alineación de los objetivos de déficit y deuda pública. Por el contrario, 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.

⁹ Con este último ajuste se evita una posible doble contabilización de la deuda comercial convertida en financiera, y pagada a través de los mecanismos extraordinarios, que elevaría de manera injustificada el límite de endeudamiento a efectos del objetivo.

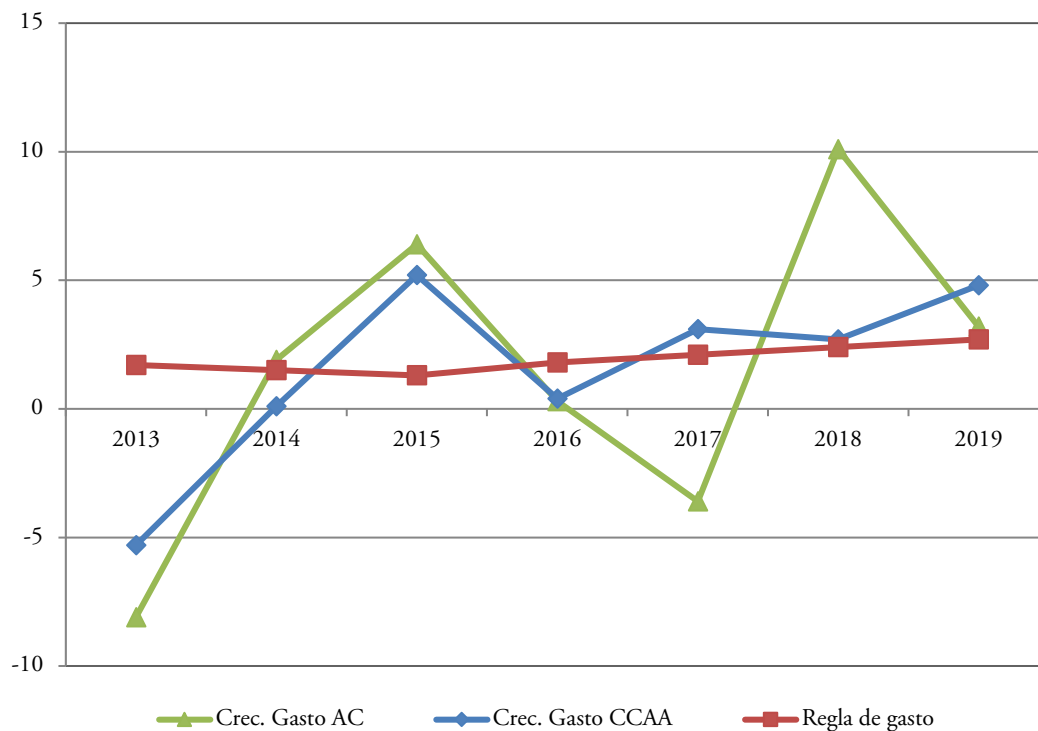
¹⁰ Este asunto se abordó por primera vez en el Informe sobre el grado de cumplimiento del artículo 17 emitido en otoño de 2019, aunque su efectiva aplicación viene realizándose a través de las preceptivas autorizaciones de endeudamiento cursadas a lo largo de 2019; no obstante, estos nuevos criterios deberían adoptarse con claridad en la fijación de objetivos individuales.

En otro orden de cosas, 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 neto del siguiente. Ello conllevaría, así en una aproximación inmediata, a fijar objetivos de deuda pública más exigentes teniendo en cuenta esta circunstancia en aquellas CCAA con capacidad de financiación, después de descontar la realización de las llamadas inversiones financieramente sostenibles (IFS) según lo establecido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado (PGE) de 2018 y también su prórroga en 2019 (Real Decreto-ley 10/2019, de 29 de marzo)¹¹. Sobre la aplicación de este artículo 32 y, de manera colateral las IFS, se elabora más adelante.

Por último, con respecto a la regla de gasto, debe afirmarse de entrada que tanto su diseño (brevemente expuesto en el apartado 2.2) como aplicación, en términos generales pero especialmente en el ámbito autonómico, distan ser los adecuados. Bien por una rigidez conceptual de inicio, bien por haber adquirido un carácter subsidiario respecto a las otras reglas fiscales –no se sabe bien por qué aunque alguna hipótesis se puede lanzar-, su cumplimiento por la Administración Central y las CCAA no ha dado los resultados esperados.

La senda temporal del gasto computable tanto en el Estado como en las CCAA ha sido todo lo contrario a lo que uno esperaría a partir del sometimiento a la regla de gasto. El gráfico 1 ilustra esta afirmación: un perfil con marcados dientes de sierra y alejado de la estabilidad propugnada por la regla de gasto que, como se sabe, pretende achatar la evolución del gasto a lo largo del ciclo.

GRÁFICO 1.
Regla de gasto y crecimiento del gasto computable. Administración Central y CCAA, 2013-2019



Fuente: Central de Información Económico-Financiera, Ministerio de Hacienda.

¹¹ Nótese aquí la excepcionalidad que supuso modificar una ley orgánica a través de una ley ordinaria.

Las causas subyacentes detrás de este comportamiento en cierta medida bipolar de ambas administraciones no son fáciles de precisar. Es posible que una parte resida en el aludido carácter subsidiario frente a otras reglas. 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 estas 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 y la economía política complica decisiones de consolidación fiscal por el lado del gasto.

En efecto, mientras que el objetivo de déficit (y deuda) tiene a su disposición actuaciones sobre gastos e ingresos públicos (una parte importante de los cuales ligados al ciclo), la regla de gasto queda circunscrita a un perímetro de partidas concretas y poco elásticas al ciclo. Si a eso añadimos que el tratamiento contable de los fondos europeos a efectos del gasto computable contiene un notable componente de volatilidad en los años finales del marco de apoyo comunitario y que algunas decisiones de gasto vienen dictadas desde la Administración Central (por ejemplo, acuerdos para las subidas salariales de los funcionarios; véase, por ejemplo, el Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre¹²), la capacidad de las CCAA para afectar de manera sustancial a su gasto computable se limita moderadamente.

De forma adicional, existe otra circunstancia que ha debilitado el carácter vinculante de la regla de gasto en un contexto de incumplimiento. Mientras que la AIREF siempre ha entendido que “[e]n el caso de que una administración pública haya incumplido la regla de gasto en el ejercicio anterior, no se toma como punto de partida el gasto realizado sino el nivel de gasto computable máximo que podría haber alcanzado conforme a la tasa de referencia” (AIREF, 2015, p. 12), el Ministerio de Hacienda ha seguido un criterio diferente. A la hora de elaborar los PEFs el gasto efectivamente realizado por las CCAA incumplidoras se tomaba como punto de partida para calcular una nueva senda de crecimiento del gasto computable permitida. Esta discrepancia de criterios no refuerza precisamente la credibilidad de esta regla fiscal.

Otro potencial factor que influye en esta consideración de la regla de gasto como una regla fiscal de segundo orden vendría dada por la propia señalización que la legislación colateral a la LOEPSF proporciona al respecto. Por ejemplo, Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, que regula el funcionamiento de los mecanismos extraordinarios de financiación, no utiliza el cumplimiento de la regla de gasto como criterio discriminante para acceder al compartimento de Facilidad Financiera (FF) o al del Fondo de Liquidez Autonómico (FLA). Si se incumple la regla de gasto se puede acceder al primero, que conlleva un menor grado de condicionalidad, circunstancia que no sucede con los objetivos de déficit y deuda pública, cuyo incumplimiento inmediatamente redirige al FLA.

Otro ejemplo lo constituyen los requisitos para autorizar inversiones financieramente sostenibles (IFS). Este tipo de gastos –sobre los que se elabora en un apartado posterior– fue una válvula de escape a la presión ejercida desde las haciendas locales para utilizar unos superávits recurrentes en inversiones así calificadas. La Disposición Adicional centésima décima sexta de los Presupuestos Generales del Estado de 2018, luego prorrogada para 2019, establece que mientras el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y el del PMP a proveedores son indispensables, el de la regla de gasto puede ser obviado a través de una autorización *ad hoc* de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos para dedicar recursos a estas IFS.

A su vez, la propia articulación de las IFS como forma de aplicar el superávit va acompañada de una reducción en el gasto computable a efectos de la regla de gasto que, dado el carácter estrictamente anual con que se aplican estos criterios, supone una penalización en términos de dicha regla para aquellas CCAA que no consigan mantener el esfuerzo inversor en IFS en el siguiente ejercicio. Esta circunstancia abundaría, pues, en las dificultades adicionales que acompañarían al cumplimiento de la regla de gasto.

¹² Aunque precisamente en esa misma normativa estatal también se establecen limitaciones a los incrementos retributivos ligados a la recuperación de varios conceptos salariales, condicionándolos al cumplimiento fiscal.

3. UNA VALORACIÓN DE LA LOEPSF MÁS ALLÁ DEL CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS

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. Bien es cierto que no puede atribuirse al entramado legislativo derivado de la misma la exclusiva responsabilidad de su limitada eficacia sino que, por supuesto, la actuación de los diferentes gobiernos también cuenta. En lo que sigue, no obstante, se apuntarán una serie de circunstancias recogidas en la ley que, bien interactuando con otras normativas, bien no diseñando los incentivos adecuados para los *policy-makers*, han generado si no confusión, sí al menos la necesidad de abordar una reforma amplia de la legislación actual que aclare cómo guiar la gobernanza fiscal de las distintas AAPP en general y de las CCAA en particular.

3.1. MÁS RIGOR Y PRECISIÓN NO SIEMPRE SIGNIFICAN MÁS EFICACIA

Las reglas fiscales españolas se encuentran entre las más rigurosas de la zona euro y, por extensión, del mundo. Esta conclusión se alcanza sobre la base de indicadores sintéticos que, combinando información sobre la base legal que sirve de soporte, la definición de mecanismos correctores y la existencia de organismos supervisores y cláusulas de escape, realizan una aproximación al grado de firmeza con que las reglas fiscales de un país o zona monetaria han sido establecidas.

En este sentido, la Comisión Europea ofrece valores de un indicador al respecto para los 28 países de la UE (Comisión Europea, 2019). El valor del índice estandarizado muestra que España se encuentra en la octava posición de la UE-28. Si afinamos algo más en algunas características cualitativas, se aprecia igualmente que la exigencia de equilibrio presupuestario y regla de gasto a todos los niveles de las AAPP españolas (con la excepción de la Seguridad Social) encuentra correspondencia con las mayores exigencias de la UE; ello es especialmente ilustrativo para las haciendas locales y regionales, donde el valor del índice de fortaleza para el caso español es el más alto de la muestra, por ejemplo, en lo que a regla de gasto se refiere.

También el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2015) recopila una información similar y, aunque no elabora un índice para someterlo a comparaciones internacionales, es fácil apreciar que nuestro país se sitúa de nuevo en las primeras posiciones europeas. En particular, tanto en el rango de la norma que sirve de base legal (Constitución y ley orgánica en nuestro caso) como en el número de reglas y la cobertura de las mismas hacia niveles de gobierno subcentrales, España destaca frente al grueso de países (FMI, 2016; Schaechter y otros, 2012).

Sin embargo, esta calidad y dureza relativa de nuestras reglas fiscales, al menos sobre el papel, no se ha reflejado en un comportamiento diferencial de nuestras AAPP en lo que a disciplina fiscal se refiere. Ello entraría en contradicción con buena parte de los trabajos publicados, que encuentran relaciones empíricamente contrastadas del efecto positivo de las reglas fiscales sobre las consolidaciones fiscales (Badinger y Reuter, 2017; Heinemann y otros, 2018).

Esta aparente paradoja puede aclararse cuando se profundiza en los factores determinantes de los resultados fiscales, que no están monopolizados por el diseño institucional de las reglas fiscales. La explicación puede venir, en primer lugar, porque el efecto de las reglas sobre los resultados fiscales está mediatizado por circunstancias como el desequilibrio vertical (Kotia y Lledó, 2016; Delgado y otros, 2017; Lago y otros, 2019), la eficiencia del sector público (Bergman y otros, 2016) o el grado de descentralización y el ciclo político (Delgado y otros, 2017; Reuter, 2019). Y en estas dimensiones, España no se encuentra en mejores condiciones diferenciales que otros países.

Y puede añadirse, en segundo lugar, una explicación de escala más general. Frente a la aproximación convencional que fija las reglas fiscales como variables exógenas que influyen sobre el comportamiento de

los gobiernos, cabe una interpretación alternativa. Doray-Demersa y Foucault (2017) demuestran que tanto en los compromisos de rigor presupuestario ligados al Tratado de Maastricht como en las consecuencias institucionales de la crisis de deuda soberana tras la Gran Recesión, fueron los países menos disciplinados fiscalmente los que adoptaban reglas fiscales más rigurosas. Se encontraba en juego, en un primer momento, la incorporación a la moneda única y, ya en los 2010, el acceso al apoyo financiero de la UE. Doyis y Kirpalani (2020) han modelizado recientemente cómo puede explicarse la adopción de reglas fiscales especialmente rigurosas cuanto menor es la reputación de un gobierno en el cumplimiento de las mismas, en una versión institucional del furor del converso.

Esta configuración de las reglas fiscales como una variable endógena al cumplimiento de los objetivos fiscales también ha sido puesta de manifiesto recientemente por Heinemann y otros (2018) en un novedoso metaanálisis de treinta trabajos sobre el tema. Y añade, además, otra circunstancia que a los académicos no nos resultará completamente ajena: existe un sesgo de publicación según se trate de *working papers* o artículos aceptados en revistas con evaluadores. En los primeros la significatividad estadística del efecto positivo de las reglas fiscales sobre el cumplimiento fiscal es menor que cuando se trata de artículos aceptados en procesos de *peer-review*.

Por consiguiente, reglas fiscales más duras y precisas no garantizan resultados más acordes con la disciplina fiscal. Y en contextos descentralizados, el cómo se haya realizado la asignación de gastos y, sobre todo, de los ingresos entre los distintos niveles de gobierno importan sobremanera (Lago y otros, 2019).

3.2. ¿UN 60 POR CIENTO DE DEUDA PÚBLICA SOBRE EL PIB Y EQUILIBRIO ESTRUCTURAL EN 2020?

La LOEPSF establece en su disposición transitoria primera que tanto las CCAA como la Administración Central han de encontrarse en equilibrio estructural y con los niveles de deuda en relación al PIB que marca dicha ley (13% y 44%, respectivamente) al finalizar un periodo transitorio que culmina en 2020¹³. Para alcanzar esos objetivos, esta disposición también fijaba los cauces que, en términos de reducción del déficit estructural y endeudamiento, acompañado de límites al crecimiento del gasto, permitirían culminar con éxito ese periodo transitorio. En un atisbo de reconocimiento implícito de lo ambicioso de esta pretensión, se admitía la posibilidad de reconsiderar en 2015 y 2018 la senda necesaria (que no los objetivos) para alcanzar en 2020 los niveles de déficit estructural y deuda estipulados.

Como es bien sabido, ni se han seguido los cauces que se apuntaban, ni se ha acometido reforma alguna aprovechando esas “ventanas legislativas” ni, por supuesto, se va a cumplir con lo establecido en dicha disposición transitoria.

Este hecho pone de manifiesto un asunto central en la valoración de la LOEPSF. Tanto lo que se considera la instrumentación, y con la definición de objetivos específicos también la materialización, de los principios de estabilidad presupuestaria (equilibrio estructural) y sostenibilidad financiera (deuda pública como porcentaje del PIB), no se han correspondido con los resultados logrados. Desde los primeros años ha sido evidente que los diferentes gobiernos han realizado ejercicios de voluntarismo presupuestario que luego se disolvían en la tozuda realidad. Esta circunstancia, compartida con otros países sometidos también al PDE, ha sido especialmente reveladora en el caso español. No en vano, nuestro país ha sido el que más tiempo ha permanecido bajo las cláusulas correctoras del PDE (122 meses) y uno de los que, en la comparativa entre el esfuerzo fiscal estructural requerido y el finalmente alcanzado, muestra un mayor contraste (European Fiscal Board, 2019).

Esta circunstancia abundaba en la falta de credibilidad de todo el entramado legislativo. Con otras palabras: en la medida en que se había establecido la definición de un horizonte temporal de cumplimiento preciso, y éste se encontraba sometido a una probabilidad tan elevada de incumplimiento, el deterioro de los incentivos a cumplirlo era manifiesto casi desde el mismo comienzo.

¹³ En lo que sigue se adopta el criterio, por realismo, de que dicho periodo transitorio comprende también el año 2020.

¿Cómo encajar este hecho en nuestra arquitectura institucional? Si no hubiésemos estado sometidos a los efectos demoledores del Covid-19, se podría haber intentado acomodarlo en los procedimientos europeos del brazo preventivo del PEC. En efecto, en la medida en que la normativa europea goza de preeminencia sobre la española, y una vez salido del brazo corrector (Decisión (UE) 2019/1001, del Consejo, de 14 de junio de 2019), cabría la posibilidad de acogerse a un nuevo periodo transitorio de reducción de deuda pública a lo largo de los años 2019-2021. Eso supondría también asumir las exigencias del Consejo en relación al esfuerzo de ajuste estructural y del crecimiento del gasto que ya delimitó en su Recomendación de 9 de julio de 2019. A saber, un ajuste estructural del 0,65% del PIB y un crecimiento del gasto público primario no superior al 0,9%. Si dicha exigencia ya resultaba muy rigurosa en su momento, ahora ha perdido toda factibilidad.

Pero situados en un escenario en que se produce un incumplimiento sin paliativos de toda la normativa de estabilidad (nacional y europea) y ante la reconsideración de la gobernanza fiscal europea (Comisión Europea, 2020b), no cabe más solución viable que olvidarse piadosamente –ni siquiera merece derogarse pues sus efectos/incumplimientos se consumen en 2020– de la disposición transitoria primera de la LOEPSF.

3.3. Y FINALIZADO EL PERIODO TRANSITORIO, ¿CÓMO QUEDA EL RÉGIMEN DE ENDEUDAMIENTO?

Como es bien sabido, el régimen de endeudamiento de las CCAA viene regulado en la LOFCA y establece que éstas podrán concertar operaciones de crédito siempre que se cumplan dos condiciones: i) que el importe del endeudamiento sea destinado exclusivamente a gastos de inversión y ii) que el servicio de la deuda, entendido como gastos financieros y las correspondientes anualidades de amortización, no supere el 25 por ciento de sus ingresos corrientes.

Dada la situación límite de los primeros años de la década de 2010, con déficits autonómicos que trascendían cualquier atisbo de regla de oro en inversión pública, se introdujo una disposición transitoria (la tercera) en la LOEPSF que dejaba en suspenso los requisitos de la LOFCA hasta 2020. Previa autorización del Estado, las CCAA han podido concertar operaciones de crédito de hasta diez años y para financiar servicios públicos fundamentales (SPF), esto es, principalmente gasto corriente.

Por su parte, 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 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.

En otros términos y de cara al futuro: ¿cómo se financiarán los déficits que superen el gasto en inversión pública?, ¿y la amortización de pasivos financieros anteriores?, ¿vía superávit?, ¿recurriendo a la venta de activos de activos financieros y/o concertando préstamos con el FFCCAA, que en principio tenía un carácter extraordinario? 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 esencial¹⁴, 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.

¹⁴ Aunque la reforma constitucional de 2009 de la ortodoxa Alemania ya desvinculó el endeudamiento de la Federación y de los *Länder* del gasto en capital público.

3.4. EL DESTINO DE LOS SUPERÁVITS –CUANDO EXISTEN

El artículo 32 de la LOEPSF establece que en caso de que las AAPP liquiden su presupuesto con superávit en términos de contabilidad nacional deben destinarlo a reducir su endeudamiento neto; la Seguridad Social ha de destinarlo a su Fondo de Reserva. Esta provisión legal se ha desarrollado a través de dos canales diferentes según se trate de CCAA o EELL.

En términos generales, en este punto se ilustra lo que ya se ha comentado con anterioridad: la LOEPSF fue concebida en un momento en el que la mera existencia de superávits se antojaba remota. De ahí que esta disposición bien encaminada sobre el destino de los superávits mereciese un desarrollo normativo posterior que la precisase, evitando la confusión en la que actualmente se encuentra su aplicación.

En el caso de las EELL la situación ha sido bien distinta, pues no solo llegaron antes a preguntarse cómo debían emplear sus superávits sino que además, siendo un subsector financieramente saneado en términos agregados, han redireccionado la utilización de los superávits hacia las llamadas inversiones financieramente sostenibles (IFS), interactuando al mismo tiempo con la regla de gasto, que las excluye para su cómputo. Tan solo un par de apuntes sobre las IFS en el ámbito local para su comparativa con el autonómico.

Uno conceptual: en rigor, no se trata de inversiones financieramente sostenibles, pues no se verifica en ningún momento que la corriente futura de ingresos públicos generados a partir de este tipo de gastos coincida con las amortizaciones por depreciación a las que habría que hacer frente. Se trata sin más de un listado de gastos que inicialmente se circunscribieron a inversiones públicas en determinados ámbitos y que, progresivamente, se han ido ampliando hasta incluir gasto corriente (RDL 8/2020, de 17 de marzo). En el caso de las CCAA, aunque se priman inversiones relacionadas con el cambio climático y la eficiencia energética, en principio cualquier inversión podría ser considerada como financieramente sostenible.

Y segundo lugar, en el ámbito local, se produce un mejor ajuste entre las cantidades del superávit y las efectivamente susceptibles de destino según el artículo 32 o el concepto de IFS. En efecto, aunque se parte del superávit en términos de contabilidad nacional, luego se cualifica para tener en cuenta el remanente de tesorería, que es el que efectivamente tiene trascendencia para amortizaciones anticipadas de deuda y/o IFS. En el caso de las CCAA no existe previsión alguna al respecto y ello ha provocado circunstancias sujetas a discrepancias interpretativas. Se exponen a continuación algunos ejemplos ilustrativos.

Uno es el relacionado con la aplicación del superávit de Canarias de 2017, que ascendió a 202 millones de euros después de descontarle las IFS. Al cierre de 2018, la Comunidad no solo había reducido deuda por ese importe sino que también había aplicado 99 millones del superávit de 2018 en reducir deuda de ese año. En este contexto, puede surgir la duda sobre cuándo aplicar este superávit. En lugar de dejarlo al albur de la Comunidad, debería fijarse un plazo definido y, a ser posible, no contemporáneo con la generación del mismo para facilitar el seguimiento de la obligación. Esto es, que los superávits se utilizasen, por ejemplo, para reducir deuda en los dos ejercicios siguientes.

Caso diferente es el del País Vasco. Al cierre del 2017 disponía de un superávit de 1.001 millones pero tan solo redujo deuda en 2018 por valor de 108 millones; la argumentación de la Comunidad es que el superávit de 2017 se produjo principalmente como resultado de la actualización de la ley del concierto, que supuso el reconocimiento de cifras del cupo de años anteriores a 2017 pero que no se correspondía con ingresos efectivos en caja. Lo más adecuado aquí sería sincronizar los flujos de caja con la obligación de amortizar. La AIREF ha pedido a las CCAA afectadas y al Ministerio de Hacienda que se aclare esta situación (AIREF, 2019) pues la LOEPSF se quedó sin desarrollo en este punto.

Una observación adicional al respecto de la aplicación del superávit según el artículo 32 de la LOEPSF se refiere a cómo se encaja éste en la secuencia de medidas preventivas, correctivas y coercitivas que contiene la ley. Con otras palabras y empleando preguntas retóricas: ¿el que una Comunidad se

encuentre bajo algún procedimiento correctivo o coercitivo condiciona de alguna manera la aplicación del artículo 32?; si una Comunidad se niega a su aplicación o a lo largo de la misma se producen discrepancias sobre las cuantías destinadas a reducir el endeudamiento neto, ¿qué sanción/penalización se puede aplicar?

Precisamente en el sentido de buscar un encaje del artículo 32 con el resto del articulado de la ley orgánica, cabe preguntarse por su interacción con el artículo 12.5. Éste establece para todas las AAPP vinculadas a la regla de gasto que “Los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública”. ¿Esto se hace con independencia del nivel de gasto, esto es, sin ligazón alguna al posible superávit que surja? Si esos ingresos adicionales imprevistos provocan un menor déficit, ¿cómo deben tratarse entonces a efectos de la amortización de deuda? En el ámbito de las EELL sí ha habido comunicaciones a las administraciones implicadas, tratando de compatibilizar ambos artículos. Pero se desconoce si ha ocurrido lo mismo en el caso de las CCAA¹⁵.

3.5. EL AUTOMATISMO DE LOS MECANISMOS PREVENTIVOS, CORRECTIVOS Y COERCITIVOS ES MEJORABLE

Una pieza central para la credibilidad, y por tanto la eficacia, de las reglas fiscales es el automatismo y gradualidad con que se ponen en marcha los mecanismos que advierten y reconducen situaciones de incumplimiento. Con las reformas del marco institucional europeo del *Six-Pack* y el *Two-Pack* ya se fue consciente de ello y, aunque todavía el grado de discrecionalidad política es moderado, hubo avances para proporcionar una mayor dosis de automatismo, o al menos reducir la influencia de las decisiones de mera estrategia política en la valoración y sanción de los incumplimientos fiscales.

La LOEPSF sigue esa estela y contiene un mayor automatismo que legislaciones anteriores, en gran medida porque secuencia mejor los procedimientos y aleja el carácter potestativo de muchas decisiones a adoptar por el gobierno central. Por ejemplo, se completa el proceso de lo que supone una advertencia ante el riesgo de incumplimiento con un “diálogo” de posibles medidas entre la Comunidad Autónoma apercibida y el gobierno central; también se secuencian mejor, con una notable dosis de gradualismo, las transiciones en el procedimiento correctivo; el control del periodo medio de pago (PMP) es un buen ejemplo, con un tránsito reglado a través de diferentes etapas (quizás ya en demasía).

No obstante, esta aproximación inicial positiva ha de matizarse cuando se avanza en el análisis del texto y su aplicación real. En efecto, existe un conjunto de circunstancias en las que el carácter potestativo de las medidas a adoptar por el Estado y, en algunos casos, por los órganos de tutela financiera de las CCAA sobre las EELL, anula cualquier automatismo. Sirvan a modo de ejemplo las siguientes, en las que la utilización de la palabra “*podrá*” pone de manifiesto la posible discrecionalidad de adoptar estas medidas o no:

- Entre las medidas preventivas del artículo 18 y ante incumplimientos reiterados del PMP a proveedores, el Estado y/o el órgano autonómico de tutela financiera de las EELL, según corresponda, *podrá* proponer medidas correctoras de obligado cumplimiento e incluso la retención de recursos procedentes de la participación en los tributos del Estado.
- Entre las medidas coercitivas del artículo 25 de la LOEPSF, ante incumplimientos graves y/o reiterados de la obligación de adoptar medidas correctoras, figura el establecimiento de un depósito que si no hay corrección *podrá* convertirse en multa.
- En el mismo artículo, se especifica que el Gobierno *podrá* acordar el envío de una comisión de expertos para estudiar la situación y proponer la adopción de medidas de obligado cumplimiento.

Algún lector puede considerar muy exigentes estas apreciaciones o confiar en que la autoridad competente no tendría reparos en adoptar la medida propuesta. La realidad, extraída en este caso del

¹⁵ El ejemplo anteriormente citado del País Vasco y referido a la actualización del cupo en 2017 cualifica también para este artículo 12.5.

ámbito local, ilustra sin embargo la interpretación contraria. Durante años un conjunto de municipios viene incumpliendo de manera manifiesta y reiterada no solo la legislación básica en términos de reglas fiscales y PMP a proveedores sino también sus propios compromisos por corregirlos. Serían unos candidatos perfectos a ser intervenidos en los términos del citado artículo 25 de la LOEPSF, lanzando además un mensaje creíble al resto de haciendas subcentrales. Y, sin embargo, no se ha tomado jamás esa decisión. Idéntica apreciación, salvando las circunstancias, podría realizarse en el ámbito autonómico.

3.6. LOS PLANES ECONÓMICOS-FINANCIEROS: ENTRE LA EFICACIA Y LA IRRELEVANCIA

Uno de los instrumentos centrales de los mecanismos correctivos, si no el más importante, es el de los PEF. Su diseño básico ya procedía de la anterior normativa sobre estabilidad presupuestaria, a la que la LOEPSF le añade un empaque adicional, concediéndole también una mayor precisión a su tramitación y a los informes de seguimiento. Se eliminan también las posibilidades de que las administraciones incumplidoras queden exentas de presentar y cumplir los PEF, tal y como sucedía en la etapa previa a la LOEPSF.

Sin embargo, a pesar de estas mejoras respecto a la normativa anterior, hay un hecho previo que ha deteriorado la credibilidad de los mecanismos correctivos. En el artículo 23.2 de la LOEPSF se establece que, en caso de incumplimiento de las reglas fiscales, la Administración Central debe presentar un PEF o plan de reequilibrio, según corresponda, a las Cortes Generales para su aprobación. A pesar de los incumplimientos reiterados cometidos por el Estado, nunca se ha presentado plan alguno. Circunstancias como ésta debilitan notablemente los incentivos a cumplir. Estaríamos en presencia de un comportamiento poco ejemplar sobre el que existe evidencia empírica de que no ha favorecido la disciplina fiscal de las CCAA¹⁶.

Ciñéndonos al caso de los PEF relativos a las CCAA, se pueden identificar varias disfunciones que afectan a su operatividad y, en definitiva, a su eficacia. En primer lugar, existen problemas de calendario – llamémosle así– que se agravan cuando coinciden con procesos electorales. Bien por cuestiones de legalidad en circunstancias en las que los gobiernos (central y/o autonómicos) se encuentran en funciones, bien por motivos de estrategia política, no ha habido un solo año en que se haya completado el ciclo de aprobación en su integridad de todos los PEF de las CCAA obligadas a ello. En algunos casos se ha tratado de excepciones puntuales (Castilla-La Mancha por su incumplimiento en 2016, las forales por sus incumplimientos en 2017) pero en otras ha sido generalizado y no se ha aprobado un solo PEF (en 2016 con respecto a los resultados de 2015; en 2019 por los incumplimientos de 2018).

Como se sabe, una de las piezas claves del proceso es la convocatoria del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) o su equivalente en las forales (Comisiones Mixtas del Concierto o del Convenio), que debe aprobar o rechazar los PEF. En ocasiones, por encontrarse el país con un gobierno en funciones (al igual que muchos autonómicos, como ocurrió en 2019) no ha sido posible convocar dichos órganos. En otros momentos, la poca frecuencia con que se reúne el CPFF puede provocar que un incumplimiento en el año t , verificado en el informe del artículo 17.4 de la LOEPSF en otoño del año $t+1$, desemboque en un PEF para $t+1$ y $t+2$ aprobado hacia la mitad de este último. ¿Cuál sería entonces su eficacia? En estas situaciones, de manera tácita, se suele ignorar la elaboración y aprobación de los PEF; es el caso referido de Castilla-La Mancha.

En segundo lugar, también hay un desajuste conceptual y operativo entre las diferentes herramientas asociadas a incumplimientos fiscales, y de éstas a su vez con los presupuestos autonómicos. La LOEPSF no solo contempla la elaboración de PEF sino también de los llamados planes de reequilibrio (ante incumplimientos ligados a circunstancias excepcionales como catástrofes naturales, emergencias extraordinarias o recesiones graves), que en principio podrían solaparse en fechas con un PEF anterior o posterior. A ellos hay que añadir los planes de ajuste (Disposición adicional primera de la LOEPSF y Real Decreto-

¹⁶ Véase Molina-Parra y Martínez-López (2018), si bien para un periodo anterior al de la LOEPSF.

ley 17/2014, de 26 de diciembre), que recogen los compromisos de las CCAA en términos de consolidación fiscal (no de regla de gasto sino de déficit y deuda pública) derivados de su acceso a los recursos del FLA y que se extiende hasta la amortización completa del préstamo concedido¹⁷.

Los momentos del tiempo en que los PEF y planes de ajuste 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. Ello no solo complica dichas tareas de seguimiento sino que puede animar la aparición de comportamientos estratégicos entre las partes a la hora de negociar y resolver los términos en que estos planes están concebidos. Por ejemplo, una medida de política fiscal restrictiva no incluida en el PEF pero luego incorporada al plan de ajuste, ¿cómo debe evaluarse en el seguimiento del primero? Si a esto añadimos, el propio ciclo presupuestario de las CCAA y la información que deben remitir para la elaboración del Plan Presupuestario a medio plazo (artículo 29 de la LOEPSF), y que tanto el Ministerio de Hacienda como la AIREF elevan informes sobre líneas fundamentales de los presupuestos de las CCAA, así como de sus proyectos (que el Ministerio luego actualiza una vez aprobados) y/o presupuestos iniciales (AIREF), puede entenderse que el entramado institucional y de flujos de información diste de ser despejado.

Estas carencias y vacíos en fechas y documentos vinculantes obviamente influye en la activación de los mecanismos coercitivos de la LOEPSF, en particular los del artículo 25. 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, favorece el que muchas de estas iniciativas sean acusadas de estar motivadas por un componente de discrecionalidad política. Queda en entredicho así el pretendido automatismo que debería orientar estas actuaciones.

3.7. LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA CUARTA, ¿ANTICIPA UNA QUITA?

En ocasiones, el magro desarrollo interpretativo de la LOEPSF puede conducir a mensajes completamente contrarios al espíritu de la norma o, al menos, sujetos a un rango de interpretaciones muy amplio, mayor incluso si cabe al del referido artículo 32 sobre el destino del superávit. Es el caso de la disposición transitoria cuarta.

Para entender mejor su alcance conviene primero adelantar el contenido del importante artículo 8 de la LOEPSF, sobre el principio de responsabilidad. En su apartado segundo se establece con claridad una cláusula de no rescate, al estipular que “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...”. Sin embargo, la disposición transitoria cuarta introduce una importante excepción:

“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.”

Parece evidente que, a través de esta disposición, se bendice el rescate implícito de las haciendas subcentrales mediante los mecanismos extraordinarios de financiación. Dado que dichos mecanismos tienen hoy en día un ámbito objetivo considerablemente amplio (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, liquidaciones negativas del SFA), la excepcionalidad que parece introducirse en la LOEPSF no es tal pues comprende prácticamente el universo de posibilidades de pasivos financieros.

¹⁷ En el caso de la Facilidad Financiera no existe una condicionalidad tan estricta ni canalizada a través de un plan de ajuste aunque hay CCAA que transitan de un compartimento a otro y los planes de ajuste se activan o hibernan según el sentido del cambio.

A pesar de encontrarse catalogada como una disposición transitoria, no cuenta con una fecha límite a modo de final. Uno podría entender que abarca, por tanto, la extensión de los mecanismos extraordinarios que llegan hasta nuestros días y con los que, a lo largo de 2020, todavía está previsto que se firmen disposiciones de fondos vía FLA o FF con al menos una década de vigencia. ¿Estamos en presencia de una disposición transitoria que surte efectos durante dos décadas o, precisamente por ello, de un oxímoron legislativo?

Y en el límite, esta indeterminación propicia debates sobre posibles reestructuraciones o incluso condonaciones de deuda autonómica en poder del Estado. Si la ayuda financiera que el Estado ha venido proporcionando a las haciendas subcentrales no se considera (legalmente) un rescate y se encuentra al margen del principio de responsabilidad anteriormente citado, ¿qué argumento jurídico –económico hay uno central: riesgo moral- impide la condonación de estas deudas?

4. LOS CONDICIONANTES DEL PRESENTE

La evaluación de la LOEPSF que se está llevando a cabo en estas páginas no puede culminarse sin referencias a los condicionantes más inmediatos del presente. Y ello, principalmente, para atisbar siquiera las coordenadas del nuevo marco jurídico de la gobernanza europea y nacional, dado el cariz de los acontecimientos recientes. A continuación, pues, se realizan una serie de sucintas observaciones sobre los que, a mi juicio, son los principales y actuales condicionantes para el diseño de una nueva gobernanza fiscal para las CCAA españolas.

En primer lugar, el impacto de la pandemia provocada por el Covid-19 sobre las reglas fiscales europeas, y por ende españolas, es a día de hoy imposible de valorar. Son tantas las incógnitas en términos de equilibrios políticos en el seno del Consejo Europeo y de la propia Comisión Europea, al igual que en el propio gobierno de España, que todo ejercicio de previsión en este terreno es meramente orientativo. No obstante, sin entrar en asignar probabilidades, sí pueden definirse dos escenarios polares en la evolución de la gobernanza fiscal europea de los próximos meses.

Hay que partir de un hecho constatable a escala nacional. Dada la actual situación fiscal de las AAPP en España, con un muy elevado porcentaje de deuda pública sobre el PIB y un persistente déficit estructural al que ahora acompañará también otro de naturaleza cíclica, nuestro país va a necesitar recursos exteriores con los que financiar parte de sus necesidades. Los escenarios extremos que pueden surgir al respecto, y por supuesto cabe explorar también soluciones intermedias, son los siguientes:

- Mutualización de riesgos, tanto macroeconómicos como en la emisión de deuda pública. A los primeros se les haría frente con un seguro de desempleo de escala europea y a los segundos a través de los conocidos como eurobonos. Esta opción se enfrenta como es sabido a fuertes resistencias políticas por parte de los países del centro y norte de Europa por lo que, de implementarse, debería ir acompañada de sustanciales contrapartidas en términos de responsabilidad fiscal por parte de los países del sur de Europa. Qué se entiende por mayor responsabilidad fiscal es algo que deberá dilucidarse en el debate pero sí pueden adivinarse algunos vectores: pérdidas adicionales de soberanía sobre la política fiscal, criterios de sostenibilidad de las finanzas públicas más orientados al mercado de capitales, mayor peso de las instituciones fiscales independientes (AIReF) e impulso de reformas estructurales.
- Rescate a la antigua usanza, salvo que ahora podría transcurrir con más laxitud a través del Mecanismo de Estabilidad Europeo (MEDE), que sustituiría a la troika de principios de década. No obstante, el estigma asociado a este recurso, salvo que se utilizase de manera generalizada por países centrales de la zona euro, se mantendría, con el consecuente impacto negativo sobre la credibilidad de las finanzas públicas españolas en los mercados. El grado de condicionalidad fiscal y en otros ámbitos (reformas estructurales) que se aplicaría a esta disposición de fondos

estaría sujeta a negociación. Esta alternativa iría acompañada de recursos adicionales procedentes del Banco Europeo de Inversiones y del presupuesto comunitario.

Bajo la primera opción, el actual marco de gobernanza fiscal europeo previsiblemente sería superado y evolucionaría hacia unos contenidos y formatos que todavía no se pueden precisar. En la segunda opción y la que tiene una mayor probabilidad de materializarse en el corto plazo, el actual PEC complementado con el *Six-Pack* y el *Two-Pack* posiblemente sea sometido a una reforma en la línea marcada por el debate lanzado por la CE en febrero de 2020.

A día de hoy no se pueden avanzar más que algunas ideas generales al respecto (Comisión Europea, 2020a, 2020b). Parece evidente que hay que dotar a la nueva gobernanza fiscal de la zona euro de una mayor simplicidad a fin de mejorar la rendición de cuentas y, por consiguiente, una mejor aceptación política de las reglas de disciplina fiscal. También habría que focalizar el efecto de las reglas fiscales en la reducción del endeudamiento público que, en última instancia, es la variable clave para la sostenibilidad. Asimismo, convendría corregir el sesgo procíclico de las actuales reglas, especialmente en situaciones regidas por el PDE. Y finalmente, a la vista de lo ocurrido con los episodios de consolidación fiscal de principios de la década de 2010, también se revela como valiosa algún tipo de cláusula protectora (y eficaz) de la inversión pública.

En segundo lugar nos encontramos con el condicionante que hasta la pandemia del Covid-19 podía ser el principal de cara a acometer una reforma de la gobernanza fiscal de las CCAA: la reforma del SFA. El impacto de la crisis sanitaria sobre la economía y, por consiguiente, sobre las prioridades políticas añade incertidumbres nuevamente a este asunto. Aunque no viene mal recordar que la reforma anterior se produjo ya en plena recesión y también que la presión ciudadana por reforzar los servicios sanitarios y sociales es muy intensa en estos momentos.

También el periodo recesivo en que nos encontramos puede modular uno de los vectores de este debate: la insuficiencia de recursos, especialmente en el nivel de gobierno encargado de proveer y gestionar la sanidad: las CCAA. Si bien en los últimos tres ejercicios el incremento en el nivel de recursos de las CCAA ha crecido sustancialmente por encima de la regla de gasto, no es de esperar que siga ocurriendo así en el nuevo contexto. A su vez, el informe de los expertos dejó claro que se trata de una decisión política el valorar cuántos recursos se asignan a cada responsabilidad de gasto y, por ende, a cada Administración (Instituto de Estudios Fiscales, 2018).

Un segundo vector de discusión sobre la reforma del SFA reside en los problemas de equidad que pone de manifiesto el actual modelo. En efecto, en la medida en que el SFA no sigue un patrón redistributivo definido (Instituto de Estudios Fiscales, 2018), determinadas CCAA argumentan que una financiación por habitante (ajustado) por debajo de la media les impide cumplir sus compromisos de disciplina fiscal. Por consiguiente, una visible interrelación entre la reforma de la gobernanza fiscal y la del SFA fluiría a través de concepto de equidad que se considere.

Y un tercer condicionante reside en el elevado endeudamiento de las CCAA con el FFCCAA. En principio, este hecho podría considerarse más una consecuencia que un condicionante del actual marco de gobernanza fiscal. Pero ante un posible escenario de reforma, una de las situaciones sobre las que habrá que tener criterio será la del elevado *stock* de deuda pública al que se enfrentan algunas CCAA, que tienen principalmente al Estado como acreedor.

En efecto, ya el subsector CCAA tiene un endeudamiento medio elevado en relación al 13 por ciento del PIB que marca la LOEPSF, situándose en el 23,7 por ciento a finales de 2019. No obstante, regiones como la C. Valenciana, Castilla-La Mancha, Cataluña y la Región de Murcia se sitúan en porcentajes claramente preocupantes: 42,1; 34,9; 33,4 y 29,3, respectivamente. El 61 por ciento de la deuda pública autonómica está concertada con el FFCCAA, porcentaje que sube por encima del 75 cuando nos referimos a las más endeudadas.

Estos mecanismos que inicialmente fueron concebidos en 2012 con un carácter temporal se han convertido en piezas fundamentales de la financiación de muchas CCAA. Los problemas de liquidez que

en su momento eran el *target* de estos fondos, con el tiempo han virado hacia los más preocupantes problemas de solvencia con que nos encontraríamos si estos fondos fuesen retirados sin solución de continuidad. 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 CCAA (Lago, 2017).

Citemos algunos de sus efectos más contraproducentes¹⁸. De un lado, ofrecen en la actualidad una financiación extremadamente barata y sin trasladar la lógica que los diferentes *fundamentals* y *spreads* asociados a su condición de haciendas subcentrales deberían incluirse en los tipos de interés. De otro lado, ha de reconocerse que la condicionalidad fiscal de facto es inexistente; nótese que se financia no solo el déficit previsto sino sus desviaciones (=incumplimientos) sin ningún tipo de penalización con trascendencia financiera.

En consecuencia, los mecanismos extraordinarios fomentan un comportamiento fiscal en las CCAA beneficiarias que, en este punto, no perciben la presión adecuada para elaborar y ejecutar sus presupuestos con incentivos reales de mejora en disciplina fiscal y eficiencia¹⁹. Potencialmente se les puede condenar a los males del infierno (artículos 25 y 26 de la LOEPSF) por incumplir el plan de ajuste (disposición adicional primera de la LOEPSF) pero dada una probabilidad muy reducida de que esa amenaza se materialice ésta decae por falta de credibilidad.

En estas condiciones los incentivos reales de las CCAA a abandonar el FFCCAA son muy débiles. De hecho, cuando se manifiestan prácticamente lo hacen apelando a las ganancias de autonomía fiscal y, sobre todo, política que se consiguen acudiendo a los mercados en busca de financiación. Esta dimensión política, si bien no debe obviarse, tampoco ha de convertirse en el eje exclusivo por el que transita el abandono de los mecanismos extraordinarios para la salida a los mercados.

5. ALGUNAS BASES PARA ALTERNATIVAS DE POLÍTICA

Dada la elevada incertidumbre que rodea a los escenarios de discusión política europea y nacional, con los tres principales condicionantes expuestos en el apartado anterior, la precisión con que se delimiten posibles líneas de reforma queda muy restringida. En cualquier caso, y sin la pretensión –inviabile– de ofrecer detalles técnicos propios de una etapa posterior, sí que pueden argumentarse una serie de principios orientadores de la reforma de la gobernanza fiscal española en lo que respecta a las CCAA. Son los que se exponen a continuación.

- a) Posiblemente la gobernanza fiscal europea se reconfigure sustancialmente a partir de la crisis sanitaria provocada por el Covid-19, intensificando un proceso que ya se encontraba en marcha (Comisión Europea, 2020b). De manera ineludible, esto debe ofrecer guía y orientación a la correspondiente reforma española. Tan solo un par de apuntes al respecto.

De un lado, si ya a escala europea se cuestiona que el concepto de déficit estructural sea uno de los pilares de las futuras reglas fiscales, eso es especialmente apropiado para las haciendas regionales. En efecto, la complicación metodológica que su obtención conlleva –aumentada a escala regional– y, por ende, su carácter no directamente observable, invitan a dejarlo de lado en la configuración de la nueva gobernanza fiscal de las CCAA.

En este sentido y ampliando la discusión, lo que en realidad está en juego es cómo resolver el trilema al que se enfrenta el diseño y aplicación de reglas fiscales: simplicidad-flexibilidad-exigibilidad (Kopits y Symansky, 1998). La existencia de distintos niveles de gobierno complica esta gobernanza (Buti, 2016). Por ello, una posible vía de solución consiste en aliviar el trilema para convertirlo en

¹⁸ Cuenca (2015) plantea el que estos mecanismos hayan podido estimular incluso los déficits y deudas públicas autonómicas.

¹⁹ En general, las CCAA con problemas persistentes de disciplina fiscal y/o considerablemente dependientes del FFCCAA presentan notables problemas de gestión presupuestaria, con carencias significativas en los necesarios sistemas de información para alcanzar, por ejemplo, una reducción sustancial del PMP a proveedores.

un dilema focalizado en la simplicidad-flexibilidad. La exigibilidad, por su parte, se podría conseguir a través de otras vías menos explícitas pero no por ello menos eficaces, tales como instituciones fiscales independientes reforzadas y/o mercados de capitales con buena disponibilidad de información y en mejores condiciones, por tanto, de ejercer una disciplina efectiva (Debrun y Jonnung, 2019).

De otro lado, uno de los esquemas que goza de más respaldo en el debate europeo es aquel que, en un procedimiento bi-etápico, persigue mantener la deuda pública bajo criterios de sostenibilidad a través de una regla de gasto definida al efecto (European Fiscal Board, 2019). No obstante, conviene tomar ciertas precauciones al respecto pues esta estrategia no es directamente trasladable a la realidad de las finanzas públicas subcentrales y sus peculiaridades (Eyraud y otros, 2020).

El hecho de que buena parte de la deuda pública autonómica esté en poder del Estado y que algunas regiones se encuentran en niveles de insostenibilidad, convierten en quimérico el fijar como ancla del sistema a la deuda pública de las CCAA. Antes habría que buscar una salida (potente reestructuración o, incluso, condonación de deuda) para que el sistema gozase de la suficiente operatividad y credibilidad, con el mercado complementando la presión de las reglas fiscales. También habría que encontrar el tratamiento adecuado para la inversión pública, tan dañada desde los ajustes de la Gran Recesión, a través de una reconfiguración de la regla de oro.

- b) Tal y como se señaló en un apartado anterior, el automatismo de la legislación española para iniciar procedimientos preventivos, correctivos y coercitivos es mejorable. Precisamente 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. Por ello mismo, la activación de esas medidas de freno no pueden dejarse al albur de la discrecionalidad política, sino contar con el suficiente automatismo para impedir el uso asistemático de las reglas fiscales. En la medida en que ese automatismo vaya acompañado de una adecuada gradualidad, la viabilidad de los mecanismos correctores ganará en eficacia.

Ello no es incompatible, por supuesto, con la definición de las convenientes cláusulas de escape que, bien acotadas, ayudan precisamente a reforzar el automatismo. En este contexto, también debe preverse cómo encajar la continuidad del automatismo de las reglas fiscales con gobiernos en funciones y/o en las proximidades de convocatorias electorales. La experiencia española de los años 2015 y, sobre todo, 2019 muestra cómo los resultados de las reglas fiscales empeoran notablemente en circunstancias de inestabilidad política.

- c) Ante una posible reforma del SFA que acompañe al diseño de una nueva gobernanza fiscal en España, no debieran perderse de vista al menos dos circunstancias. La primera se refiere a una eventual reasignación de recursos entre los distintos niveles de gobierno para atender a la petición generalizada desde las CCAA de que sufren de insuficiencia financiera para atender sus responsabilidades de gasto; es el llamado desequilibrio vertical.

Se trata de no repetir el enfoque implícito de la reforma del SFA de 2009 en términos de suficiencia financiera y responsabilidad fiscal (Pedraja y Utrilla de la Hoz, 2010). Como ya se apuntó con anterioridad, en aquel momento se aportó al SFA una considerable cantidad de recursos a fin de cubrir las insuficiencias que, argumentaban las CCAA, sufrían. Si bien en 2008 y 2009 se registraron importantes déficits, éstos más bien podían atribuirse a la caída de ingresos derivada del inicio de la crisis que a un desequilibrio estructural de origen; no en vano, en años anteriores la situación era prácticamente de equilibrio presupuestario, e incluso superávit. En aquel momento, pues, se aportaron unos 11.000 millones de euros adicionales que, supuestamente, pretendían cubrir el *fiscal gap* vertical pero que en realidad sirvieron para amortiguar la caída de ingresos por la recesión económica.

En la presente ocasión podría ocurrir otra tanto. Pero si la economía política lo permite, la incorporación de recursos adicionales a las haciendas autonómicas debería vincularse a algo más. Y la disposición a asumir una mayor dosis de responsabilidad fiscal derivada de una nueva gobernanza podría ser una razonable relación de intercambio. Más recursos a cambio de más responsabilidad

fiscal, entendida ésta 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.

Y la segunda circunstancia hace referencia a la equidad del SFA. Como decíamos más arriba, ésta no responde a patrón distributivo alguno y alimenta argumentaciones de laxitud fiscal sobre la base de una financiación por debajo de la media. Precisamente el espejo de las Comunidades forales de Navarra y País Vasco, además de las especificidades financieras de Canarias, todas ellas con una financiación por habitante superior a la media, abona esta hipótesis: su cumplimiento de los objetivos de déficit es notablemente superior al de la mayoría. Está claro que el nuevo SFA debe remediar esta importante limitación (véase, por ejemplo, Zabalza y López-Laborda, 2017 para el caso del cupo). La viabilidad de una gobernanza fiscal más creíble se lo agradecerá, con una externalidad positiva: el concepto de equidad compartido será más robusto.

Dovis y Kirpalani (2020) han elaborado recientemente sobre esto. Con las reglas fiscales es preciso evaluar y, en su caso, sancionar comportamientos de indisciplina fiscal. Sin embargo, a veces, por el coste social o político que supone, se ignora dicha sanción, alimentando así expectativas de rescate y, por consiguiente, exceso de endeudamiento. Este dilema en la decisión del gobierno central se puede atenuar con un sistema de financiación notablemente nivelador que reduzca la heterogeneidad regional. En efecto, el coste en términos de bienestar de aplicar sanciones ligadas al incumplimiento de reglas fiscales se atenúa cuando las diferencias en capacidad fiscal, y por ende en diferenciales de endeudamiento necesario para proveer un determinado nivel de servicios públicos, se reducen.

- d) La continuidad o, en su caso, la radical reforma del FFCCAA dependerá en gran medida de cómo se configure la gobernanza fiscal europea tras la revisión a la que se encuentra sometida. Si se camina hacia un modelo de eurobonos, con más motivo debe reorganizarse profundamente el entramado de compartimentos (y las transiciones entre ellos), planes de ajuste, acuerdos de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, requisitos de condicionalidad, supuestos de refinanciación y amortizaciones anticipadas, etc., que rodean al FFCCAA.

En efecto, si la zona euro apuesta por una mutualización de los riesgos en la emisión de deuda pública a través de los mercados, nuestras CCAA deben alinearse con esa estrategia. Eso debe significar un empujón irreversible hacia la salida a mercados, que no debe interpretarse como un premio por el buen comportamiento fiscal sino como un reto al que, precisamente pero no solo, el cumplimiento fiscal ayudará. Por su parte, ello no debe impedir que se carezca de un instrumento de última instancia para atender problemas de liquidez que pudieran complicar la solvencia (y la distinción es una delgada línea difícil de discernir) de las haciendas subcentrales en momentos puntuales; por supuesto en este caso, sometido a una estricta y operativa condicionalidad fiscal.

Uno de los retos de esta estrategia residiría en diseñar la transición desde la situación actual. Claramente las CCAA 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 –digámoslo claramente- condonaciones. Ambas decisiones conllevan potenciales riesgos y ventajas, que deben valorarse cuidadosamente, explorando incluso esquemas pensados para otros contextos (Páris y Wyplosz, 2014).

Si desde las instituciones europeas no se consiguen avances en la mutualización de la deuda pública sino un paquete de ayudas “convencionales” (BEI, presupuesto –limitado- de la CE) y un rescate con condicionalidad suave vía Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), la extinción decidida del FFCCAA no sería tan viable en el corto y medio plazo. En un contexto como éste, los mercados de deuda pública mostrarían una sensibilidad significativa y la entrada de unos agentes relativamente nuevos podría provocar una indeseada inestabilidad.

Por ello, habría que mantener el grueso del formato actual, aunque sometido a algunos cambios y apuntando en una determinada dirección: que la vida dentro de los mecanismos extraordinarios no

sea tan “cómoda”. Para ello, por ejemplo, no se deberían financiar los incumplimientos del objetivo de estabilidad o se habrían de fijar diferenciales en los tipos de interés (sobre la deuda soberana española, según los compartimentos, según el cumplimiento fiscal, etc.). Para mantener la consistencia temporal y la viabilidad de la estrategia, este cambio debería ir acompañado de una asignación asimétrica de los objetivos fiscales (Lago y otros, 2017); no todas las CCAA parten de la misma situación ni se les puede requerir el mismo esfuerzo fiscal²⁰.

6. CONCLUSIONES

Este trabajo ha realizado una valoración crítica del estado actual de la gobernanza fiscal de las CCAA. Si bien en el más inmediato presente las prioridades de política son bien distintas, con todos los esfuerzos concentrados en la superación de las graves crisis sanitaria y económico-social, no es menos cierto que tarde o temprano habrá que abordar la reforma de nuestro marco institucional en lo que al diseño y ejecución de la política fiscal se refiere.

La LOEPSF ha envejecido de manera prematura. Aunque supuso en su momento una mejora cualitativa respecto a normativas anteriores, elaborada además en un momento de enorme presión internacional (de mercados e instituciones), hoy adolece de notables limitaciones que afectan a su eficacia y, por tanto, a su credibilidad.

En efecto, este artículo repasa de manera somera el grado de cumplimiento de las tres principales reglas fiscales por parte de las CCAA y el resultado no es satisfactorio. El objetivo de estabilidad presupuestaria tan solo se ha cumplido en dos ocasiones entre 2012 y 2020, ambos inclusive. La regla de gasto, por su parte, se ha cumplido en tres ocasiones entre 2013 y (previsiblemente) 2020. El objetivo de deuda pública sí ha mostrado un cumplimiento generalizado (solo se violó en 2015) pero, situándonos en el contexto de su metodología de cálculo y valoración, el logro es menos meritorio. En efecto, en la medida en que valida incumplimientos pasados de déficit, incorpora liquidaciones negativas aplazadas de años anteriores y realiza otros ajustes, suele elevarse el techo de deuda permitida; no obstante, la monitorización de esta variable a efectos de disciplina fiscal sí ha ido mejorando a lo largo del tiempo.

Durante la vigencia de la LOEPSF, se han puesto de manifiesto además una serie de limitaciones y deficiencias que, añadidas a la falta de eficacia aludida, o más bien coadyuvando a la misma, suponen una motivación suficiente para considerar su reforma. En primer lugar, ha resultado evidente que la definición de reglas fiscales rigurosas y precisas, más que las de nuestro entorno, no es condición suficiente para su aplicación efectiva; más bien puede ocurrir incluso lo contrario, demostrando con ello que la credibilidad no se consigue de forma automática sobre la base de un rigor *de iure*. También en este sentido, la escasa factibilidad con que se han fijado en muchos casos los objetivos de estabilidad presupuestaria ha deteriorado su cumplimiento.

Precisamente en esta línea, en segundo lugar, la definición de objetivos y estipulaciones legales claramente voluntaristas pero inviables en la realidad es otro apunte a tener en cuenta. Hace tiempo que se sabía de la incapacidad para situar el endeudamiento público en el 60 por ciento del PIB en 2020; o que llegado a ese momento el régimen de endeudamiento tornaría de nuevo a las rigideces de la LOFCA; o que algunas de sus disposiciones necesitaban desarrollos reglamentarios para ver cómo se aplicaban los superávits, los ingresos extraordinarios o la cláusula de no rescate. Sobre muchas de estas dimensiones, que desembocan en una variable *stock* como la deuda pública, de muy complicado ajuste en el corto plazo, se debería haber actuado y legislado con antelación. Hoy en día nos encontramos, por el contrario, ante la tesitura de parchear una vez más el texto legislativo a fin de salir del paso, dificultando una aplicación consistente de la gobernanza.

²⁰ Fernández y Lago (2013) proponen, además, medir los objetivos de déficit autonómicos en términos de presupuestos liquidados, y no en relación al PIB, para evitar incentivos perversos y dada la notable nivelación.

En tercer lugar, también existe evidencia de que el pretendido automatismo que confiere credibilidad a las reglas fiscales es manifiestamente mejorable. En particular, el carácter potestativo para iniciar intervenciones o sancionar incumplimientos ha devenido en laxitud. Por el contrario, se podría haber redireccionado la intervención estatal a sancionar comportamientos y casos puntuales que hubiesen lanzado señales de credibilidad, sin necesidad de conjurarse a través de una sobre-reacción generalizada hacia las haciendas subcentrales.

Y en cuarto lugar, también se percibe que el principal instrumento correctivo de nuestro marco de gobernanza fiscal (el PEF) dista de haber alcanzado toda su eficacia. De hecho, por circunstancias en la mayoría de los casos asociadas a convocatorias electorales y/o a la escasa frecuencia con que se reúne el CPFF, no ha habido un solo año en que se hayan aprobado todos los PEF a los que obligaba la LOEPSF. Si a ello le añadimos que el Estado jamás ha presentado el suyo a las Cortes Generales y que surgen potenciales solapamientos con instrumentos similares (planes de ajuste, planes de reequilibrio –nunca utilizados, ahora sería el momento–, planes presupuestarios a medio plazo y, por supuesto, los propios presupuestos autonómicos), el escenario dista de ser eficiente.

Dada esta situación, este artículo invita a reflexionar sobre la conveniencia de reformar radicalmente la LOEPSF. Algunos de los condicionantes a tener en cuenta se localizan en un contexto supranacional mientras que otros son propiamente nacionales. Entre los primeros se encuentra el proceso de revisión recientemente iniciado por la Comisión Europea sobre el funcionamiento y posible rediseño de la gobernanza fiscal europea. Como no podía ser de otra forma, y siendo previsible un cierto grado de mimetismo a adoptar en nuestra escala subcentral, habrá que seguir con detalle este ámbito de discusión, que con elevada probabilidad se verá condicionado por las consecuencias del Covid-19 sobre las reglas fiscales europeas y los riesgos soberanos.

Entre los condicionantes nacionales se pueden citar la posible reforma de la financiación autonómica y la salida de los mecanismos extraordinarios de financiación. Si bien la primera puede quedar desplazada en la agenda política, sí habría que tener en cuenta que ante un reajuste del equilibrio vertical que supusiese más recursos para las CCAA, éstas deberían aceptar una mayor dosis de responsabilidad fiscal. También las necesarias mejoras en la equidad del nuevo sistema serían deseables a efectos de la exigencia de una mayor disciplina fiscal.

Respecto al FFCCAA, resulta coherente que si a nivel europeo se avanza en la mutualización de riesgos en la emisión de deuda pública en los mercados de capitales, habría que normalizar en consonancia el acceso de las CCAA a los mercados financieros y desactivar con cierta agilidad este anacronismo de la anterior crisis de liquidez. Con otras palabras: no sería congruente que el Estado se financiase en mercados con exigencias de responsabilidad fiscal más estrictas –se entiende que eso supondría la mutualización de la deuda vía eurobonos– y las CCAA sigan rescatadas *sine die*. Obviamente, no todas las CCAA podrían caminar al mismo ritmo y, de hecho, la transición para las más endeudadas puede requerir decisiones heterodoxas pero realistas; léase, reestructuraciones ambiciosas o, incluso, condonaciones de deuda autonómica en manos del Estado sin menoscabo de la necesaria y estricta condicionalidad.

Si el apoyo europeo y los cambios en la gobernanza fiscal de la zona euro no se atisban especialmente innovadores sino que se recurre a versiones suavizadas y eventuales de los rescates anteriores y a la suspensión temporal del cumplimiento del PEC, la salida de las CCAA a los mercados se torna más complicada. En este contexto, la sensibilidad de los riesgos soberanos puede ser de la suficiente magnitud como para adoptar dosis adicionales de prudencia en este necesario paso. Este retraso en lo que debería ser una estrategia decidida de salida a mercados no debería impedir, mientras tanto, algunos cambios que apunten en la dirección correcta; por ejemplo, que el FFCCAA no cubra las desviaciones del objetivo de déficit y/o que aplique diferenciales en los tipos de interés (sobre la deuda soberana española, según los compartimentos, según el cumplimiento fiscal) para que la vida dentro de los mecanismos extraordinarios no sea tan “cómoda”. Ello habría de ir acompañado de la fijación de objetivos fiscales asimétricos entre las CCAA.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AIReF (2015). *La Regla de Gasto y la sostenibilidad de las finanzas públicas*. Documento divulgativo, 20 de noviembre de 2015.
- AIReF (2019). *Informe sobre las líneas fundamentales de los presupuestos de las Comunidades Autónomas para 2020*. Informe 69/2019.
- AIReF (2020). *Informe sobre la actualización del programa de estabilidad 2020-2021*. Informe 2/2020.
- Badinger, H., & Reuter, W. H. (2017). The case for fiscal rules. *Economic Modelling*, 60, 334-343. <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2016.09.028>
- Bergman, U. M., Hutchison, M. M., & Jensen, S. E. H. (2016). Measurement and Effectiveness of National Fiscal Rules and Governance in the European Union. En M. Bergman, & K. Fregert (Eds.), *Makropolitik I Kris* (pp. 115-130). Lund University. <https://www.forskningsdatabasen.dk/en/catalog/2310136337>
- Buti, M. (2016). What future for rules-based fiscal policy? In O. Blanchard, R. Rajan, K. Rogoff & L.H. Summers (Eds.), *Progress and Confusion* (pp. 183-195). MIT Press. <https://doi.org/10.1007/s00712-017-0551-7>
- Chari, V. V., DAVIS, A., & Kekoe, P. J. (2017). A Journey Down the Slippery Slope to the European Crisis: A Theorist's Guide". In M. Bordo & J. B. Taylor (Eds.), *Rules for International Monetary Stability: Past, Present, and Future* (pp. 125-67). Hoover Institution Press. <https://www.hoover.org/research/rules-international-monetary-stability>
- Comisión Europea (2019). Numerical fiscal rules in EU member countries. 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 (2020a). DG ECFIN Workshop – "Fiscal rules in Europe: Design and Enforcement". https://ec.europa.eu/info/events/dg-ecfin-workshop-fiscal-rules-europe-design-and-enforcement-2020-jan-28_en
- Comisión Europea (2020b). Economic governance review. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/economic-governance-review_en
- Cuenca, A. (2012). Estabilidad presupuestaria y endeudamiento autonómico en la crisis, *CDP. Cuadernos de Derecho Público*, 38 (septiembre-diciembre), 161-175.
- Cuenca, A. (2015). Las Comunidades Autónomas en 2015: estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, *Cuadernos de Información Económica*, 246, 47-58.
- De la Fuente, A. (2020). Las finanzas autonómicas en 2019 y entre 2003 y 2019, *Estudios sobre la Economía Española*, 2020/10.
- Debrun, X., & Jonung, L. (2019). Under threat: Rules-based fiscal policy and how to preserve it. *European Journal of Political Economy*, 57, 142-157. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2018.09.001>
- Delgado, M., Lledo, V., & Perez, J. (2017). *On the Determinants of Fiscal Non-Compliance: An Empirical Analysis of Spain's Regions*. IMF Working Paper No. 17/5.
- Doray-Demers, P., & Foucault, M. (2017). The politics of fiscal rules within the European Union: a dynamic analysis of fiscal rules stringency. *Journal of European Public Policy*, 24(6), 852-870. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1296883>

- Dovis, A., & Kirpalani, R. (2020). Fiscal rules, bailouts, and reputation in federal governments. *American Economic Review*, 110(3), 860-88. <https://10.1257/aer.20181432>
- Kotia, A., & Lledó, V. D. (2016). *Do subnational fiscal rules foster fiscal discipline? New empirical evidence from Europe*. IMF Working Paper No. 16/84.
- Eyraud, L., Hodge, A., Ralyea, J., & Reynaud, J. (2020). *How to design subnational fiscal rules: a primer*. How to notes / International Monetary Fund. | February 2020.
- European Fiscal Board (2019). *Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation*. Agosto 2019.
- Fernández, X., & Lago, S. (2013). Sobre el reparto de los derechos de déficit entre las Comunidades Autónomas: una propuesta alternativa. *Revista de Economía Aplicada*, 21(63), 117-136.
- Fondo Monetario Internacional (2015). *Fiscal Rules Dataset, 1985-2014*. <http://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/map/map.htm>
- Fondo Monetario Internacional (2016). *Fiscal Rules Dataset, 2016*. <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/matrix/matrix.htm>
- Goodspeed, T. J. (2002). Bailouts in a Federation. *International Tax and Public Finance*, 9(4), 409-421. <https://doi.org/10.1023/A:1016563902580>
- Heinemann, F., Moessinger, M. D., & Yeter, M. (2018). Do fiscal rules constrain fiscal policy? A meta-regression-analysis. *European Journal of Political Economy*, 51, 69-92. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2017.03.008>
- Instituto de Estudios Fiscales (Ed.) (2018). *Reforma de la Financiación Territorial: Informes de las Comisiones de Expertos de 2017*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Kopits, G., & Symansky, S., (1998). *Fiscal Policy Rules*. IMF Occasional Paper No. 162.
- Lago, S. (2017) (Coord.). *Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas*, GEN+ Report 4/2017.
- Lago, S., Leiceaga, X., & Vaquero, A. (2017). ¿Por qué incumplen fiscalmente las Comunidades Autónomas? *Investigaciones Regionales / Journal of Regional Research*, 37, 7-29.
- Lago, S., Martínez-Vázquez, J., & Sacchi, A. (2020). Fiscal stability during the Great Recession: putting decentralization design to the test. *Regional Studies*, 54(7), 919-930. <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1637836>
- Leal, A., & López-Laborda, J. (2015). Un estudio de los factores determinantes de las desviaciones presupuestarias en las Comunidades Autónomas en el periodo 2003-2012. *Investigaciones Regionales/Journal of Regional Research*, 31, 35-58.
- Martínez-López, D. (2020). *Apuntes de federalismo fiscal sobre el COVID-19*. Blog Nada es Gratis, Entrada del 23-03-2020. <https://nadaesgratis.es/admin/apuntes-de-federalismo-fiscal-sobre-el-covid-19>
- Molina-Parra, A., & Martínez-López, D. (2018). Do federal deficits motivate regional fiscal (im)balances? Evidence for the Spanish case. *Journal of Regional Science*, 58(1), 224-258. <https://doi.org/10.1111/jors.12328>
- Monasterio, C., & Suárez, J. (1996). Sobre las causas del endeudamiento autonómico. III Congreso de Economía Pública, Sevilla.
- Pàris, P., & Wyplosz, C. (2014). PADRE: *Politically Acceptable Debt Restructuring in the Eurozone*, Geneva Special Report on the World Economy 3. ICMB & CEPR.

- Pedraja, F., & Utrilla de la Hoz, A. (2010). Autonomía y equidad en el nuevo sistema de financiación autonómica. *Investigaciones Regionales/Journal of Regional Research*, 18, 191-218.
- Reuter, W. H. (2019). When and why do countries break their national fiscal rules? *European Journal of Political Economy*, 57, 125-141. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2018.08.010>
- Rodden, J. A., Eskeland, G. S., & Litvack, J. I. (Eds.) (2003). *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. MIT Press.
- Schaechter, A., Kinda, T., Budina, N. T., & Weber, A. (2012). *Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset*. IMF Working Paper No. 12/187.
- Vallés-Giménez, J., & Zárate-Marco, A. (2003). Los escenarios de consolidación presupuestaria como antecedente para la coordinación del endeudamiento en un contexto de estabilidad presupuestaria. *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, 8, 135-160.
- Zabalza, A., & López-Laborda, J. (2017). The uneasy coexistence of the Spanish foral and common regional finance systems. *Investigaciones Regionales / Journal of Regional Research*, 37, 119-152.

ORCID:

Diego Martínez López

<https://orcid.org/0000-0001-8651-582X>



© 2020 by the authors. Licensee: Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research - The Journal of AECR, Asociación Española de Ciencia Regional, Spain. This article is distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution, Non-Commercial (CC BY NC) license (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>).