

Fedea Policy Papers - 2020/04

**La gobernanza fiscal de las Comunidades Autónomas:
dónde estamos y qué tenemos por delante**

Diego Martínez López
(Universidad Pablo Olavide, de Sevilla)

Abril de 2020

fedea

La gobernanza fiscal de las Comunidades Autónomas: dónde estamos y qué tenemos por delante

Diego Martínez López (UPO)

Resumen ejecutivo

La gobernanza fiscal española ya se encontraba oxidada antes de la crisis sanitaria del Covid-19. A partir de ahora, 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 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.**

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 y con la suficiente potencia recaudatoria como para disponer del Estado de Bienestar que deseemos. Se trata de decidir simultáneamente qué tipo y cantidad de servicios públicos queremos y si estamos dispuestos a pagar por ellos. 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, con carácter previo, han debido decidirse socialmente. Eso supone **trascender el simple debate contemporáneo entre austericidio vs Estado de Bienestar**, y es la idea que inspira este trabajo.

Este artículo repasa 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** (previsiblemente), 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, profundizando en su metodología de cálculo y valoración, el logro es **menos meritorio**.

Durante la vigencia de la LOEPSF, se han puesto de manifiesto además una serie de limitaciones y deficiencias no menores. En primer lugar, 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*.

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 se debería haber actuado y legislado con una antelación de años.

En tercer lugar, **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. Y en cuarto lugar, también se percibe que el principal instrumento correctivo de nuestro marco de gobernanza fiscal (**el Plan Económico-Financiero, PEF**) **diste de haber alcanzado toda su eficacia**. De hecho, por las múltiples 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, el escenario diste de ser eficiente.

Algunos de los **condicionantes** a tener en cuenta en la reforma se localizan en un contexto supranacional mientras que otros son propiamente nacionales, pero todos ellos en un entorno de profunda **recesión económica**. 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**. Entre los condicionantes nacionales se pueden citar la posible **reforma de la financiación autonómica** y la salida de los mecanismos extraordinarios de financiación. 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.

Por su parte, habría que **normalizar el acceso de las CCAA a los mercados financieros y desactivar con cierta agilidad el anacronismo de mecanismos extraordinarios**. 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 FFCAA 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.

La gobernanza fiscal de las Comunidades Autónomas: dónde estamos y qué tenemos por delante

Diego Martínez López*

Universidad Pablo Olavide, de Sevilla

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.

Código JEL: H70, H74.

* Agradezco los comentarios recibidos de Ángel de la Fuente a una versión anterior de este trabajo. En cualquier caso, todas las opiniones, errores u omisiones son de mi exclusiva responsabilidad. Email de contacto: dmarlop1@upo.es

La gobernanza fiscal de las Comunidades Autónomas: dónde estamos y qué tenemos por delante

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 previstos y de hecho surgen ahora dudas acerca de cómo abordar sus exigencias legales sobre déficit estructural y endeudamiento; 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

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.

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 triviales. Este artículo pretende contribuir al respecto con una reflexión ceñida al caso de las Comunidades Autónomas (CCAA).

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 y con la suficiente potencia recaudatoria como para disponer del Estado de Bienestar que deseemos. Se trata de decidir simultáneamente qué tipo y cantidad de servicios públicos queremos y si estamos dispuestos a pagar por ellos. 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, con carácter previo, han debido decidirse socialmente. Eso supone trascender el simple debate contemporáneo entre austericidio vs derroche.

Estas observaciones, en apariencia situadas fuera del foco central de este artículo, pretenden ponderar la importancia del asunto en cuestión, y son las que en última instancia inspiran las páginas que siguen. El segundo apartado de este texto 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. 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, sí conviene hacer una referencia previa –y breve- a lo que sucedía antes de la aprobación y aplicación de la actual LOEPSF. Recuérdesse 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, si en 2007 se fijaba para 2008 un objetivo de superávit del 0,25% del PIB en el subsector CCAA, la realidad obligó a que en el otoño de 2008 un Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) fijase un nuevo objetivo que de facto se situaba en el -1% del PIB. Lo mismo ocurrió en 2009. Aun así, las CCAA incumplieron de manera manifiesta incluso estos nuevos objetivos y la restricción presupuestaria laxa se evidenció a través de la no exigencia de un plan económico-financiero (PEF) de reequilibrio ante el incumplimiento; también a través de la autorización a incurrir en endeudamiento a largo plazo según las nuevas cifras del objetivo de déficit (Cuenca, 2012).

Durante los años 2010 y 2011 se mantuvo esa tónica general: definición de objetivos –ahora mejor alineados con la coyuntura recesiva que se estaba viviendo- y valoración de los mismos notablemente laxa, ya que la presentación de los PEF de reequilibrio concedía aumentos moderados en las cifras de déficit permitidas, que en cualquier caso tampoco se cumplían de manera generalizada. Incluso se produjeron actos de rebeldía como el de dos CCAA (Cataluña y Castilla-La Mancha) que se negaron en 2011 a cumplir con la obligación de presentar el PEF de reequilibrio al que estaban obligadas. No obstante, el Estado sí empezaba a mostrar una postura más activa respecto a las incumplidoras en materia de gastos de personal, sanitario y ligado a la dependencia (RDL 8/2010, de 20 de mayo), nuevos condicionantes y autorizaciones más estrictas de endeudamiento y señalización pública de aquellas CCAA ante riesgos evidentes de incumplimiento (Cuenca, 2012).

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 diseño y aplicación/supervisión de reglas fiscales sobre 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. Si bien es cierto que estos ECP supusieron un freno a la tendencia expansiva de la deuda pública autonómica (Monasterio, 1996), no menos real es que el esquema de incentivos/sanciones que definía era poco eficaz para lograr resultados en términos de objetivos alcanzados (Vallés-Giménez y Zárata-Marco, 2003). Si a esto se une el que estos ECP se encontraban sometidos a continuas revisiones renegociadas para hacer coincidir de facto los objetivos y los resultados (Monasterio y Suárez, 1996), la valoración no puede ser positiva en términos de disciplina fiscal.

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 DAVIS 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. Y todo ello abarcando contextos históricos e institucionales muy heterogéneos. Por tanto, la LOEPSF no partía de un sustrato de credibilidad ganado que le facilitase su desempeño 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. 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. Sin embargo, la normativa sobre estabilidad presupuestaria permaneció ajena a estos cambios.

En efecto, el cambio de 2009 en el SFA conllevó, más allá de la recomposición de ingresos derivada de nuevos porcentajes de cesión tributaria, una aportación sustancial de recursos adicionales por parte del Estado que se estimó en más de 11.000 millones de euros (De la Fuente, 2010). De forma complementaria, los excesos de recursos percibidos en caja por las CCAA en 2008 y 2009, dada la recaudación tributaria real que tuvo lugar en esos años, habrían de ser devueltos en el año 2010 y siguientes; se trataba de un importe superior a los 24.000 millones de euros, que fue aplazado y fraccionado, en varias etapas, para ser satisfechos en 20 años.

Esta falta de sincronía legislativa pudo atribuirse a varias circunstancias del momento. Las reformas de la Ley General de Estabilidad y su complementaria casi acababan de ser compiladas en un texto único (Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre) cuando se inicia –en el verano de 2009- la reforma del SFA, en un contexto claramente recesivo ya pero comprometido políticamente con un importante ajuste en el reequilibrio vertical de las Administraciones Públicas. Por su parte, la nueva LOEPSF, de principios de 2012, se elaboró bajo la presión internacional ante las dudas en que se encontraba sumida la sostenibilidad de la deuda soberana española. Se trataba, por tanto, de distintos momentos del tiempo, que dieron lugar a distintos condicionantes para el legislador (por cierto,

sometido a dos elecciones generales con cambio de gobierno incluido) y unos contenidos no conectados. Más adelante se argumentará que este asincronismo debiera evitarse ante unas eventuales reformas simultáneas del SFA y de la LOEPSF.

2.2 El cumplimiento de los objetivos fiscales con la LOEPSF

La principal fuente de información para este apartado reside en los informes sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto previstos en el artículo 17 (apartados 3 y 4) de la LOEPSF. Se trata en efecto de una información que, en primera vuelta (antes del 15 de abril), y luego confirmada si es el caso en segunda (antes del 15 de octubre), permite evaluar si los distintos niveles de gobierno han cumplido los objetivos marcados previamente³.

En lo que respecta al déficit, el resultado del subsector CCAA no es satisfactorio. 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 aquí se incluye tanto 2019 - teniendo en cuenta los datos avanzados hasta el momento- como 2020 –por el impacto de la crisis sanitaria del Covid-19), se ha cerrado (o cerrarán) 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 autonómico⁴. 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 fiscal⁵.

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

³ Aunque en apariencia se revela como un tema menor, debe hacerse notar que estos informes no siempre se han publicado con el debido respeto a las fechas marcadas por la LOEPSF. Diferentes gobiernos, en diferentes momentos del tiempo, han hecho públicos estos documentos con semanas de retraso en algunos casos, sin que por otra parte hayan recibido amonestación alguna.

⁴ El lector interesado puede consultar De la Fuente (2019) que, si bien deja fuera los dos últimos años, el periodo que analiza mantiene en esencia su continuidad en 2019.

⁵ 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, 2019).

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 desacompanan 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. Esto puede abonar la tesis de que los procesos de consolidación fiscal exitosos son aquellos basados en una combinación de políticas de ingresos y gastos públicos, sobreponderando más bien las reducciones en los últimos que los incrementos de impuestos (Alesina y otros, 2019). Además, la literatura relevante 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.

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 son fijados con carácter previo el año anterior como porcentaje del PIB, para su evaluación a efectos de los informes preceptivos de la LOEPSF (los aludidos 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 FFCAA utilizados en pagar a proveedores del año anterior y satisfechas a lo largo del año en curso (los llamados Extra FLA o Extra Facilidad), deduciendo la reducción de deuda comercial realizada vía *factoring*⁶. En consecuencia, la cifra final tomada como objetivo de deuda suele ser superior a la inicialmente aprobada el año anterior.

⁶ 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.

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, en línea con etapas anteriores incluso a la primera ley sobre estabilidad presupuestaria, el Estado ha condicionado las preceptivas autorizaciones al endeudamiento que le solicitan las CCAA al cumplimiento de objetivo de estabilidad y deuda pública (artículo 13.4 de la LOEPSF). Esta posición restrictiva ha coadyuvado ciertamente en el cumplimiento de dicho objetivo.

Recientemente hay que añadir también otra mejora en camino en la disciplina fiscal en términos de deuda pública⁷. Aunque cuantitativamente tiene un impacto relativamente pequeño sobre el *stock* de deuda total (casi 1.000 millones de euros vs los casi 300.000 millones con datos de 2018), 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 (con el FFCAA o con el sector privado) 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), no encaja bien con lo que algunas CCAA entienden por objetivo de deuda pública. Si bien desde el rigor conceptual y la alineación de los objetivos de déficit y deuda pública es obligado actuar de esta forma, algunos de los gobiernos autonómicos afectados han reclamado ignorar ese exceso de financiación, entendiendo que el objetivo de deuda pública no es un *objetivo* (con todo lo que eso conlleva) sino un *derecho* que tienen a endeudarse. Y de ahí buena parte de sus reclamaciones para agotar todo el recorrido que los objetivos de deuda pública en ocasiones les conceden, por encima incluso de sus necesidades de financiación y, en muchas ocasiones, para ensanchar su base tesorera que, en rigor, debiera circular por otro camino.

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

⁷ Este asunto se ha abordado 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 de deuda pública para 2020.

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). Sobre la aplicación de este artículo 32 y, de manera colateral las IFS, se elabora más adelante.

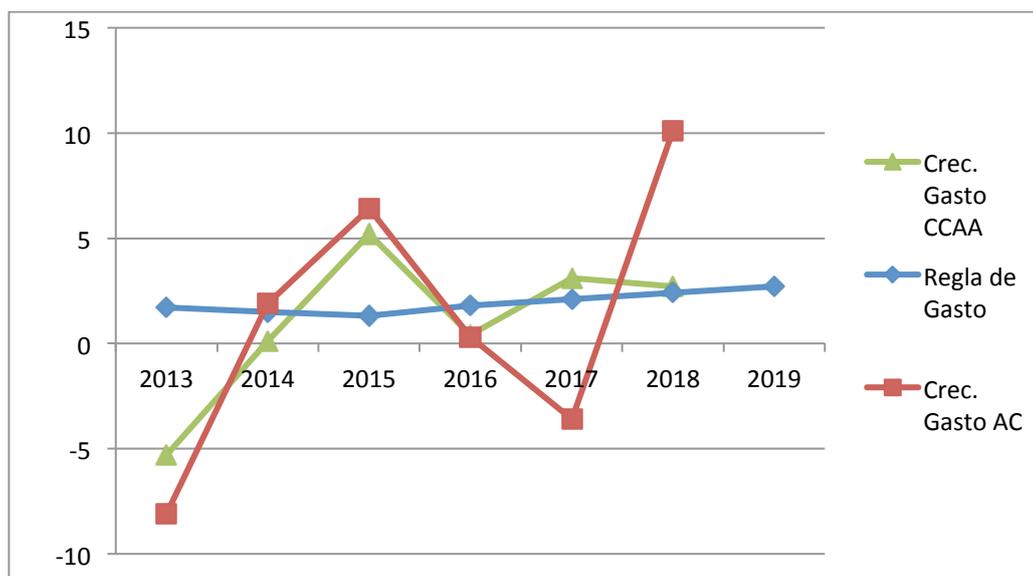
Por último, con respecto a la regla de gasto, debe afirmarse de entrada que tanto su diseño como aplicación, en términos generales pero especialmente en el ámbito autonómico, distan ser los adecuados. Esta regla fiscal fue introducida con la LOEPSF, tomando como referencia el marco de gobernanza fiscal europeo, aunque sin replicarlo literalmente. Simplemente, por señalar algunas diferencias a modo de ilustración, la regla de gasto europea incluye al subsector de la Seguridad Social, tiene un carácter vinculante cuando un país se encuentra en el brazo preventivo y camino de su Objetivo a Medio Plazo (MTO por su siglas en inglés), pero no cuando está sometido a las condiciones del PDE y, con una flexibilidad de dos años, muestra también una ligazón entre el ajuste estructural requerido para reducir deuda y el valor de referencia.

En España, sin embargo, la regla de gasto se aplica anualmente con independencia de la posición del país en el cumplimiento de las reglas fiscales. Tampoco su cálculo (una media móvil de tasas de crecimiento pasadas y futuras) mantiene relación alguna con el objetivo de déficit y el de deuda pública. Bien por esta rigidez 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; las EELL, en este ámbito también, sí han ajustado su comportamiento a esta regla, incumpléndola solamente un año (2015).

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, 2013-2018.



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

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 diciembre⁸), la capacidad de las CCAA para afectar de manera sustancial a su gasto computable se limita moderadamente.

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

⁸ 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.

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 cumple con el objetivo de estabilidad presupuestaria y el de regla de gasto, se puede acceder al primero, que conlleva un menor grado de condicionalidad. En consecuencia, los planes de ajuste ligados al FLA ignoran los esfuerzos de las CCAA en términos de evolución del gasto computable a efectos de la regla de gasto, que formalmente no se tienen en cuenta⁹.

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.

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.

⁹ No obstante, tanto en el diseño como en el seguimiento de dichos planes de ajuste, en la medida en que las mismas CCAA que están sujetos a ellos también lo están a un PEF, el Ministerio de Hacienda de facto vigila el cumplimiento de la regla de gasto.

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, 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 ha ido actualizando su indicador, que contenía registros desde 1990, y ahora ofrece valores hasta 2017 para los 28 países de la UE (Comisión Europea, 2019); ha incorporado por tanto la última remesa de reformas legislativas en la gobernanza fiscal europea que tuvo lugar justo después de la Gran Recesión (*Six-Pack* y *Two-Pack*). El valor del índice estandarizado (después de haber aplicado una serie de transformaciones para facilitar comparaciones homogéneas de diversas dimensiones) 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 en lo que a regla de gasto se refiere.

También el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2015) recopila una información similar y, aunque no se 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 destacado 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. Piénsese por ejemplo en el caso sueco. El país nórdico cuenta con un mejor historial de cumplimiento fiscal que el de España y, sin embargo, sus reglas fiscales son calificadas por el indicador de la CE como de menor ambición y generalidad que las nuestras. 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), la eficiencia del sector público (Bergman y otros, 2016) o el grado de descentralización y el ciclo político (Reuter, 2019). Y en estas

dimensiones, España no se encuentra en mejores condiciones diferenciales respecto a Suecia, por seguir con el ejemplo.

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.

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 también un sesgo de publicación según se trate de *working papers* o artículos aceptados en revista 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*; ello estaría relacionado con la presión que editores y evaluadores ejercen sobre las primeras versiones de los artículos a fin de alcanzar resultados estadísticamente significativos (Franco y otros, 2014).

Por consiguiente, reglas fiscales más duras y precisas no garantizan resultados más acordes con la disciplina fiscal. Incluso a veces, como se viene indicando, la causalidad fluye en sentido contrario. Dosis 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. Y este caso es aplicable al ejemplo español.

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 2020¹⁰. 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.

¹⁰ En lo que sigue se adopta el criterio, por realismo –o, si se quiere, por ser menos ingenuo-, de que dicho periodo transitorio comprende también el año 2020.

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 a lo largo de su vigencia. 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, conocida y reconocida por todos los agentes implicados en el cumplimiento de la normativa fiscal, 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.

¿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. En realidad, esta disposición transitoria suponía la continuación de otra similar contenida en la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la LOFCA, que permitía excepcionalmente para los años 2009 y 2010 concertar operaciones de crédito con las que financiar gasto corriente asociado a SPF. Existe, por tanto, una continuidad para excepcionar la regla de oro en el endeudamiento autonómico que se prolonga ya durante más de una década.

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 en este momento se concentran en los compartimentos de Facilidad Financiera (FF) y Fondo de Liquidez Autonómica (FLA). Por consiguiente, a partir de 2020, solo cabría en rigor el endeudamiento autonómico para inversión pública; pero si necesitasen recursos para cubrir déficit más allá de las inversiones públicas (esto es, gasto corriente) y/o se superase el límite del 25 por ciento de los ingresos corrientes, el endeudamiento solo sería posible a través del FFCCAA.

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 esencial¹¹, 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.

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

¹¹ Aunque la reforma constitucional alemana de 2009 ya desvinculó el endeudamiento de la Federación y de los *Länder* del gasto en capital público.

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. Si bien las últimas no constituyen el foco de este artículo, debemos tenerlas en cuenta pues en cierta medida han guiado la orientación de algunas medidas que desde el ámbito local se han trasladado al autonómico en este terreno.

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 su 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, a modo de recodo en el camino, sobre las IFS en el ámbito local en 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.

Una discrepancia de ámbito menor es la relacionada 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 estaba definido en términos de contabilidad nacional y 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 CCAA¹².

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 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, que quedan además bajo su ámbito de competencia directa. Por ejemplo, se completa el proceso de lo que supone una

¹² El ejemplo anteriormente citado del País Vasco y referido a la actualización del cupo en 2017 cualifica también para este artículo 12.5.

advertencia ante el riesgo de incumplimiento con un “diálogo” de posibles medidas entre la Comunidad Autónoma apercebida y el gobierno central; también se secuencian mejor, con una notable dosis de gradualismo, las transiciones -ahora más abundantes- 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, a pesar de la discrecionalidad concedida por la LOEPSF, la autoridad competente no tendría reparos en adoptar la medida propuesta. La realidad, extraída en este caso del 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 apunte previo que merece la pena traer a colación y 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 (o, de manera equivalente, relajan en exceso las sanciones por incumplir). Estaríamos en presencia de un comportamiento poco ejemplar sobre el que existe evidencia empírica de que no ha favorecido la disciplina fiscal de las CCAA ¹³.

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; es el caso referido anteriormente de Castilla-La Mancha. ¿Cuál sería entonces su eficacia? En estas situaciones, de manera tácita, se suele ignorar la elaboración y aprobación de los PEF.

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-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)

¹³ Véase Molina-Parra y Martínez-López (2018), si bien para un periodo anterior al de la LOEPSF.

derivados de su acceso a los recursos del FLA y que se extiende hasta la amortización completa del préstamo concedido¹⁴.

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 decae una medida de aumento de ingresos prevista precisamente en este PEF? 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 lado, favorece el que muchas iniciativas en este sentido sean calificadas de estar motivadas por un elevado componente de discrecionalidad política. “¿Por qué a nosotros? ¿Por qué ahora?”, se preguntan muchas CCAA al recibir estas misivas. 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:

¹⁴ 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.

“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.

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 vigencia¹⁵. ¿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 pero también discutible: 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 no tanto por mantener el mayor grado de actualización de este documento sino, sobre todo, por 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

¹⁵ El acuerdo de la CDGAE de 31 de enero ha extendido el plazo de amortización hasta los 12 años.

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 (algunas) reformas estructurales largo tiempo paralizadas.
- 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 internacionales. 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 sea superado y evolucione 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 de las finanzas gubernamentales. 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. Puesto que se trata de una reforma largamente pospuesta (recuérdese que en 2014 debería haberse evaluado el sistema que comenzó en 2009 y que en 2017 un grupo de expertos rindió el informe que se le había pedido), ocupaba una de las primeras posiciones en la agenda política de reformas de la nueva legislatura. 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 (Comunidad Valenciana y la Región de Murcia, en particular) 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 en nuestro país 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 FFCAA. 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 un criterio será la del elevado *stock* de deuda pública al que se enfrenta algunas CCAA, que principalmente tienen 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 y para satisfacer deudas comerciales con proveedores y aliviar el cierre de los mercados de capitales a las CCAA, 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.

Citemos algunos de sus efectos más contraproducentes¹⁶. 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 eficiencia¹⁷. 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.

¹⁶ Cuenca (2015) plantea el que estos mecanismos hayan podido estimular incluso los déficits y deudas públicas autonómicas.

¹⁷ 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.

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), tanto en marcos supranacionales como descentralizados como el nuestro. Por ello, una posible vía de solución consista en aliviar el trilema para convertirlo en 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 (Hauptmeier y Kamps, 2020). 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 claramente se encuentran en niveles de insostenibilidad, convierten en quimérico el fijar como ancla del sistema a la deuda pública de las CCAA (Cuenca, 2015). 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, en una reconfiguración de la regla de oro, como se apuntaba más arriba.

- 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. No ha de olvidarse que 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.

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 distan de ser los deseables 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 existe insuficiencia financiera para atender las responsabilidades de gasto; es el llamado desequilibrio vertical.

Se trata de no repetir el enfoque implícito seguido en la reforma del SFA de 2009 en términos de suficiencia financiera. 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 la nueva gobernanza con que nos dotemos 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, con o sin razón, 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. La viabilidad de una gobernanza fiscal más creíble se lo agradecerá. Y por supuesto, aunque sea otro debate, 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 cumplimiento 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 FFCAA 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 y rapidez 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 rodea al FFCAA.

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 (Pâris 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, en el mejor de los casos, un rescate con condicionalidad suave vía Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), la extinción decidida del FFCAA 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 parciales 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 en el 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 fiscal.

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. Si bien 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 (previsiblemente), 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, aunque en otro orden de discusión más preciso, la discrecionalidad y escasa factibilidad con que se han fijado en muchos casos los objetivos de estabilidad presupuestaria han 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 fiscal.

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, y ello sin necesidad de conjurarse a través de una sobrerreacción generalizada hacia las haciendas subcentrales. El evidente coste político de hacerlo ha sido lo suficientemente potente para echar en falta ese deseable automatismo.

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–, planes presupuestarios a medio plazo y, por supuesto, los propios presupuestos generales 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* y sin encontrarse sometidas a cierre de mercados alguno. 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 (2019): *Informe sobre las líneas fundamentales de los presupuestos de las Comunidades Autónomas para 2020*. Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

Alesina, A., Favero, C., y Giavazzi, F. (2019): Effects of Austerity: Expenditure-and Tax-based Approaches, *Journal of Economic Perspectives*, 33(2), 141-62.

Badinger, H. y Reuter, W. H. (2017): The case for fiscal rules, *Economic Modelling*, 60, 334-343.

Bergman, U. M., Hutchison, M. M. y Jensen, S. E. H. (2016): Measurement and Effectiveness of National Fiscal Rules and Governance in the European Union. *Makropolitik i kris*, 115.

Buti, M. (2016): What future for rules-based fiscal policy, in O. Blanchard, R. Rajan, K. Rogoff y L Summers (eds), *Progress and Confusion: The State of Macroeconomic Policy*, University Press Scholarship Online.

Chari, V. V., DAVIS, A. y Kehoe, P. J. (2017): A Journey Down the Slippery Slope to the European Crisis: A Theorist's Guide." In *Rules for International Monetary Stability: Past, Present, and Future*, editado por Michael D. Bordo y John B. Taylor, 125–67. Palo Alto, CA: Hoover Institution Press.

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*, nº 246.

De la Fuente, A. (2019): Las finanzas autonómicas en 2018 y entre 2003 y 2018, *Estudios sobre la Economía Española*, 2019/11.

Debrun, X. y Jonung, L. (2019): Under threat: Rules-based fiscal policy and how to preserve it, *European Journal of Political Economy*, 57, 142-157.

Doray-Demers, P. y 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.

- Dovis, A., y Kirpalani, R. (2020): Fiscal rules, bailouts, and reputation in federal governments, *American Economic Review*, 110(3), 860-88.
- Kotia, A. y Lledó, V. D. (2016): *Do subnational fiscal rules foster fiscal discipline? New empirical evidence from Europe*, International Monetary Fund, WP 16/84.
- Eyraud, L., Hodge, A., Ralyea, J. y 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.
- Fondo Monetario Internacional (2015): Fiscal Rules Dataset, 1985-2014. Online at <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>
- Franco, A., Malhotra, N., Simonovits, G., 2014. Publication bias in the social sciences: unlocking the file drawer, *Science*, 345 (6203), 1502–1505.
- Goodspeed, T. J. (2002): Bailouts in a Federation. *International Tax and Public Finance*, 9(4), 409-421.
- Hauptmeier, S. y Kamps, C. (2020): *Debt Rule Design in Theory and Practice: The SGP's Debt Benchmark Revisited*. ECB Working Paper No. 2379.
- Heinemann, F., Moessinger, M. D. y Yeter, M. (2018): Do fiscal rules constrain fiscal policy? A meta-regression-analysis, *European Journal of Political Economy*, 51, 69-92.
- 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. y Symansky, S., (1998): Fiscal Policy Rules. IMF Occasional Paper No 162. International Monetary Fund.
- Lago, S., Leiceaga, X. y Vaquero, A. (2017): ¿Por qué incumplen fiscalmente las Comunidades Autónomas?, *Investigaciones regionales / Journal of Regional Research*, (37), 7-29.
- Molina-Parra, A. y 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.
- Monasterio, C. (1996): Los límites al endeudamiento de los gobiernos subcentrales. Teoría y evidencia para el caso español, *Hacienda Pública Española*, 67, 275-285.
- Monasterio, C. y Suárez, J. (1996): "Sobre las causas del endeudamiento autonómico", III Congreso de Economía Pública, Sevilla.
- Pâris, P. y Wyplosz, C. (2014): PADRE: *Politically Acceptable Debt Restructuring in the Eurozone*, Geneva Special Report on the World Economy 3, ICMB and CEPR.

Reuter, W. H. (2019): When and why do countries break their national fiscal rules?, *European Journal of Political Economy*, 57, 125-141.

Rodden, J. A., Eskeland, G. S., y Litvack, J. I. (Eds.) (2003): *Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints*. MIT Press.

Schaechter, Kinda, Budina y Weber (2012): *Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset*, Fiscal Affairs Department, IMF WP/12/187.

Vallés-Giménez, J. y Zárata-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.