

LAS REGLAS FISCALES TRAS LA COVID-19

César MARTÍNEZ SÁNCHEZ*

Resumen

En primer lugar, en este trabajo se presentan las reglas fiscales que rigen en España. A continuación, se examina el impacto que la COVID-19 ha tenido sobre las mismas. Por último, a fin de remediar las insuficiencias observadas, se enumeran las reformas que deberían aprobarse para mejorar la redacción y la ejecución de las reglas fiscales.

Palabras clave

Reglas fiscales, estabilidad presupuestaria, deuda pública, regla de gasto.

Abstract

Firstly, this work presents the fiscal rules currently in force in Spain. Then, it examines the particular impact of COVID-19 on such regulation. Finally, in the light of the shortcomings observed, it proposes several reforms to be passed in order to improve the design and implementation of the Spanish fiscal rules.

Keywords

Fiscal rules, budget stability, public debt, expenditure benchmark.

SUMARIO: I. Introducción. II. Las reglas fiscales antes de la COVID-19. 1. Objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública. 1.1 Objetivos de estabilidad presupuestaria. 1.2 Objetivos de deuda pública. 1.3 Fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública. 2. Regla de gasto. 3. Destino obligatorio del superávit presupuestario. 4. Medidas preventivas, correctivas y coercitivas. III. Las reglas fiscales durante la COVID-19. 1. En la Unión Europea. 2. En España. IV. Las reglas fiscales tras la COVID-19: una propuesta de mejora. 1. Cambios en la redacción de las reglas. 2. Cambios en la aplicación de las reglas. V. Bibliografía.

* Profesor Contratado Doctor de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Autónoma de Madrid, cesar.martinez@uam.es.

I. INTRODUCCIÓN

«**P**ARA el creyente, la salvación está en el santo temor de Dios; para todo ministro de Hacienda, la salvación está en el santo temor al déficit». Esta sentencia, que se atribuye a José Echegaray (además de laureado dramaturgo, ministro de Hacienda de varios gobiernos durante la Restauración) (1), resume la visión –algo simplista aunque no exenta de cierta razón– con la que a veces se afronta la regulación de las finanzas públicas.

En efecto, la situación presupuestaria ideal es la de superávit, esto es, aquella en la que los ingresos superan a los gastos. Esto permite a la Administración reducir su deuda, afrontar gastos imprevistos sin necesidad de acudir a financiación externa y, en su caso, reducir los impuestos.

Por el contrario, en una situación de déficit, la Administración se ve obligada a aumentar su endeudamiento, es más frágil ante nuevas e imprevistas necesidades y, antes o después, acaba necesitando recortar gastos y/o aumentar los ingresos.

En alguna ocasión, se ha pretendido presentar el debate acerca de las reglas fiscales como una lucha entre la visión progresista expansiva y la visión ortodoxa austera. A mi juicio, se trata de una aproximación equivocada a la cuestión. En efecto, es cierto que el pensamiento socialdemócrata atribuye un mayor protagonismo al papel que el Estado ha de desempeñar en la economía que el que le otorga la visión liberal. En ese sentido, la oposición entre ambas visiones debería referirse al *tamaño* del Estado, no a su *situación presupuestaria*. Esto es, el equilibrio presupuestario debería ir más allá de la visión política particular, de forma que pueda integrarse en el consenso que recoge la Constitución, tal y como actualmente refleja el controvertido artículo 135. En efecto, no parece que nadie cabalmente pueda afirmar que es preferible una situación de déficit a una de superávit. Las diferencias aparecen cuando se trata de precisar qué volumen de déficit y endeudamiento es admisible, en qué plazo se deben alcanzar los objetivos, quién debe controlar su ejecución y cuáles han de ser, en su caso, las consecuencias de su incumplimiento. Esa es la tarea de las reglas fiscales, cuyo contenido está en constante evolución.

Si la Gran Recesión obligó a un profundo replanteamiento de la estabilidad presupuestaria en la Unión Europea, la pandemia de la COVID-19 parece que también va a deparar una sustancial alteración de las reglas que disciplinan el gasto público (2). En este sentido, este trabajo se estructura de la siguiente manera: i) qué reglas fiscales había antes de la pandemia; ii) cómo se han alterado durante la extensión de la enfermedad; y iii) qué se debe mejorar para el futuro.

(1) Fue pronunciada en 1905 en el Congreso de los Diputados, según relata Miguel MARTORELL LINARES en el artículo «Santo temor al déficit», *Diario El País*, 22 de junio de 2016.

(2) Entre las últimas reflexiones al respecto, destaca la propuesta de modificación de las reglas fiscales en el ámbito de la Unión Europea formulada en BLANCHARD, O.; LEANDRO, A., y ZETTELMAYER, J., «Redesigning EU Fiscal Rules: From Rules to Standards», Peterson Institute for International Economics, Working Paper 21-1, February 2021, disponible en <https://www.piie.com/sites/default/files/documents/wp21-1.pdf>. Igualmente, resulta muy ilustrativa la recapitulación de propuestas de reforma que se ha realizado en CARRIÓN ÁLVAREZ, M., «Eurozone fiscal reform in light of COVID-19: a review of existing proposals», Funcas Europe, marzo 2021, disponible en <https://www.funcas.es/articulos/eurozone-fiscal-reform-in-light-of-COVID-19-a-review-of-existing-proposals/>.

II. LAS REGLAS FISCALES ANTES DE LA COVID-19

En el contexto de la tercera fase de la unión económica y monetaria, se alcanzó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que fue concebido para asegurar que los países de la UE mantuvieran unas finanzas públicas saneadas tras la introducción del euro como moneda única. Formalmente, dicho pacto constaba de una resolución del Consejo Europeo (adoptada en 1997) y dos reglamentos del Consejo, de 7 de julio de 1997 (uno sobre la supervisión de las situaciones presupuestarias y la coordinación de las políticas económicas; y otro sobre la aplicación del procedimiento de déficit excesivo al que se refiere el art. 126 TFUE y su Protocolo núm. 12). A pesar de que habían sido objeto de reformas en 2005, esta regulación no fue suficiente para evitar el grave deterioro de las finanzas públicas que produjo la crisis económica iniciada en 2008.

Con el declarado propósito de prevenir desequilibrios futuros, se reforzó la normativa sobre gobernanza económica de la UE mediante ocho reglamentos comunitarios y un nuevo tratado internacional:

i) El paquete de seis medidas (*Six Pack*), que introdujo un sistema más amplio de supervisión de políticas económicas con el objeto de detectar los problemas, como las burbujas inmobiliarias o la reducción de la competitividad, con la suficiente antelación.

ii) El paquete de dos medidas (*Two Pack*), que estableció un nuevo ciclo de control para la zona del euro con la presentación cada otoño a la Comisión Europea de los proyectos de planes presupuestarios de los países (salvo los que cuenten con programas de ajustes macroeconómicos).

iii) El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de 2012 («pacto presupuestario») que incorporó unas disposiciones fiscales más estrictas que el anterior Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

El conjunto de estas medidas se integra en la actualidad en el llamado Semestre Europeo, que es el mecanismo de coordinación de la política económica de la UE.

En lo que se refiere a España, en nuestro país ya existían normas relativas a la estabilidad de las cuentas públicas antes de la Gran Recesión (3). Sin embargo, los abultados desequilibrios presupuestarios (recuérdese que el déficit de España alcanzó el 11,2 % del PIB en 2009), acompañados de una notable alza del coste de la financiación, condujeron a una importante reforma de las reglas fiscales de nuestro país.

En efecto, con el declarado propósito de «fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española a medio y largo plazo», en agosto de 2011 se inició la reforma del artículo 135 de la Constitución, que se sometió a la aprobación del

(3) Entre otras, por ejemplo, la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la de estabilidad presupuestaria, así como el Texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre.

Parlamento por vía de urgencia y lectura única. En lo tocante a las reglas fiscales, el nuevo tenor del artículo 135 estableció lo siguiente:

i) El Estado y las comunidades autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

ii) Las entidades locales deberán presentar equilibrio presupuestario.

Asimismo, se remitió a una ley orgánica la regulación de la distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse; la metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural; y la responsabilidad de cada Administración pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

En cumplimiento del mandato constitucional que se acaba de referir, se aprobó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF). En ella se concretaron las anteriores reglas fiscales (4) y se crearon otras adicionales, a saber: establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones públicas; regla de gasto; destino obligatorio del superávit presupuestario y las medidas preventivas, coercitivas y correctivas.

1. OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y DEUDA PÚBLICA

1.1 Objetivos de estabilidad presupuestaria

Como se vio anteriormente, en el artículo 135 CE se realiza una remisión al Derecho de la Unión Europea –no estrictamente necesaria de acuerdo con el principio de primacía (5)– en lo referente a los límites de déficit y deuda públicos. En este sentido, en el artículo 11 LOEPSF se endurece el régimen previsto en el artículo 135.2 CE (que solo obliga a no incurrir «en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros»), al señalar que «ninguna Administración pública podrá incurrir en déficit estructural». No obstante, el rigor de este precepto se atenuó en dos sentidos: se permitió alcanzar en el conjunto de Administraciones públicas un déficit estructural

(4) La estabilidad presupuestaria no fue una novedad de esta ley orgánica, sino que ya se recogía en leyes anteriores, como se apunta en MARTÍNEZ LAGUNA, F. D., «La reforma del artículo 135 de la constitución española: efectos y consecuencias jurídicas de la reforma», *RJUAM*, núm. 24, 2011-II, pp. 119-140.

(5) Este principio fue consagrado muy tempranamente en la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, caso *Costa contra Enel*, de 15 de julio de 1964. Sin embargo, no todos los tribunales constitucionales europeos han asumido plenamente esta doctrina. En particular, el Tribunal Constitucional Federal de Alemania (*Bundesverfassungsgericht*) lleva décadas realizando una interpretación distinta de este principio, tal y como se ha puesto recientemente de manifiesto en su Sentencia de 5 de mayo de 2020 (2 BvR 859/15; ECLI: DE: BVerfG:2020: rs20200505.2bvr085915), que ha sido analizada en Mangas Martín, A., «El Tribunal Constitucional alemán y su “fuego amigo” sobre el Tribunal de Justicia de la UE y el BCE», *Análisis del Real Instituto Elcano* (ARI), núm. 72, 2020.

ral del 0,4 % PIB en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, de acuerdo con la normativa europea; y se fijó el cumplimiento de este objetivo en el entonces lejano ejercicio 2020 (disposición transitoria primera).

Asimismo, se incluyó una cláusula de salvaguardia –ya expresamente prevista en el artículo 135.4 CE– en virtud de la cual el Estado y las comunidades autónomas podrán incurrir en déficit estructural en caso de «catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de las Administraciones públicas y perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados».

En cuanto a las corporaciones locales, apenas se añadió algo a lo ya previsto en el artículo 135.2 CE, en tanto que se reiteró que deberán mantener una «posición de equilibrio o superávit presupuestario».

En relación a las Administraciones de la Seguridad Social, deberán mantener una situación de equilibrio o superávit presupuestario, si bien se permite que excepcionalmente incurran en déficit estructural de acuerdo con las finalidades y condiciones previstas en la normativa del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, en cuyo caso el déficit estructural máximo admitido para la Administración central se minorará en la cuantía equivalente al déficit de la Seguridad Social.

1.2 Objetivos de deuda pública

En el artículo 13.1 LOEPSF se establece que el volumen de deuda pública del conjunto de Administraciones públicas no podrá superar el 60 % del PIB, lo cual no es sino una reiteración de lo dispuesto en el Protocolo núm. 12 del TFUE. Sí fue innovador el reparto que se realizó de dicho límite: 44 % para la Administración central, 13 % para el conjunto de comunidades autónomas y 3 % para el conjunto de corporaciones locales. Asimismo, se estableció una regla adicional que fijó que el límite de deuda pública de cada una de las comunidades autónomas no podrá superar el 13 % de su PIB regional. Ahora bien, al igual que ocurre con los objetivos de estabilidad presupuestaria, los objetivos de deuda habrían de cumplirse a partir de 2020 y, en todo caso, podrían ser superados si se dieran las circunstancias excepcionales que se señalaron en el apartado anterior.

Junto con estos rígidos límites al endeudamiento (complementados por un estricto régimen de autorización), también se reforzaron los controles sobre la deuda comercial de las Administraciones públicas (6). Así, en 2013 se reformó la LOEPSF con el objeto de garantizar que las Administraciones públicas cumplieran con el plazo máximo de pago a proveedores (7).

(6) Nótese que las reformas legislativas para la reducción de la morosidad comercial comenzaron mucho antes de la LOEPSF, como se pone de manifiesto –entre otras normas– en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

(7) A raíz de dicha reforma legal, se aprobó el Real Decreto 1040/2017, de 22 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 635/2014, de 25 de julio, por el que se desarrolla la metodología de cálculo del periodo medio de pago a proveedores de las Administraciones Públicas y las condiciones y el procedimiento de retención de recursos de los regímenes de financiación, previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

1.3 Fijación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública

Como complemento a lo que se acaba de apuntar, en el artículo 15 LOEPSF se establece que el Gobierno, mediante acuerdo del Consejo de Ministros, ha de fijar los objetivos de estabilidad presupuestaria (en términos SEC 2010) y el objetivo de deuda pública referidos a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto de Administraciones públicas como para cada uno de sus subsectores. Tras lo anterior, el referido acuerdo del Consejo de Ministros (en el que también se ha de incluir el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado) ha de ser remitido a las Cortes Generales acompañado de las recomendaciones y del informe correspondiente. Si el Congreso de los Diputados o el Senado rechazan los objetivos, el Gobierno, en el plazo máximo de un mes, remitirá un nuevo acuerdo que se someterá al mismo procedimiento.

Junto con lo anterior, al Gobierno también le corresponde, previo informe de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) y del Consejo de Política Fiscal y Financiera, fijar los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las comunidades autónomas (art. 16 LOEPSF).

2. REGLA DE GASTO

Como ya he señalado en otro trabajo (8), no es nada novedosa la pretensión de limitar la evolución del gasto público por medio del establecimiento de un porcentaje máximo de incremento, normalmente relacionado con la previsión de crecimiento de la economía. De hecho, existen experiencias de este tipo al menos desde 1985 y se ha sostenido que hay evidencia empírica que demuestra que estas reglas de gasto producen un mayor cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria (9). La finalidad de esta regla contracíclica es contener el gasto en los momentos de expansión económica, de suerte que se generen superávits que sirvan para amortizar anticipadamente deuda o, en su caso, generar ahorros a los que pueda acudir cuando se invierta el ciclo.

Al calor de las reformas ya referidas que endurecieron la disciplina presupuestaria en la Unión Europea, se introdujo en 2011 –dentro del paquete de reglamentos denominado *Six Pack*– el valor de referencia para el gasto (*expenditure benchmark*), que indica la tasa de crecimiento del gasto público a la que tienen que aproximarse los Estados. Como elocuentemente ha apuntado la AIReF, a diferencia de la regla de gasto española a la que ahora me referiré, esta referencia (obsérvese que se denomina *benchmark* y no *rule*) no es un objetivo en sí mismo, sino que se trata de un indicador del Objetivo a Medio Plazo de cada Estado (MTO por sus siglas en inglés) medido en términos de saldo estructural. Al no ser un objetivo, «su incum-

(8) MARTÍNEZ SÁNCHEZ, C., «La regla de gasto en España: “el diablo está en los detalles”», *Blog del Almacén de Derecho*, 1 de junio 2018, disponible en <https://almacenederecho.org/la-regla-gasto-espana-diablo-esta-los-detalles>

(9) CORDES, T.; KINDA, T.; MUTHORA, P., y WEBER, A., «Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy?», IMF Working Paper 15/29, 2015.

plimiento no tiene consecuencias sancionadoras, que solo se desencadenan si hay una desviación en el MTO» (10).

Por el contrario, en España el legislador decidió instituir una regla de gasto nacional mucho más exigente (al menos en su formulación), al establecer en el artículo 12.1 LOEPSF que «[l]a variación del gasto computable de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española». Esta tasa de referencia la fija el Ministerio de Economía siguiendo la metodología de la Comisión Europea, teniendo en cuenta los cinco ejercicios precedentes y la previsión para el presente y los cuatro futuros.

Si se produce el incumplimiento de esta regla, se establece como consecuencia automática la formulación de un Plan Económico-Financiero, que ha de ser aprobado en el caso de las corporaciones locales por el órgano que ostente la tutela financiera (Ministerio de Hacienda o comunidad autónoma, si así lo establece su respectivo estatuto de autonomía).

3. DESTINO OBLIGATORIO DEL SUPERÁVIT PRESUPUESTARIO

Como se acaba de señalar, la regla de gasto persigue que se generen mayores superávits en tiempos de bonanza. Como complemento de la misma, en el artículo 12.5 LOEPSF y, con más detalle, en el artículo 32 LOEPSF se establece que el superávit, entendido como la capacidad de financiación calculada según el Sistema Europeo de Cuentas (SEC), debe destinarse a reducir el nivel de endeudamiento neto.

La única excepción a este destino obligatorio del superávit es la recogida en la disposición adicional sexta LOEPSF, donde se permite que, atendidas determinadas obligaciones, se puedan realizar inversiones financieramente sostenibles (IFS) con cargo al superávit. Esta posibilidad, inicialmente pensada para el ejercicio 2014, se ha ido prorrogando anualmente. En este sentido, debe advertirse que las IFS no se tienen en cuenta a la hora de calcular el cumplimiento de la regla de gasto, por lo que ha sido hasta el momento la vía que han utilizado las Administraciones públicas saneadas (mayoritariamente las entidades locales (11)) para aumentar su gasto no financiero.

4. MEDIDAS PREVENTIVAS, COERCITIVAS Y CORRECTIVAS

Tan importantes como las reglas sustantivas que se acaban de exponer, son los mecanismos que la ley ha establecido para asegurar su efectivo cumplimiento. En

(10) AIREF, «La Regla de Gasto y la sostenibilidad de las finanzas públicas», 2015, p. 10.

(11) La posibilidad de que también las CCAA pudieran destinar su superávit a la realización de IFS se contempló en la disposición adicional centésima décima sexta de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, cuya vigencia fue prorrogada por el Real Decreto-ley 10/2019, de 29 de marzo, por el que se prorroga para 2019 el destino del superávit de comunidades autónomas y de las entidades locales para inversiones financieramente sostenibles y se adoptan otras medidas en relación con las funciones del personal de las entidades locales con habilitación de carácter nacional.

este sentido, en el capítulo IV de la LOEPSF se recogen tres grupos de medidas, que habrán de aplicarse de manera sucesiva, a saber: medidas preventivas, correctivas y coercitivas.

En cuanto a las medidas preventivas, se ha tratado de introducir, siguiendo el ejemplo de la normativa europea, un mecanismo automático de prevención para garantizar que no se incurre en déficit estructural al final de cada ejercicio, al tiempo que se ha establecido un umbral de deuda de carácter preventivo para evitar la superación de los límites establecidos (art. 18 LOEPSF). En el caso de que se produzca alguna de las situaciones referidas, se formulará una advertencia que perseguirá que se adopten las medidas necesarias que eviten el incumplimiento de los objetivos de estabilidad, de deuda pública o de la regla de gasto (art. 19 LOEPSF). En el supuesto de que no se cumpla con las normas fiscales referidas, pasarán a aplicarse las medidas correctivas.

En efecto, los incumplimientos del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto llevarán automáticamente aparejadas dos consecuencias: una limitación en la capacidad de endeudamiento, en la concesión de subvenciones y la suscripción de convenios de la Administración incumplidora (art. 20 LOEPSF); y la necesidad de elaborar un plan económico-financiero, que tendrá como objeto revertir el incumplimiento que haya tenido lugar (art. 21 LOEPSF). En el supuesto de que el incumplimiento hubiera sido consecuencia de las circunstancias excepcionales ya referidas (catástrofes naturales, recesión económica o situación de emergencia extraordinaria), será preciso presentar un plan de reequilibrio, que detalle las medidas adecuadas para hacer frente a las consecuencias presupuestarias derivadas de estas situaciones excepcionales (art. 22 LOEPSF).

En el caso de que se produjera el incumplimiento de un plan económico-financiero, la Administración responsable deberá aprobar automáticamente una no disponibilidad de créditos y constituir, en su caso, un depósito. Si no se cumpliera con lo anterior, o si las medidas no fueran suficientes, el Gobierno podrá acordar el envío de una comisión de expertos para valorar la situación económico-presupuestaria de la Administración afectada (art. 25 LOEPSF). Como *ultima ratio*, en caso de que se persistiera en el incumplimiento, se habilita al amparo del artículo 155 CE a la adopción de medidas para obligar a una comunidad autónoma a su cumplimiento forzoso. Si se tratase de una entidad local, igualmente podrán imponerse medidas de cumplimiento forzoso, o disponer, en su caso, la disolución de la corporación local, de conformidad con lo previsto en el artículo 61 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (art. 26 LOEPSF).

III. LAS REGLAS FISCALES DURANTE LA COVID-19

1. EN LA UNIÓN EUROPEA

En el artículo 5.1 *in fine* del Reglamento (CE) 1466/97, se prevé que en caso de «acontecimiento inusitado que esté fuera del control del Estado miembro afectado y que tenga una gran incidencia en la situación financiera de las administraciones públicas, o en períodos de crisis económica grave en la zona del euro o en el con-

junto de la Unión, se podrá permitir a los Estados miembros que se aparten temporalmente de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo (...), siempre que dicha desviación no ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo». Esta previsión, que se conoce como cláusula de salvaguardia (o de escape), ha sido activada por primera vez con ocasión de la pandemia de COVID-19. En consecuencia, los objetivos de estabilidad presupuestaria quedaban, de forma temporal, en suspenso.

El grave impacto económico de la pandemia no solo ha llevado a una suspensión de los objetivos presupuestarios a medio plazo, sino que también ha provocado otras tres respuestas de gran calado por parte de las instituciones de la UE: la flexibilización temporal de la prohibición de ayudas de Estado (12); la adopción del plan denominado *NextGenerationEU*, que es un instrumento temporal de recuperación, dotado de 750 000 millones de euros, destinado a reparar los daños económicos y sociales inmediatos causados por la pandemia de coronavirus, cuyo elemento central lo constituye el Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia, que supondrá un total de 672.500 millones de euros en préstamos y subvenciones disponibles para apoyar las reformas e inversiones emprendidas por los países de la UE (13); y, por último, un muy extenso programas de compra de activos por parte del Banco Central Europeo, con el objetivo de apoyar la estabilización de los mercados financieros y proporcionar una amplia liquidez (14).

2. EN ESPAÑA

El 27 de febrero de 2020 –apenas quince días antes de la declaración del primer estado de alarma causado por la pandemia– el Congreso de los Diputados aprobó los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública de 2020, así como el límite de gasto no financiero del Estado, a fin de poner las bases para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado de 2020. En dicho acuerdo se estableció un objetivo de déficit para el conjunto de las Administraciones públicas del 1,8 % del PIB en 2020. Para la Administración Central, el límite se situaba en el 0,5 %; para las comunidades autónomas quedó fijado en el 0,2 %; para la Seguridad Social en el 1,1 % y, como es habitual, se perseguía el equilibrio presupuestario para las entidades locales. Por su parte, la senda aprobada para el período 2021-2023 fijaba un déficit para el conjunto de Administraciones públicas del 1,5 % en 2021; del 1,2 % en 2022; y del 0,9 % en 2023. Asimismo, el objetivo de deuda pública de 2020 para el conjunto de las Administraciones públicas se estableció en el 94,6 % y se preveía que llegaría a quedar por debajo del 90 % (89,8 %) en 2023.

(12) Comunicación de la Comisión de 20 de marzo de 2020, Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía en el contexto del actual brote de COVID-19 (2020/C 91 I/01).

(13) Este plan europeo es analizado en un capítulo específico de esta obra.

(14) Para un mayor detalle, *vid.* AGUILAR, P.; ARCE, O.; HURTADO, S.; MARTÍNEZ-MARTÍN, J.; NUÑO, G., y THOMAS, C., «La respuesta de la política monetaria del banco central europeo frente a la crisis del COVID-19», *Documentos Ocasionales*, núm. 2026, Banco de España, 2020.

En solo dos semanas, la alta expansión de la pandemia y las severas restricciones que se impusieron para contenerla convirtieron, súbitamente, los anteriores objetivos en completamente inalcanzables.

Tras la activación de la cláusula de salvaguardia en el ámbito europeo, a la que se ha hecho ya referencia, ni el Gobierno ni las Cortes parecieron prestar mucha atención a la situación de las reglas fiscales. En efecto, la única cuestión sobre la que se sucedieron varias reformas fue la relativa al uso del superávit de las entidades locales. Tras varias habilitaciones parciales consecutivas (15), se previó un sistema en el que las entidades locales prestaban parte de sus remanentes al Estado, que finalmente decayó al no convalidarse el real decreto-ley que lo establecía (16).

Acercándose el final del año, y ante la incertidumbre existente acerca de las consecuencias que podría tener el incumplimiento de los objetivos fijados a finales de febrero, el 20 de octubre de 2020 el Congreso de los Diputados apreció, en una resolución hasta entonces inédita, que España sufría una emergencia extraordinaria por la pandemia de la COVID-19 que justificaba la suspensión temporal de las reglas fiscales en 2020 y 2021, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 135.4 de la Carta Magna. Los efectos jurídicos de esta apreciación distan de ser completamente claros: tanto en lo que se refiere a las Administraciones públicas afectadas, como en lo tocante a las específicas reglas afectadas.

En efecto, en el citado precepto constitucional claramente se establece que «[l]os límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública solo podrán superarse en caso de...». Es evidente que el artículo de la Constitución no podía hacer referencia ni a la regla de gasto ni al destino obligatorio del superávit, toda vez que ambas reglas se introdujeron *ex novo* en la LOEPSF. Por su parte, en el artículo 11.3 LOEPSF se establece que «[e]xcepcionalmente, el Estado y las Comunidades Autónomas podrán incurrir en déficit estructural en caso de...». Igualmente, en el artículo 13.3 LOEPSF se realiza un reenvío a este apartado, al señalarse que los «límites de deuda pública solo podrán superarse por las circunstancias y en los términos previstos en el artículo 11.3 de esta Ley». No existen otras cláusulas semejantes en relación a la regla de gasto ni al destino obligatorio del superávit.

La interpretación literal de lo anterior conduce a una clara conclusión: solo quedan exceptuados los objetivos de déficit y deuda públicos. Sin embargo, una interpretación sistemática que tenga en cuenta que tanto la regla de gasto como el destino del superávit tienen como fin último, aunque no exclusivo, la consecución de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, aconsejaría entender que también puede el Congreso excepcionar la aplicación de estas dos reglas fiscales, a pesar de que el tenor literal de la Constitución y de la LOEPSF no lo contemplan.

(15) Así, por ejemplo, se autorizó el uso de un máximo de 300 millones de euros para gastos de inversión incluidos en la política de gasto 23 (servicios sociales y promoción social) así como, de manera extraordinaria, para el pago de prestaciones sociales (art. 3 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19). Posteriormente, se permitió que se usara el 7% del superávit de 2019 para financiar gastos de inversión en vehículos eléctricos puros o con etiqueta ambiental CERO (art. 6 del Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica).

(16) Real Decreto-ley 27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales.

De manera similar a lo anterior, cabe preguntarse si el «equilibrio presupuestario» que han de presentar las entidades locales conforme a lo ordenado en el artículo 135.2 CE puede, o no, ser excepcionado por la apreciación mayoritaria del Congreso de los Diputados.

De nuevo, la interpretación literal tanto del artículo 135.4 CE como del artículo 11.3 LOEPSF excluye a las entidades locales de esta excepción. Ahora bien, es cierto que la referencia genérica a las «Administraciones Públicas» que aparece en el artículo 135.5 CE podría servir para intentar defender la posición contraria. Por nuestra parte, aun reconociendo que la cuestión dista de ser clara, entendemos que cabe de nuevo acudir a una interpretación sistemática y teleológica del precepto, en virtud de la cual se debe entender que las circunstancias extraordinarias afectan a todas las Administraciones públicas y, por tanto, también habrán de excepcionar el cumplimiento del específico objetivo de estabilidad presupuestaria que se impone a las entidades locales, que es el equilibrio presupuestario (17).

En cualquier caso, a pesar de la notable incertidumbre que existe en torno a las concretas consecuencias de la declaración del Congreso, lo cierto es que se ha asumido la interpretación dada por el Ministerio de Hacienda (sin que conste una oposición formal relevante), en virtud de la cual no solo han quedado en suspenso los objetivos de déficit y deuda para 2020 y 2021, sino que también se extiende a la regla de gasto, al destino obligatorio del superávit y a las medidas correctivas y coercitivas, salvo las medidas automáticas de corrección previstas en el artículo 20 de la LOEPSF (18).

IV. LAS REGLAS FISCALES TRAS LA COVID-19: UNA PROPUESTA DE MEJORA

1. CAMBIOS EN LA REDACCIÓN DE LAS REGLAS

Previamente a cualquier otra consideración, sería necesario modificar tanto el límite de déficit estructural fijado en el artículo 11.2 LOEPSF como el de deuda que consta en el artículo 13 LOEPSF. O bien se realiza una remisión a la normativa de la Unión Europea o bien, para el caso de que se quisiera establecer objetivos nacionales aún más ambiciosos, deberían fijarse metas creíbles.

Igualmente, tal y como se ha puesto de manifiesto en el epígrafe anterior, otra modificación legislativa que sería recomendable tiene que ver con los efectos de la apreciación por parte del Congreso de una situación excepcional que justifica la suspensión de las reglas fiscales.

(17) A esta conclusión también se llega en MARCO PEÑAS, E., «Suspensión de las reglas fiscales a los entes locales: un giro copernicano», 2020, Blog del IDL-UAM, disponible en <http://www.idluam.org/blog/suspension-de-las-reglas-fiscales-a-los-entes-locales-un-giro-copernicano-segunda-parte/>

(18) Esta es la opinión expresada en el documento «Preguntas frecuentes sobre las consecuencias de la suspensión de las reglas fiscales en 2020 y 2021 en relación con las comunidades autónomas y las entidades locales», disponible en https://www.hacienda.gob.es/CDI/Estabilidad%20Presupuestaria/FAQ_SUSPENSI%C3%93N_DE_REGLAS_FISCALES.pdf

Así, en consonancia con lo ya expuesto, sería deseable que se explicitara qué reglas fiscales pueden ser objeto de suspensión y qué Administraciones se pueden ver afectadas. Teniendo en cuenta que se trata de situaciones que suponen una perturbación inusual de la actividad económica, la suspensión debería alcanzar a todas las reglas fiscales, no solo a los objetivos de déficit y de deuda. Igualmente, *a priori* no hay razón para entender que la excepcional situación solo vaya a afectar a una Administración pública y no al resto.

Por tanto, sería oportuna una reforma de la LOEPSF en virtud de la cual la apreciación mayoritaria del Congreso de los Diputados, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 135 CE, habría de especificar las normas fiscales que deja en suspenso y las Administraciones públicas concernidas, de manera que no se deje a la interpretación del Ministerio de Hacienda las concretas consecuencias de dicha apreciación.

En segundo lugar, es necesario reformar la configuración de la regla de gasto en un doble sentido: por un lado, la actual normativa da igual trato a las Administraciones que cumplen los objetivos de deuda pública y estabilidad y a las que no, lo que es incongruente con la sostenibilidad financiera que se dice perseguir; y, por otro lado, no se ha producido un desarrollo legal o reglamentario que se refiera a cómo se ha de calcular la regla de gasto (cuál ha de ser la base de cálculo, qué significa exactamente «cambios normativos que supongan aumentos permanentes de la recaudación», qué ajustes se han de llevar a cabo, etc.).

A fin de remediar estas insuficiencias, es muy recomendable que la regla de gasto, como ya sugirió la última Comisión de Expertos (19), sea flexibilizada, de suerte que se permita un mayor incremento de gasto a aquellas Administraciones que, de forma recurrente, cumplen con sus objetivos de estabilidad y deuda pública (20). En particular, el nivel de gasto computable que se apruebe para toda España debería modularse para cada Administración, en función del volumen de endeudamiento neto medido como porcentaje de los ingresos corrientes liquidados en el último ejercicio. En consecuencia, las Administraciones menos endeudadas verían incrementadas sus posibilidades de gasto.

La reforma de la regla de gasto debería ir acompañada de la modificación del destino obligatorio del superávit presupuestario (art. 32 LOEPSF). En efecto, la actual obligación de destinar el superávit a la amortización anticipada de deuda presenta los mismos errores de configuración que se han apuntado respecto de la regla de gasto: trata de manera uniforme a todas las Administraciones (a pesar de que sus condiciones financieras son notoriamente distintas) y resulta excesivamente rígida para aquellas que estén financieramente saneadas. De ahí que se proponga ajustar la norma a la realidad de cada Administración: cuanto más endeudada esté, más deberá destinar a amortizar anticipadamente su deuda.

Como ya se expuso, el legislador fue consciente del excesivo rigor tanto de la regla de gasto como del destino obligatorio del superávit y creó la figura de la IFS, con el propósito de ofrecer una válvula de escape a aquellas Administraciones (sobre todo entidades locales) que contaban con una alta capacidad de financiación

(19) Vid. AAVV, *Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo para la Financiación Local*, de julio de 2017, pp. 15 y 16.

(20) Algunas de las principales líneas de reforma de la regla de gasto se expusieron en UTRILLA DE LA HOZ, A., «La aplicación de la regla de gasto a las Corporaciones Locales: justificación, consecuencias y líneas de reforma», *Anuario de Derecho Municipal 2017*, núm. 11, 2018, pp. 176-199.

y un escaso endeudamiento. Quizás fue un intento bienintencionado pero los efectos han sido desalentadores: no se ha aprovechado una gran parte del superávit generado (21) y se ha limitado injustificadamente la autonomía de cada Administración para atender los gastos que estime oportunos, que no tienen por qué ser necesariamente de inversión. Cumple poner fin a la artificial excepción de las IFS: asegurada la estabilidad presupuestaria y la reducción de deuda, cualquier otra restricción al gasto es superflua y contraproducente.

Por último, como cierre del sistema y en total lógica con el fin que persiguen medidas de prudencia financiera como la regla de gasto, se propone que todas las Administraciones saneadas –siguiendo el modelo de la Seguridad Social– constituyan un fondo de reserva al que pueda acudir ante situaciones adversas. Así, por ejemplo, se podría establecer que la Administración que hubiese cerrado el ejercicio presupuestario inmediatamente anterior sin deuda aportará obligatoriamente, al menos, un porcentaje de su superávit a su específico fondo de reserva, al que solo podrán acudir en determinadas condiciones específicamente tasadas.

2. CAMBIOS EN LA APLICACIÓN DE LAS REGLAS

No solo se ha de mejorar la normativa que establece las reglas fiscales, sino que también se ha de revisar su forma de aplicación (22). En efecto, anteriormente se ha expuesto que la regla de gasto es muy estricta en su formulación. Sin embargo, su cumplimiento efectivo dista mucho de serlo. En efecto, si se atiende a los ejercicios 2015-2019, en los que la recuperación económica permitió a las Administraciones incrementar su gasto público (esta limitación en tiempos de crisis no es tan relevante), se observa que la Administración Central incumplió la regla de gasto en 2015, 2016, 2018 y 2019. Por su parte, las comunidades autónomas en su conjunto incumplieron la regla de gasto en 2015, 2017, 2018 y 2019. Por último, las corporaciones locales, que tan injustamente son en ocasiones tachadas de despilfarradoras, solo incumplieron la regla de gasto en 2015 por muy poco margen (cuatro décimas) y en 2019. Esto es, atendiendo a los últimos cinco años anteriores a la pandemia, se puede concluir que esta regla ha sido cumplida, en general, por las corporaciones locales e incumplida sistemáticamente por las comunidades autónomas y el Estado.

A pesar de que este cumplimiento desigual obedece a buen seguro a varios factores (entre los que se encuentra la elasticidad de sus respectivos gastos), es posible que uno de ellos tenga que ver con la institución encargada de supervisar el cumplimiento de la norma. En efecto, las corporaciones locales son examinadas por el Ministerio de Hacienda o por la comunidad autónoma, en aquellos casos en los que tengan asumida la tutela financiera. Como ya se dijo, los detalles acerca de

(21) Se pueden consultar los informes anuales que publica el Ministerio de Hacienda al respecto en <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionELLS/InformeInversi%C3%B3nFinancieramenteSostenible.aspx>.

(22) La deficiente aplicación de las reglas fiscales no es una cuestión específica española, sino que ha sido relativamente común en la Unión Europea, como se pone de manifiesto en EYRAUD, L. y WU, T., «Playing by the Rules: Reforming Fiscal Governance in Europe», IMF Working Paper 15/67, 2014.

cómo se ha de calcular la regla de gasto no están recogidos en ninguna norma, ni siquiera en una con carácter reglamentario. Esto genera una inapropiada inseguridad jurídica, que otorga un margen de discrecionalidad demasiado amplio a la Administración tutelante, lo que puede deparar, llevado al extremo, en arbitrariedad. En efecto, existe un problema real en la aplicación de esta regla, ya que se están adoptando criterios diferentes para su cálculo, tal y como ha puesto de manifiesto la AIReF(23).

En el caso de las comunidades autónomas, el Gobierno (y en particular, el Ministerio de Hacienda) tiene atribuidas importantes potestades de tutela(24), si bien la aprobación de los planes económico-financieros y los planes de reequilibrio corresponderá al Consejo de Política Fiscal y Financiera. Por su parte, la Administración Central en líneas generales se autotutela, salvo en lo que tiene que ver con la aprobación del plan económico-financiero y el plan de reequilibrio, que corresponderá teóricamente a las Cortes Generales, si bien no consta que tal cosa se haya hecho nunca(25).

Este esquema tan asimétrico de tutela, en el que se entremezcla lo jurídico y lo político, es claramente mejorable, sobre todo en lo que tiene que ver con el efectivo cumplimiento de las reglas fiscales por parte de la Administración Central y las comunidades autónomas. Así, entiendo que la supervisión del cumplimiento de estas reglas fiscales no se debe atribuir a las Administraciones tutelantes, sino a los órganos de fiscalización externa (Tribunal de Cuentas y órganos análogos autonómicos), de forma que se asegure una aplicación de las normas que sea lo más rigurosa e imparcial que resulte posible.

En definitiva, de la pandemia se pueden extraer dos conclusiones relacionadas con las reglas fiscales. En primer lugar, como es evidente, que es necesario prever su suspensión temporal, en tanto que la elevación del gasto público es esencial para afrontar este tipo de crisis. En segundo lugar, y esto a veces se olvida, se ha reforzado la importancia de asegurar la sostenibilidad financiera de las Administraciones en tiempos de normalidad, ya que un presupuesto equilibrado y un bajo endeudamiento permiten un mayor margen de maniobra fiscal a los Estados en caso de situaciones excepcionales como la vivida.

V. BIBLIOGRAFÍA

AAVV, *Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo para la Financiación Local*, de julio de 2017.

(23) AIReF, «Informe sobre las líneas fundamentales de los presupuestos de 2018 de las entidades locales», p. 43, 2017

(24) La preeminencia del Estado respecto del resto de Administraciones territoriales en lo referente a la estabilidad pública ha suscitado dudas de constitucionalidad, que fueron resueltas (en relación a la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y a la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria) en la STC 134/2011; y en la 215/2014, en relación a la LOEPSF.

(25) Para una crítica de esta cuestión, *vid.* MARTÍNEZ LÓPEZ, D., «La gobernanza fiscal de las Comunidades Autónomas. Una valoración crítica de su estado actual con perspectivas de reforma», *Investigaciones Regionales, Journal of Regional Research*, 2020/2(47), pp. 31-56.

- AGUILAR, P.; ARCE, O.; HURTADO, S.; MARTÍNEZ-MARTÍN, J.; NUÑO, G., y THOMAS, C., «La respuesta de la política monetaria del banco central europeo frente a la crisis del COVID-19», *Documentos Ocasionales* núm. 2026, Banco de España, 2020.
- AIREF, «La Regla de Gasto y la sostenibilidad de las finanzas públicas», 2015.
- «Informe sobre las líneas fundamentales de los presupuestos de 2018 de las entidades locales», 2017.
- BLANCHARD, O.; LEANDRO, A., y ZETTELMEYER, J., «Redesigning EU Fiscal Rules: From Rules to Standards», Peterson Institute for International Economics, Working Paper 21-1, February 2021, disponible en <https://www.piie.com/sites/default/files/documents/wp21-1.pdf>.
- CARRIÓN ÁLVAREZ, M., «Eurozone fiscal reform in light of COVID-19: a review of existing proposals», Funcas Europe, marzo 2021, disponible en <https://www.funcas.es/articulos/eurozone-fiscal-reform-in-light-of-COVID-19-a-review-of-existing-proposals/>.
- CORDES, T.; KINDA, T.; MUTHOORA, P., y WEBER, A., «Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy?», IMF Working Paper 15/29, 2015.
- EYRAUD, L., y Wu, T., «Playing by the Rules: Reforming Fiscal Governance in Europe», IMF Working Paper 15/67, 2014.
- MANGAS MARTÍN, A., «El Tribunal Constitucional alemán y su “fuego amigo” sobre el Tribunal de Justicia de la UE y el BCE», *Análisis del Real Instituto Elcano* (ARI), núm. 72, 2020.
- MARCO PEÑAS, E., «Suspensión de las reglas fiscales a los entes locales: un giro copernicano», 2020, *Blog del IDL-UAM*, disponible en <http://www.idluam.org/blog/suspension-de-las-reglas-fiscales-a-los-entes-locales-un-giro-copernicano-segunda-parte/>
- MARTÍNEZ LAGUNA, F. D., «La reforma del artículo 135 de la constitución española: efectos y consecuencias jurídicas de la reforma», *RJUAM*, núm. 24, 2011-II, pp. 119-140.
- MARTÍNEZ LÓPEZ, D., «La gobernanza fiscal de las Comunidades Autónomas. Una valoración crítica de su estado actual con perspectivas de reforma», *Investigaciones Regionales*, *Journal of Regional Research*, 2020/2(47), pp. 31-56.
- MARTÍNEZ SÁNCHEZ, C., «La regla de gasto en España: “el diablo está en los detalles”», *Blog del Almacén de Derecho*, 1 de junio 2018, disponible en <https://almacendederecho.org/la-regla-gasto-espana-diablo-esta-los-detalles>
- UTRILLA DE LA HOZ, A., «La aplicación de la regla de gasto a las Corporaciones Locales: justificación, consecuencias y líneas de reforma», *Anuario de Derecho Municipal* 2017, núm. 11, 2018, pp. 176-199.