



UNIVERSITAT
POLITÈCNICA
DE VALÈNCIA



***Análisis de los objetivos de estabilidad
presupuestaria, deuda pública y regla de gasto
en la Administración autonómica española
(2012-2020)***

Trabajo Final de Grado

Grado en Gestión y Administración Pública

Belén María López Moreno

Curso 2020-2021

Tutora: Estefanía Osorio Acosta

Agradecimientos

A mis padres y a mi hermano Guillermo por su apoyo incondicional.

A mi tutora Estefanía por su paciencia, dedicación y ayuda en este trabajo.

A mis compañeros de clase y de la Delegación de Alumnos de la Facultad por el buen recuerdo que me llevo de estos cuatro años de estudio.

Resumen

El mecanismo ideado para proporcionar estabilidad a las economías nacionales adquiere actualmente una relevancia fundamental para la comprensión del proceso de convergencia en el que se encuentran los Estados miembros de la Unión Europea en su camino hacia el fortalecimiento de esta unión y su progreso.

Este trabajo consiste en el estudio del grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto en el ámbito de las Administraciones autonómicas, local y nacional, durante el periodo de tiempo transcurrido desde 2012 a 2020.

En particular, se describe la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de rango europeo y estatal, su origen y evolución, así como las circunstancias que han rodeado a su implantación y desarrollo en este periodo.

Asimismo, ha sido objeto de este trabajo analizar cuantitativamente el comportamiento del Déficit, la Deuda Pública y la Regla de gasto en las distintas Comunidades Autónomas a través de los datos oficiales publicados por el Ministerio de Hacienda, para identificar aquellas Administraciones que cumplen o no cumplen con los objetivos propuestos e interpretar el porqué de esta situación, aportando contexto para una mejor comprensión.

Del análisis de la información y los datos, se concluye la tendencia general al cumplimiento de la regla de gasto desde el periodo 2012 a 2019 siendo, sin embargo, necesario seguir recurriendo a financiación externa dada la imposibilidad de autofinanciación y, por tanto, acrecentando la deuda pública.

Palabras clave

Presupuestos; Estabilidad presupuestaria; Sostenibilidad financiera; Déficit; Deuda pública

Abstract

The mechanism designed to provide stability to national economies is now of fundamental importance for the understanding of the convergence process in which the Member States of the European Union find themselves on their way to strengthening this union and its progress.

This work consists in the study of the degree of compliance with the objectives of budgetary stability, public debt and expenditure rule in the field of regional, local and national administrations during the period from 2012 to 2020.

In particular, it describes the regulations on budgetary stability and financial sustainability at european and national level, their origin and evolution, as well as the circumstances surrounding their implementation and development in this period.

Likewise, the objective of this study was to quantitatively analyse the behaviour of the deficit, the public debt and the spending rule in the different Autonomous Communities through the official data published by the Ministry of Finance, in order to identify those administrations that comply or do not comply with the proposed objectives and to interpret the reasons for this situation, providing context for a better understanding.

From the analysis of the information and data, we can conclude that the general trend of compliance with the spending rule from 2012 to 2019, being, however, necessary to continue resorting to external financing given the impossibility of self-financing and, therefore, increasing the public debt.

Key words

Budgets; Budget stability; Financial sustainability; Deficit; Public debt

Resum

El mecanisme ideat per a proporcionar estabilitat a les economies nacionals adquireix actualment una rellevància fonamental per a la comprensió del procés de convergència en el qual es troben els Estats membres de la Unió Europea en el seu camí cap a l'enfortiment d'aquesta unió i el seu progrés.

Aquest treball consisteix en l'estudi del grau de compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària, deute públic i regla de despesa en l'àmbit de les Administracions autonòmiques, local i nacional, durant el període de temps transcorregut des de 2012 a 2020.

En particular, es descriu la normativa d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera de rang europeu i estatal, el seu origen i evolució, així com les circumstàncies que han envoltat a la seua implantació i desenvolupament en aquest període.

Així mateix, ha sigut objecte d'aquest treball analitzar quantitativament el comportament del Dèficit, el Deute Públic i la Regla de despesa en les diferents Comunitats Autònomes a través de les dades oficials publicades per el Ministeri d'Hisenda, per a identificar aquelles Administracions que compleixen o no compleixen amb els objectius proposats i interpretar el perquè d'aquesta situació, aportant context per a una millor comprensió.

De l'anàlisi de la informació i les dades, es conclou la tendència general al compliment de la regla de despesa des del període 2012 a 2019 sent, no obstant això, necessari continuar recorrent a finançament extern donat la impossibilitat d'autofinançament i, per tant, acreixent el deute públic.

Paraules clau

Pressupostos; Estabilitat pressupostària; Sostenibilitat financera; Dèficit; Deute públic

Abreviaturas, siglas y acrónimos utilizados

AP	Administración Pública
AAPP	Administraciones Públicas
AIReF	Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal
CA	Comunidad Autónoma
CCAA	Comunidades Autónomas
CPFF	Consejo de Política Fiscal y Financiera
CE	Constitución Española
CCLL	Corporaciones Locales
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
LOEPSF	Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
PEC	Pacto de Estabilidad y Crecimiento
PGE	Presupuestos Generales del Estado
PIB	Producto Interior Bruto
TECG	Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
UEM	Unión Económica y Monetaria
UE	Unión Europea

ÍNDICE DE CONTENIDOS

1. INTRODUCCIÓN	10
1.1. Objeto de estudio	10
1.2. Objetivos	11
1.3. Metodología	12
1.4. Relación con las asignaturas de la Titulación	13
1.5. Estructura del Trabajo de Fin de Grado	14
2. EL MECANISMO DE ESTABILIDAD EUROPEO	15
2.1. Contextualización y desarrollo normativo del Mecanismo de Estabilidad europeo	15
2.2. Activación de la Cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (2020)	26
3. INCORPORACIÓN DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA AL DERECHO ESPAÑOL	29
3.1. Desarrollo del Mecanismo de Estabilidad español	29
3.2. El modelo de financiación de las Comunidades Autónomas	33
3.3. La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera	36
3.3.1. Principios generales de la Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera	37
3.3.2. Medidas ante el incumplimiento de los objetivos de Estabilidad Presupuestaria, Deuda Pública y Regla de Gasto	42
3.4. Suspensión de las Reglas Fiscales ante el COVID-19	47
4. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DÉFICIT, DEUDA PÚBLICA Y REGLA DE GASTO EN LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA ESPAÑOLA (2012-2020)	49
4.1. Análisis de los datos de Déficit	49
4.2. Análisis de los datos de Deuda Pública	54
4.3. Análisis de los datos de Regla de gasto	59
4.4. Comunicaciones emitidas por incumplimiento del objetivo de Estabilidad Presupuestaria	63
5. CONCLUSIONES	65
BIBLIOGRAFÍA	68
LEGISLACIÓN	70
ANEXOS	71
ANEXO I: Reflexión sobre la relación del Trabajo de Fin de Grado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible	71
ANEXO II: Sobre los datos analizados	74

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES Y FIGURAS

Ilustración 1: Criterios de convergencia para la entrada en la UEM	16
Ilustración 2: Vertientes del PEC.....	17
Ilustración 3: Evolución del Déficit en la Unión Europea en % del PIB	20
Ilustración 4: Interpretación de la 'Regla de oro' del equilibrio presupuestario	21
Ilustración 5: Gasto público en % del PIB de los países de la Eurozona en 2010	23
Ilustración 6: Gasto público en % del PIB de los países de la Eurozona en 2019	24
Ilustración 7: Gasto público en % del PIB de los países de la Eurozona en 2020	25
Ilustración 8: Estructura de las Reglas fiscales	28
Ilustración 9: Redacción original de 1978 del artículo 135	30
Ilustración 10: Redacción del artículo 135 tras su reforma en 2011	30
Ilustración 11: Financiación regional a competencias homogéneas.....	35
Ilustración 12: Objetivos de la LOEPSF	36
Ilustración 13: Esquematización de la Regla de gasto	39
Ilustración 14: Esquematización de la regla de sostenibilidad financiera	39
Ilustración 15: Límites de Deuda Pública para las AAPP	40
Ilustración 16: Estructura del Capítulo IV de la LOEPSF.....	43
Ilustración 17: Aplicación de medidas preventivas en las CCAA.....	44
Ilustración 18: Aplicación de medidas correctivas en las CCAA.....	46
Ilustración 19: Aplicación de medidas coercitivas en las CCAA	47

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Objetivos de Déficit, Deuda Pública y Regla de Gasto para las CCAA.....	48
Tabla 2: Objetivo de Déficit (2013-2020).....	50
Tabla 3: Déficit obtenido (2013-2020)	51
Tabla 4: Desviaciones del objetivo de Déficit (2013-2020)	53
Tabla 5: Objetivo de Deuda Pública (2013-2020).....	54
Tabla 6: Deuda Pública obtenida (2013-2020)	55
Tabla 7: Desviaciones de la Deuda Pública (2013-2019).....	55
Tabla 8: Deuda Pública obtenida en cada CA y su población en 2019	57
Tabla 9: Objetivo de Regla de gasto (2013-2020).....	59
Tabla 10: Incremento del gasto obtenido (2013-2020).....	60
Tabla 11: Desviaciones de la Regla de gasto (2013-2019)	62
Tabla 12: Comunicaciones por incumplimiento de la LOEPSF	63
Tabla 13: Resumen y ampliación de la Tabla 12.....	64

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Objeto de estudio

La Unión Europea está compuesta por economías de funcionamiento diferente, por esto se ha establecido un mecanismo para garantizar la estabilidad económica, el crecimiento sostenido y la continuidad de los ingresos públicos en el ámbito europeo. Este consiste en un sistema de autocontrol presupuestario y el sometimiento común a reglas financieras. Dicho mecanismo se concreta en el establecimiento de unos objetivos de Estabilidad Presupuestaria, Deuda Pública y Regla de gasto.

Este trabajo se centra en el estudio de este sistema y su aplicación en el ámbito de la Administración autonómica española durante un periodo de tiempo determinado.

Este mecanismo de autocontrol adquiere relevancia para la comprensión del proceso de convergencia en el que se encuentran los Estados miembros de la Unión Europea para el fortalecimiento de esta unión y su progreso.

También, se va a analizar la normativa de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de diferente rango, su origen y evolución, así como las consecuencias que han rodeado a su implantación y desarrollo en este periodo. Esto aportará una mejor comprensión de la situación actual presupuestaria del país en esta materia.

Asimismo, es objeto de este trabajo analizar cuantitativamente el comportamiento de las magnitudes presupuestarias básicas de este mecanismo de estabilidad que vigila Europa. Estas son el Déficit, la Deuda Pública y la Regla de gasto. Nos ajustaremos al periodo temporal más reciente y visualizaremos aquellas Administraciones autonómicas que cumplen y no cumplen con este mecanismo de estabilidad económica. También, se aporta contexto para una mejor comprensión de las razones que han llevado al cumplimiento o incumplimiento de los objetivos fijados.

1.2. Objetivos

El **objeto** de este trabajo es el estudio en profundidad de los mecanismos europeos de estabilidad y contención del gasto público y su aplicación a nivel nacional. Para ello se va a realizar un análisis de la normativa y del grado de cumplimiento en la Administración autonómica española del Mecanismos de Estabilidad acordado por la Unión Europea.

Este Mecanismo se basa en el seguimiento de unos indicadores basados en tres aspectos de la actividad económica del gasto:

1. El Déficit Público
2. La Deuda Pública
3. La Regla de Gasto

Para alcanzar el objetivo principal, nos proponemos los siguientes **objetivos secundarios**:

1. Recopilar, aclarar y describir los conceptos básicos el marco normativo relativo a la Estabilidad Presupuestaria a nivel europeo, estatal y autonómico.
2. Describir el marco contextual en el que este sistema se ha ido desarrollando.
3. Localizar información oficial y reelaborar su presentación resaltando los datos relativos a la Administración autonómica. Elaborando una presentación gráfica de los datos que nos ayude visualmente a comprender con claridad el grado de cumplimiento de los objetivos de Estabilidad Presupuestaria y las tendencias que subyacen en su evolución.
4. Realizar un análisis descriptivo del grado de cumplimiento de las Administraciones autonómicas respecto al Déficit, la Deuda Pública y la Regla de Gasto, aportando contexto.
5. Presentar las medidas que se ejecutaron en el caso de incumplimiento de los objetivos de Estabilidad Presupuestaria, Deuda Pública y Regla de Gasto, o incumplimiento de los Planes económico-financieros o de reequilibrio.

1.3. Metodología

Para llevar a cabo este estudio se han seguido las siguientes **fases de trabajo** sistemáticamente:

1. Recopilación y revisión de la normativa relativa al objeto de estudio a nivel europeo y estatal.
2. Análisis de la jerarquía normativa y su ámbito de aplicación, seguido de una simplificación de conceptos básicos y esquematización.
3. Búsqueda de fuentes de información oficiales que permitan obtener datos para conocer con fiabilidad la evolución y el cumplimiento de los objetivos de Estabilidad Presupuestaria.
4. Construcción de tablas de datos fácilmente comprensibles, que resalten con claridad la información que nos interesa y faciliten comparaciones entre Administraciones autonómicas y con otras Administraciones Públicas.
5. Elaboración de una codificación gráfica de resultados que facilite la comprensión de los valores, el rango en el que estos se sitúan y su diferente tipología. Queremos diferenciar:
 - a. Tendencias y valores alejados o cercanos a lo deseable.
 - b. Desviaciones en el cumplimiento de los Objetivos y su magnitud.
6. Estudio de los resultados cuantitativos obtenidos y consiguiente clasificación cualitativa según su relevancia.
7. Análisis descriptivo de cada magnitud de forma temporal y sectorial.
8. Situar las medidas adoptadas por el Ministerio de Hacienda en el marco de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

1.4. Relación con las asignaturas de la Titulación

Para llevar a cabo este trabajo me ha servido de gran ayuda el temario impartido en las siguientes asignaturas del Grado:

- **Informática Aplicada** (1^{er} Curso)

Se ha reforzado de forma práctica el uso y dominio de herramientas de procesamiento de textos, hojas de cálculo y bases de datos.

- **Contabilidad Pública** (2^{do} Curso)

Para entender el sentido económico-contable de los capítulos de un presupuesto, en especial, los capítulos de inversión y gastos.

- **Introducción a la Estadística y Estadística Aplicada a la Administración Pública** (2^{do} Curso)

A través de la metodología por la que se han impartido estas asignaturas, he comprendido la utilidad de la hoja de cálculo para la realización del análisis objeto de estudio en este trabajo.

- **Gestión Presupuestaria** (3^{er} Curso)

Se ha aprendido a analizar un presupuesto público, aplicar e interpretar la normativa presupuestaria y comprender la relación entre las decisiones políticas económicas y los ingresos y gastos públicos.

1.5. Estructura del Trabajo de Fin de Grado

La estructura de este trabajo es la siguiente:

En primer lugar, en la introducción, se presenta el objeto de estudio de este trabajo, sus objetivos y la metodología seguida para su elaboración.

Seguidamente, se describe el origen de la Estabilidad Presupuestaria en Europa, su desarrollo normativo y las circunstancias que han fomentado su implantación. También, se explica el estado actual de la Estabilidad Presupuestaria en el marco normativo europeo, dadas las circunstancias provocadas por la crisis del Coronavirus.

A continuación, se expone la incorporación de la Estabilidad Presupuestaria al Derecho español, las circunstancias que la motivaron y su desarrollo normativo. Además, se introducen los aspectos más relevantes de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Igualmente, se indica la situación actual de la Estabilidad Presupuestaria a nivel nacional, en el contexto actual de la crisis del Coronavirus.

Después, se analizan las tres magnitudes de la Estabilidad Presupuestaria, que son: el Déficit, la Deuda Pública y la Regla de gasto; sus objetivos definidos, alcanzados y desviaciones en el marco de la Administración autonómica dentro de un periodo temporal definido (2012-2020), con efectos presupuestarios a partir de 2013, aportándose contexto para una mejor comprensión de los datos ofrecidos.

Posteriormente, se exponen las conclusiones sobre el análisis realizado y, por último, en el Anexo I se relaciona el contenido de este trabajo con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. En el Anexo II se explica: el procedimiento seguido para localizar la información oficial necesaria para llevar a cabo el análisis propuesto, la estructura del archivo de datos publicado en el Portal del Ministerio de Hacienda que contiene toda la información sobre el cumplimiento de los objetivos de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y el método empleado para la construcción de las tablas de datos necesarias para dicho análisis.

2. EL MECANISMO DE ESTABILIDAD EUROPEO

2.1. Contextualización y desarrollo normativo del Mecanismo de Estabilidad europeo

La importancia de la estabilidad presupuestaria tiene su origen en **1992**, con la **introducción del principio de estabilidad presupuestaria** en el ordenamiento jurídico europeo a través del artículo 3 del **Tratado de Maastricht** -oficialmente conocido como el Tratado de la Unión Europea- que, en su punto 3, indica que la Unión Europea "(...) Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, (...)".

Como señala Barea Tejeiro (2010), *"en el Tratado de la Unión Europea, la Unión Monetaria (UME) quedó diseñada como un área de estabilidad, a cuyo efecto se establecieron condiciones estrictas para que los Estados Miembros pudieran incorporarse a la misma."* También, afirma que *"la convergencia hacia la senda de estabilidad quedó confiada a la voluntad y a las decisiones de cada Estado miembro, si bien sometida a la supervisión de los organismos comunitarios."* Además, indica que *"la condicionalidad para el acceso se concretó en la satisfacción de una serie de criterios entre los cuales se incluía el que las finanzas públicas debían encontrarse en una situación sostenible, lo que se demuestra si el déficit y la deuda pública no superan el 3% y el 60% respectivamente de su PIB."*

Por lo tanto, si un Estado cumplía con los criterios establecidos desde la Unión en materia de política económica y monetaria, indicaba que ya era apto para poder adoptar el euro como moneda. Además, al adaptar sus economías a las demandas formuladas, su integración en la UME no pondría en peligro la estabilidad y durabilidad de su conjunto, si no que favorecería la convergencia y el crecimiento de la Unión. También, debían incorporar la legislación europea al Derecho nacional, para facilitar la convergencia jurídica.

Ilustración 1: Criterios de convergencia para la entrada en la UEM



Fuente: Elaboración propia a partir de https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/convergence_criteria.html

La Ilustración 1 indica los "**criterios de convergencia**", que son aquellos requisitos básicos que, tras realizar un ajuste en sus economías, debían cumplir los Estados para su incorporación en la Unión Económica y Monetaria (UEM), y así poder iniciar la unificación de sus políticas monetarias hacia un mercado común. Este hecho tuvo lugar durante la tercera fase de la UEM, que comprendió los años 1999 a 2002. Cabe destacar, que fue en 2002 cuando entró en vigor el euro.

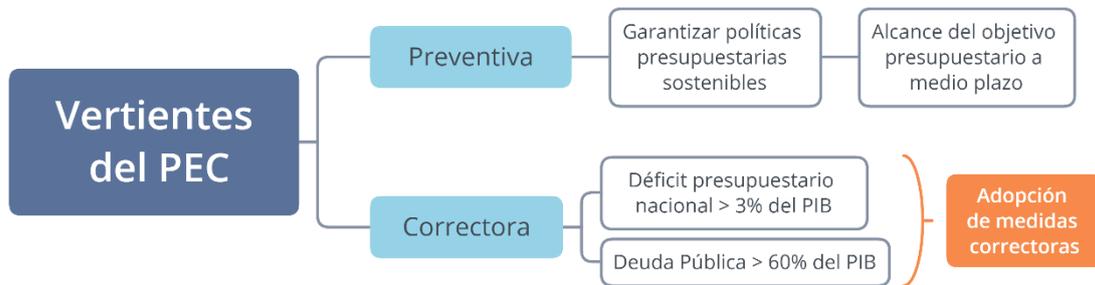
Previamente a la entrada de la moneda común, se formalizó la **aprobación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC)** en **1997** que tuvo como meta la consolidación de la gestión sana en las cuentas públicas de la Zona Euro¹. Esto se consideró como factor clave para la estabilidad de los precios y el crecimiento firme y sostenible de las economías de la zona orientado a la creación de empleo. Su objetivo, en aquel momento, tenía el siguiente planteamiento: si cada país mantenía situaciones presupuestarias equilibradas o con superávit (aunque fuera muy leve), facilitarían la convergencia de las economías de los Estados miembros y su estabilidad tras la entrada en vigor de la moneda única. En consecuencia, se podría evitar de forma efectiva la aparición de un nivel de déficit presupuestario superior a lo establecido.

El PEC consta de dos vertientes: la vertiente preventiva, que contiene mecanismos para la supervisión de la estabilidad de las finanzas públicas, y la

¹Conjunto de Estados miembros de la Unión Europea cuya moneda oficial es el euro.

vertiente correctiva, que recoge herramientas para la corrección de niveles de déficit y deuda pública superiores a los establecidos (ver Ilustración 2).

Ilustración 2: Vertientes del PEC



Fuente: Elaboración propia a partir de <https://www.consilium.europa.eu/es/politicas/european-semester/european-semester-key-rules-and-documents/>

También, obliga a los Estados miembros de la Unión a que presenten sus Programas de Estabilidad y Convergencia y se evalúe su contenido conforme a los requisitos del PEC y el impacto de sus medidas a nivel europeo. Estos Programas indican el «objetivo presupuestario a medio plazo» (diferente para cada Estado), que indica el saldo presupuestario estructural² en el que se debe mantener cada país para no sobrepasar la barrera del 3% del PIB relativa al déficit presupuestario nacional. Su intención es garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo.

Según señala Dasí González (2011), "el PEC establece un marco de disciplina presupuestaria que busca garantizar una gestión presupuestaria sana en la eurozona y, de esta forma, evitar que una relajación de la política fiscal de uno o varios Estados miembros pueda llegar a penalizar a los demás Estados participantes en el euro, presionando a la autoridad monetaria, el Banco Central Europeo, a aumentar los tipos de interés y minando, en definitiva, la confianza en la moneda única."

Ruiz Almendral (2012) indica que "el antecedente inmediato de la adopción del denominado Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) en 1997 y los motivos para su implantación se encuentran en la preocupación por la inestabilidad económica y presupuestaria en algunos Estados, en particular en

²Diferencia entre los ingresos y gastos públicos, en un año determinado, sin contar los efectos del ciclo económico sobre estas dos magnitudes.

Alemania." Además, afirma que "la razón de fondo de su adopción radica en el proceso de coordinación de políticas económicas ligadas a la UME, elemento de armonización previo y necesario al control de la estabilidad."

El PEC destaca por ser el principal instrumento de coordinación y supervisión de las políticas presupuestarias de los países miembros de la Unión para proteger la estabilidad del Euro, ya que un Estado en situación de crecimiento continuo de déficit y deuda pública es capaz de crear efectos negativos que influyan en el crecimiento y convergencia de las economías del resto de Estados.

Su aplicación adquirió importancia durante las consecuencias del colapso en 2006 de la burbuja inmobiliaria en los Estados Unidos, que se extendieron en **2008** a la Eurozona en forma de una **gran recesión económica**. Los rescates financieros, el crecimiento del desempleo y la dificultad de contar con financiación suficiente obligaron al Banco Central Europeo a apostar por una política presupuestaria centrada en la austeridad, para que los Estados pudieran seguir financiándose con facilidad y así no aumentar la deuda pública, y en el control o contención del gasto público dado el impacto de la recesión en las cuentas públicas de la Unión. Como señala Goizueta Vértiz (2018), *"de ello puede deducirse que la disciplina presupuestaria conforma uno de los principios vertebradores de la unión monetaria, siendo cada Estado quien incorpora en su legislación interna los compromisos adquiridos sobre convergencia económica."*

El estado de las finanzas públicas en los países europeos empeoró como consecuencia de la crisis financiera y mundial de 2007, hecho que hizo necesario un "profundo sanemaniento" para que el nivel de deuda volviera a la senda decreciente. Este fue el principal objetivo de los países de la Eurozona, dados los efectos negativos de un alto nivel de deuda sobre los incentivos económicos y la preocupación por la estabilidad ante la situación de aumento de impuestos y primas de riesgo. Un par de años antes del estallido de la crisis, alrededor del año 2005, tuvo que revisarse el PEC, ya que este no cumplía con sus objetivos. Países de economía "potente" como Francia y Alemania, tenían altos niveles de déficit presupuestario. La crisis manifestó la necesidad de reformar el PEC por ser "insuficiente" ya que algunos gobiernos no mostraron compromiso en su cumplimiento. Además, las autoridades europeas no vigilaron de forma correcta

la aplicación del PEC, cosa que hizo posible el incumplimiento de los compromisos asumidos por algunos países. Destaca el año 2010, por el aumento del nivel de deuda y la poca reducción del déficit generalizado.

En **2007 se firmó el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea** (TFUE), que reforma Tratados anteriores, pero no entró en vigor hasta principios de 2010. Para el logro de los objetivos establecidos por el Tratado de la Unión Europea, el artículo 119.1 del TFUE indica que *"(...) la acción de los Estados miembros y de la Unión incluirá, en las condiciones previstas en los Tratados, la adopción de una política económica que se basará en la estrecha coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, (...)"*.

El artículo 120 dispone que *"Los Estados miembros llevarán a cabo sus políticas económicas con vistas a contribuir a la realización de los objetivos de la Unión, (...)"*. Para su efectivo cumplimiento, el artículo 121.1 determina que *"Los Estados miembros considerarán sus políticas económicas como una cuestión de interés común y las coordinarán en el seno del Consejo, (...)"*. Además, en este artículo se introduce un «mecanismo de supervisión multilateral», que establece el procedimiento a seguir a la hora de determinar las orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y la supervisión de su cumplimiento. En el caso de que la política económica de un Estado miembro no siga las orientaciones emitidas por Europa o ponga en peligro el funcionamiento estable de la Unión, la Comisión dirigirá una advertencia al Estado en cuestión y el Consejo emitirá las recomendaciones que sean necesarias al respecto.

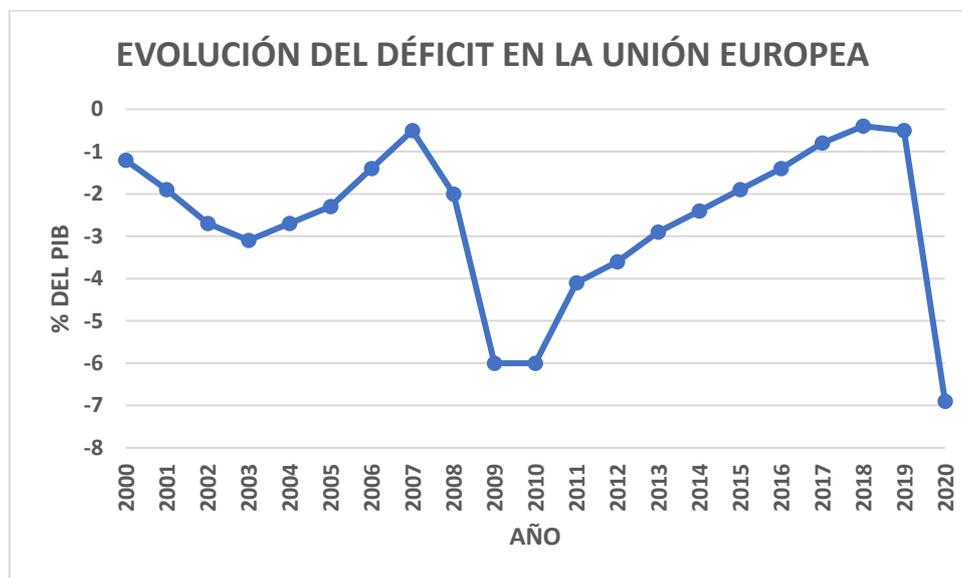
Con relación a la situación presupuestaria de un Estado miembro de la Unión, el artículo 126 indica en su primer apartado que *"Los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos."* También, describe los pasos a seguir en caso de que un Estado miembro presente una situación de déficit excesivo en sus cuentas públicas, con el objetivo de corregir la desviación de los límites establecidos. El **Protocolo núm. 12** (anexo al TFUE) **sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo** completa y desarrolla lo dispuesto en el artículo 126 del TFUE y fija en su artículo 1 los límites al déficit y deuda pública de un Estado en el 3% y 60% respectivamente del PIB. Además, el artículo 3 obliga a los Estados miembros a garantizar el cumplimiento simultáneo de los

procedimientos presupuestarios nacionales y las obligaciones derivadas de los Tratados europeos.

Para complementar a los artículos 121 y 126, el artículo 136 refuerza la coordinación y supervisión de la disciplina presupuestaria y política económica de los Estados miembros y ofrece a los países cuya moneda sea el Euro la posibilidad de "(...) establecer un mecanismo de estabilidad que se activará cuando sea indispensable para salvaguardar la estabilidad de la zona del euro en su conjunto."

Como señala Goizueta Vértiz (2018), "la crisis económica que se viene sufriendo desde 2008 -calificada de crisis de las finanzas públicas- ha llevado a la UE a adoptar determinadas políticas económicas que acentúan el proceso de integración en su vertiente económica, empoderando a la Unión en lo que respecta al diseño de las grandes líneas de las políticas presupuestarias que deben desarrollar los Estados."

Ilustración 3: Evolución del Déficit en la Unión Europea en % del PIB



Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados por Eurostat (disponibles en: https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/european_economy/bloc-4c.html)

La Ilustración 3 muestra la evolución del nivel de déficit del conjunto de países miembros de la Unión Europea en porcentaje del PIB. El aumento del déficit durante los años 2008 a 2010 a causa de la crisis económica indicaba la

necesidad de reformar las políticas económicas europeas para volver a la senda de la estabilidad presupuestaria.

Tras este periodo, se reforzó la normativa en materia de gobernanza económica de la Unión Europea de la siguiente forma:

En primer lugar, en **2011 se adoptó un paquete de seis medidas (Six Pack)**, que se compone de cinco Reglamentos y una Directiva. Esta serie de medidas reforman y modifican en profundidad lo recogido en el PEC, para incrementar la coordinación y fortalecer los mecanismos encargados de supervisar las políticas económicas y presupuestarias de los Estados miembros, dando una mayor importancia a la política económica. También, introduce posibles sanciones en caso de incumplimiento de las directrices europeas, para así poder prevenir la aparición de un nivel de déficit excesivo en sus finanzas públicas.

En segundo lugar, en **2012, se aprobó el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG)** -también conocido como Pacto Fiscal o Presupuestario- con el objetivo de proteger, de forma más estricta que el PEC, la estabilidad del conjunto de la Zona Euro tras la crisis de deuda pública que comenzó a principios de 2010. Su importancia está en la imposición "Regla de oro" del equilibrio presupuestario, por la que el presupuesto anual de cada Estado debe mantenerse en situación de equilibrio o superávit, dentro de los márgenes establecidos.

Ilustración 4: Interpretación de la 'Regla de oro' del equilibrio presupuestario



Fuente: Elaboración propia

También, establece las excepciones por las que un Estado puede desviarse de su objetivo presupuestario a medio plazo o de su senda de ajuste y define el método a seguir para corregir estas desviaciones. El TCEG es de carácter vinculante sólo para aquellos Estados que tengan como moneda oficial el euro.

Su fin primordial se describe en el artículo 1. Este es el de *"(...) reforzar el pilar económico de la unión económica y monetaria mediante la adopción de un conjunto de normas destinadas a promover la disciplina presupuestaria a través de un pacto presupuestario, a reforzar la coordinación de sus políticas económicas y a mejorar la gobernanza de la zona del euro, respaldando así la consecución de los objetivos de la Unión Europea en materia de crecimiento sostenible, empleo, competitividad y cohesión social."*

En tercer lugar, en **2013 se adoptó un paquete de dos medidas (Two Pack)** que obligan a los Estados miembros a remitir a la Comisión Europea los anteproyectos de sus presupuestos nacionales para la vigilancia y evaluación de su política económica y presupuestaria antes de su aprobación.

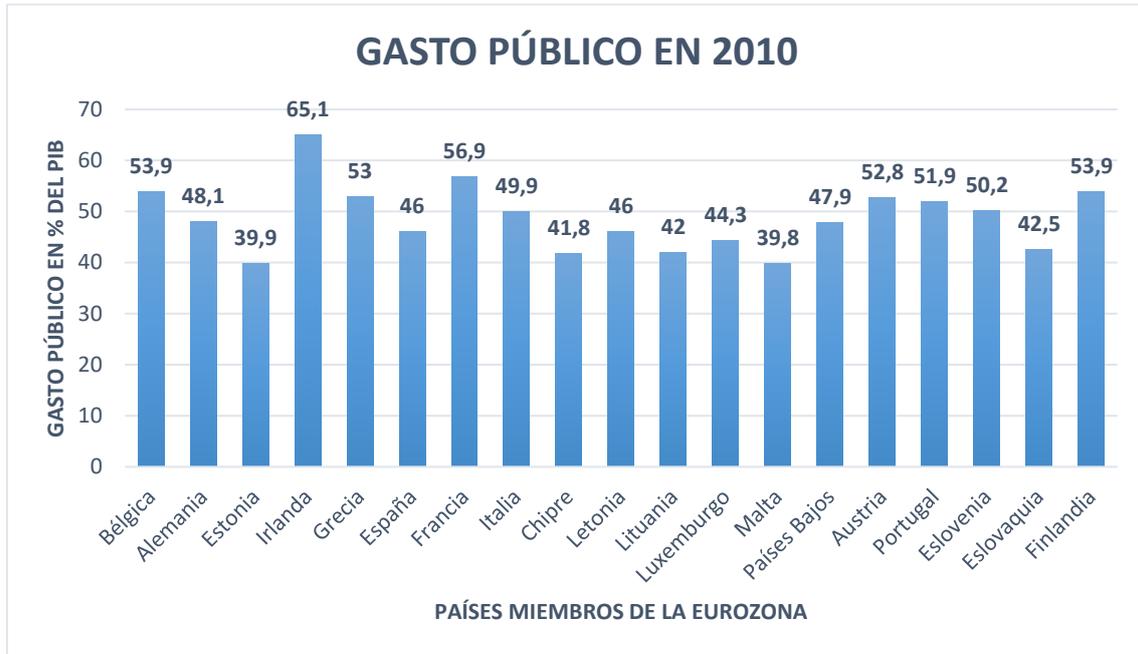
En último lugar, cabe destacar que en **2015 se publicaron unas orientaciones** detalladas sobre la aplicación de las normas, su relación con las reformas estructurales para poder **acogerse a los Fondos Europeos de Inversiones**.

Como señala Goizueta Vértiz (2018), *"la gobernanza económica europea afecta de manera asimétrica a la soberanía presupuestaria de los Estados miembros en función de la situación financiera de estos y de si los mismos pertenecen o no a la zona euro."* Además, indica que *"la crisis económica y financiera –más profunda y duradera de lo que se preveía– ha provocado la adopción de un conglomerado muy complejo de medidas en el ámbito de la Unión, de naturaleza e impacto jurídico diverso, que pretenden atender al objetivo de permitir conjugar la estabilidad presupuestaria de los Estados, la creación de mecanismos de asistencia financiera y el estímulo de la economía europea."*

Respecto a la aplicación de medidas ante las consecuencias de la crisis, Barea Tejeiro (2010) afirma que *"algunos Estados miembros se han olvidado de*

efectuar reformas estructurales para hacer sus economías más flexibles y más competitivas, entre ellas la reforma del gasto público, que le hubiera dado un mayor margen de maniobra temporal para absorber la caída del ciclo sin traspasar el límite del 3% de déficit."

Ilustración 5: Gasto público en % del PIB de los países de la Eurozona en 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por Eurostat (disponibles en: https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/european_economy/bloc-4b.html?lang=en)

La Ilustración 5 refleja el gasto público en % del PIB de los países de la Eurozona en 2010. En ese mismo año, desde Bruselas se establecían mecanismos de rescate financiero para aquellos países más afectados por la crisis del euro. Destacan Irlanda y Francia por tener el nivel más alto de gasto público, con un 65,1% y 56,9% respectivamente. También, resaltan Estonia y Malta por tener el nivel más bajo de gasto público, con un 39,9% y 39,8% respectivamente.

Ilustración 6: Gasto público en % del PIB de los países de la Eurozona en 2019



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por Eurostat (disponibles en: https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/european_economy/bloc-4b.html?lang=en)

La Ilustración 6 refleja el gasto público en porcentaje del PIB de los países de la Eurozona en 2019. En comparación con la Ilustración 5, podemos observar que el gasto público ha disminuido en todos los Estados, a excepción de Eslovaquia, dónde ha crecido un 0,2%. Destaca el caso de Irlanda por la reducción de su gasto público en un -40,5%, concretamente, ha pasado de ser el país con mayor gasto público en 2010, con un 65,1%, a ser aquel con el menor nivel de gasto público en 2019, con un 24,6%. Resalta la situación de Francia, por ser el país con el mayor nivel de gasto público ese año. Comparando los datos del año 2019 con aquellos de 2010, los países que más han reducido su nivel de gasto público, entre 6 y 9,4 puntos, son Portugal, Letonia, Lituania, Eslovenia y Países Bajos. El resto de países han disminuido su nivel de gasto público entre 0,7 y 5 puntos.

Ilustración 7: Gasto público en % del PIB de los países de la Eurozona en 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por Eurostat (disponibles en: https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/european_economy/bloc-4b.html?lang=en)

La Ilustración 7 refleja el gasto público en porcentaje del PIB de los países de la Eurozona en el año 2020. En comparación con la Ilustración 6, podemos observar el aumento generalizado del gasto público en todos los Estados. Esto se debe a los efectos de la crisis del Coronavirus, por el que los países han tenido que incrementar el gasto, principalmente, en Sanidad y protección social. Comparando los datos de 2020 con aquellos de 2019, los países que más han aumentado el gasto público, entre 8 y 12,8 puntos, son Grecia, España, Italia, Lituania, Malta, Austria y Eslovenia. El resto de países ha aumentado su nivel de gasto público entre 3,5 y 6,7 puntos. Destacan los casos de Grecia y España, por ser los países que más han aumentado su gasto público respecto al año anterior. Concretamente, Grecia ha aumentado su nivel gasto público un 12,8% y España un 10,2% en relación con 2019.

2.2. Activación de la Cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (2020)

La Comisión Europea activó en **marzo de 2020** la **cláusula general de salvaguardia** del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) como «**estrategia coordinada**» ante el impacto causado por la **pandemia del Coronavirus**³. Esta herramienta pertenece al paquete de seis medidas (*Six Pack*) aprobado en 2011 como parte de las reformas del PEC.

La regulación de la cláusula se recoge principalmente en:

- Los artículos 121 y 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)
- El Reglamento (UE) núm. 1175/2011 del Parlamento y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas
- El Reglamento (UE) núm. 1177/2011 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo

La cláusula permite a los Estados miembros, en situaciones determinadas como esta, la adopción todas aquellas medidas que estos consideren necesarias para hacer frente a la crisis de forma efectiva, sin aplicar los requisitos derivados del marco de estabilidad presupuestario europeo. Así, se permite a los países miembros "no aplicar temporalmente" las normas de disciplina presupuestaria para poder gastar todo lo necesario, incluso llegando a endeudarse, para atajar la pandemia en el frente económico. También, Bruselas incentivará la recuperación económica a través de un Fondo de Recuperación Europeo, que beneficiará en especial a aquellos países con altos niveles de deuda.

³Comisión Europea, Bruselas. *Comunicación de la Comisión al Consejo relativa a la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento*. 20 de marzo de 2020. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0123&from=ES>

El Reglamento (UE) núm. 1175/2011 indica en su consideración núm. 22 que *"A fin de facilitar la recuperación económica, debe permitirse una desviación temporal de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo cuando dicha desviación se derive de un 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 caso de crisis económica grave en la zona del euro o en el conjunto de la Unión, siempre que dicha desviación no ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo. (...)"*

Ante la propuesta de activación de la cláusula general de salvaguardia por la crisis del Coronavirus, la presidenta de la Comisión Europea, Úrsula von der Leyen declaró en marzo de 2020: *"Hoy proponemos la máxima flexibilidad de nuestras normas, de manera que los Gobiernos nacionales puedan apoyar a todos: a sus sistemas sanitarios, a su personal y a las personas tan gravemente afectadas por la crisis. Quiero asegurarme de que respondamos de la mejor manera posible tanto a la dimensión humana como a la socioeconómica de la pandemia del coronavirus."*⁴

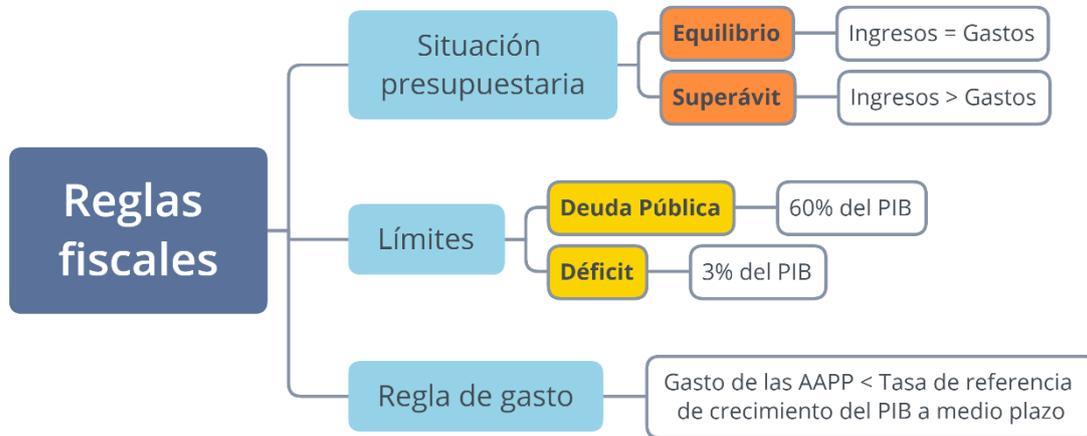
Bruselas ha propuesto la **reactivación de las reglas fiscales** cuando la economía europea "vuelva a su **nivel de actividad económica anterior a la pandemia**", hecho que se prevé que suceda a partir de 2023. Según las últimas previsiones, la Unión continuará aplicando la "cláusula general de escape", es decir, la no aplicación de las reglas fiscales, durante 2022 y se desactivará a inicios de 2023, para así evitar una retirada demasiado pronta y poder oxigenar las economías en lugar de aplicar medidas de austeridad.

La importancia de las Reglas fiscales está en que estas orientan la actuación de la política presupuestaria del país, estableciendo de forma flexible límites al déficit, deuda y gasto público. Con esta disciplina, se busca alcanzar la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera del Estado a largo plazo.

⁴Comisión Europea, Bruselas. (20 de marzo de 2020). *Coronavirus: la Comisión propone que se active la cláusula general de salvaguardia del marco presupuestario para responder a la pandemia*. [Comunicado de prensa]. Recuperado de: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_20_499

De esta manera, se ofrece al Estado un margen para que pueda actuar con solvencia ante cualquier situación. (Ver Ilustración 8)

Ilustración 8: Estructura de las Reglas fiscales



Fuente: Elaboración propia a partir de <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/LOEPSreglasfiscales.aspx>

Paolo Gentiloni, el Comisario europeo de Asuntos Económicos y Monetarios, en relación con la duración de la suspensión de las normas de disciplina fiscal, afirmó que: "(...) retirar el apoyo demasiado pronto sería un error. La mejor manera de asegurar la sostenibilidad de la deuda pública, la mejor manera de reducir el riesgo de divergencia económicas es apoyar la recuperación (...)" ⁵ con el objetivo de no repetir ocurrido durante la crisis de 2009 y así no forzar a los Estados a adoptar medidas de austeridad.

La decisión de activar la cláusula general de salvaguardia ha vuelto a poner de interés la importancia de revisar las Reglas fiscales con el objetivo de reformarlas. Países como España, Francia o Alemania se inclinan a favor de su reforma.

⁵Masdeu, J. (Marzo, 2021). Bruselas quiere alargar la barra libre fiscal a todo el 2021. *La Vanguardia*. Recuperado de: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20210303/6262991/bruselas.html>

3. INCORPORACIÓN DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA AL DERECHO ESPAÑOL

3.1. Desarrollo del Mecanismo de Estabilidad español

El **Tratado de Estabilidad Coordinación y Gobernanza (TECG)** de 2012, a través de su artículo 3.2, obliga a los Estados miembros a **incorporar al Derecho nacional la regla de la estabilidad presupuestaria** y aquellos mecanismos que sean necesarios para su efectivo cumplimiento "*(...) mediante disposiciones que tengan fuerza vinculante y sean de carácter permanente, preferentemente de rango constitucional, o cuyo respeto y cumplimiento estén de otro modo plenamente garantizados a lo largo de los procedimientos presupuestarios nacionales. (...)*" ante la necesidad de avanzar en el proceso de la integración económica de los Estados en la Unión.

Previamente, en **2011** se llevó a cabo la **reforma del artículo 135 de la Constitución Española (CE)** para cumplir con los compromisos asumidos por España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria. La reforma tenía como objetivo "*(...) garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, vinculando a todas las Administraciones Públicas en su consecución, reforzar el compromiso de España con la Unión Europea y, al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad económica y social de nuestro país.*"

⁶ De esta forma, se pretendía establecer este principio como la básico para la política presupuestaria española. Al mismo tiempo, también tenía como objetivo limitar y orientar la capacidad de actuación del Estado para garantizar la sostenibilidad económica y el desarrollo social del país. A partir de este hito, la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) se verá cada vez más influenciada por la política económica y presupuestaria de Bruselas.

⁶Exposición de motivos de Reforma del artículo 135 de la Constitución Española. *BOE*, núm. 233, de 27 de septiembre de 2011. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2011/09/27/pdfs/BOE-A-2011-15210.pdf>

Ilustración 9: Redacción original de 1978 del artículo 135

Artículo 135

1. El Gobierno habrá de estar autorizado por ley para emitir Deuda Pública o contraer crédito.
2. Los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de la Deuda Pública del Estado se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de los presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

Fuente: Constitución Española (BOE)

Ilustración 10: Redacción del artículo 135 tras su reforma en 2011

Artículo 135.

1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.
2. 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.
Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.
3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.
Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.
El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.
5. Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:
 - a) 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.
 - b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.
 - c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.
6. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.

Fuente: Constitución Española (BOE)

Las Ilustraciones 9 y 10 muestran la redacción del artículo 135 de la CE antes y después de su reforma.

Respecto a la introducción de la Estabilidad Presupuestaria en la Constitución, Goizueta Vértiz (2018) afirma que *"la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria viene a corroborar la idea de que, aunque la reforma constitucional en España está siempre en el centro de los debates sobre la Constitución, ésta solo ha sido reformada por exigencias del proceso de integración europea, y en este sentido se ha tildado a la misma de "reforma europea"."*

En relación a las circunstancias que llevaron a reformar la Constitución y su "polémico y peculiar" proceso, Delgado Ramos (2013) señala que *"la extraordinaria gravedad de la actual coyuntura económica europea y, particularmente, española, obligó a adoptar medidas de hondo calado político y económico para tratar de salvaguardar la estabilidad financiera del país y su sostenibilidad futura, pero no es menos cierto que la reforma constitucional, por su trascendencia, requería de un ejercicio de profunda reflexión aún más sosegado del realizado y, sobre todo, más lento."* Además, como justificación de la necesidad de esta reforma indica que, *"en un contexto de grave recesión europea -tras tres intervenciones en Grecia, Irlanda y Portugal-, y la amenaza de extensión de la crisis de deuda a nuestro país, exigió de la adopción de extraordinarias medidas para alejar la amenaza de intervención y otorgar un mensaje de credibilidad y confianza no sólo a nuestros acreedores, sino también a nuestros socios europeos y a la sociedad española."*

También, respecto al principio de Estabilidad Presupuestaria y su *"consagración en nuestra Constitución"* y en la actuación de las Administraciones Públicas (AAPP), este autor afirma que:

- *"Debe entenderse el principio de estabilidad presupuestaria como sinónimo de gestión eficiente de recursos públicos."*
- *"La gestión eficiente no es patrimonio ideológico de nadie, de ahí el sentido de su plasmación constitucional -su carácter neutro, si se quiere- pero su reclamo es una exigencia compartida por la sociedad y sus ciudadanos. Por ello, y pese a que algunos autores han dudado de la necesidad de la reforma, e incluso de los cambios que supone, la filosofía que subyace a la misma, lejos de ser una cuestión ideológica, reviste el carácter necesario de una nueva forma de gestión orientada a la gobernanza y a la rendición de cuentas."*
- *"La virtud de la reforma consiste precisamente en su objetivo último: otorgar la pátina de constitucionalidad a la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera del conjunto de las Administraciones Públicas para convertirlas en un principio rector de nuestro orden constitucional y jurídico y eliminar así de la praxis política futura todos aquellos perversos comportamientos en la gestión de los recursos públicos que, tomando*

como base la bonanza del ciclo económico, contribuyeron a ahondar los desequilibrios del sistema."

Lasa López (2014) señala que *"la estabilidad presupuestaria representa un valor estructural clave para la preservación y consolidación del modelo de bienestar español."* Además, afirma que *"su reconocimiento y alcance constitucional no es sino la consecuencia necesaria para la garantía de la decisión política fundamental proclamada por el artículo 1.1 del texto fundamental español, como es el mantenimiento de un Estado social y democrático de derecho."*

Los efectos de la crisis de deuda pública -que comenzó a finales de 2009- sobre la economía española hicieron necesaria la aplicación de una política económica que permitiera el crecimiento económico constante y la creación de empleo a través de la reducción de los niveles de déficit y deuda pública. Este respeto a la estabilidad presupuestaria garantizaría una financiación adecuada para el sector público y una oferta de servicios públicos suficiente incentivando la asignación de un gasto público eficiente.

Además, dado a que la Administración Pública (AP) española es de carácter descentralizado, el artículo 156.1 de la CE establece en el caso de las Comunidades Autónomas (CCAA) que estas *"(...) gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles."*

Pero a pesar del carácter descentralizado, en ocasiones, el pleno desarrollo del principio de autonomía financiera puede verse limitado, como afirma Goizueta Vértiz (2018), *"muchas de las medidas adoptadas para lograr la contención del gasto público –y es que debemos recordar que la estabilidad presupuestaria se basa esencialmente en el control del gasto público– inciden incluso más allá del ámbito de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas."*

A pesar de que el equilibrio presupuestario tiene el límite de ofrecer un "techo de gasto", se facilita a los PGE un margen para poder actuar y maniobrar con suficiencia en un contexto de incertidumbre económica, sea a nivel europeo o estatal. Barea Tejeiro (2010) añade que *"el principio de estabilidad*

presupuestaria pretende que los Estados Miembros de la Unión Monetaria dispongan de margen suficiente para hacer frente a las futuras obligaciones de la protección social, derivados del envejecimiento de la población."

La incorporación de la Estabilidad Presupuestaria a la CE ha hecho necesaria la modificación de diversa normativa para su adecuación al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, como es el caso de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, que se aprobó en 1980 y se ha modificado a lo largo del tiempo con el objetivo de adaptarla a las necesidades presupuestarias y económicas de las autonomías. Con relación a los presupuestos de las CCAA, el artículo 21.1 dispone que estos "(...) atenderán al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (...)". También, el artículo 2.1.b) determina que es responsabilidad del Estado garantizar el equilibrio económico como "(...) encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica interna y externa, la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español."

3.2. El modelo de financiación de las Comunidades Autónomas

La regulación en materia tributaria y financiera entre las CCAA País Vasco y Navarra y el Estado se hace a través de un sistema de Concierto o Convenio.

Respecto al **País Vasco**, su sistema de financiación se regula en la Ley 12/2012, de 23 de mayo por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma. Los tributos regulados y totalmente recaudados en la CA se ingresan en las arcas autonómicas vascas. Después, a través del cálculo de una cantidad, llamada "cupó o aportación" fijada se realiza una aportación al Estado, por los servicios y competencias que este mantiene y la CA no asume.

En el caso de **Navarra**, su sistema de financiación se regula en la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral. La CA puede regular su propio régimen tributario, en coordinación con el estatal. A excepción de los siguientes impuestos: los derechos de importación y los gravámenes a la importación en

los Impuestos Especiales y en el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA). Después, se determina una cantidad llamada "cupo o aportación" de forma similar a la del País Vasco, para contribuir a las tareas propias de la Administración Central.

A parte de que el ingreso de lo recaudado se hace directamente en las cuentas propias de Hacienda, las CCAA de **Régimen Foral** no aportan ninguna cantidad al Estado por las competencias propias, mientras que en las autonomías de Régimen Común (el resto de CCAA), la financiación de las competencias se calcula desde la Hacienda del Estado mediante una fórmula en base a determinados criterios, que no cubre lo gastado. Estas tres autonomías (Navarra, País Vasco y Canarias), como ingresan todo lo recaudado y son "más ricas", los ingresos tributarios por habitante son muy superiores a las demás autonomías.

La comunidad de **Canarias**, a pesar de estar encuadrada en el Régimen Común, tiene un sistema económico-fiscal especial, conocido como Régimen Económico y Fiscal. Además de por su condición, tiene un tratamiento especial derivado de su reconocimiento por la Unión Europea como región ultraperiférica. En esta CA no se aplica el IVA y algunos Impuestos Especiales, además, tiene impuestos propios.

Las CCAA de **Régimen Común** tienen su financiación regulada por la 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. Las competencias cedidas se financian mediante los tributos cedidos y transferencias de diversos fondos como el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, el Fondo de Suficiencia Global, el Fondo de Convergencia Autonómica, el Fondo de Competitividad, el Fondo de Cooperación, el Fondo de Garantía y los Fondos de Compensación Interterritorial.

La importante cuestión de la financiación per cápita está reflejada en el último *"Informe sobre la dimensión territorial de la actuación de las Administraciones Públicas"* publicado por el Ministerio de Hacienda y AAPP. Se realizó sobre el ejercicio de 2014 y se publicó en 2017. En el epígrafe 6,

"Indicadores homogéneos de financiación por habitante ajustado", trata esa cuestión. Dentro de este apartado del informe, el cuadro 13 nos da los valores calculados. En el cuadro 13 (Ilustración 11), "Financiación regional a competencias homogéneas, euros per cápita, 2014", se observa en la última columna que la financiación observada a competencias homogéneas per cápita de las CCAA de Régimen Foral es de 3.978€, mientras que en las CCAA de Régimen Común es de 2.082€. Como se aprecia claramente, se trata de casi el doble. Una mejora de esta financiación per cápita, dentro de un nuevo sistema de financiación, ayudaría a mejorar la situación económica de muchas autonomías, ya que, en gran parte, el límite de gasto constriñe el desarrollo territorial.

Ilustración 11: Financiación regional a competencias homogéneas

Cuadro 13: Financiación regional a competencias homogéneas, euros per cápita, 2014

	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]
	Ingresos homogeneizados	+ Cupo, aportación y otras transferencias a/de las com. forales	+ Ajustes por competencias no homogéneas	= Subtotal: Financiación regional a competencias homogéneas e igual esfuerzo fiscal	+ Sobreesfuerzo fiscal regional	= Financiación observada a competencias homogéneas
Andalucía	2.012	0	-97	1.915	72	1.987
Aragón	2.343	0	-65	2.278	97	2.375
Asturias	2.321	0	-72	2.249	92	2.341
Baleares	2.126	0	-51	2.075	180	2.254
Canarias	2.376	0	-132	2.244	48	2.293
Cantabria	2.746	0	-228	2.518	66	2.584
Castilla y León	2.346	0	-6	2.340	65	2.405
Cast.- Mancha	2.134	0	-6	2.129	10	2.139
Cataluña	2.208	0	-286	1.922	117	2.039
Valencia	1.841	0	-43	1.798	108	1.906
Extremadura	2.411	0	-7	2.404	150	2.554
Galicia	2.365	0	-83	2.282	95	2.377
Madrid	2.040	0	-157	1.883	-74	1.809
Murcia	1.852	0	-12	1.840	118	1.957
Navarra	5.308	-839	-735	3.734	-679	3.055
País Vasco	6.012	-435	-922	4.654	-406	4.248
La Rioja	2.638	0	-219	2.419	62	2.481
Ceuta y Melilla	428	0	3.634	4.062	0	4.062
España	2.353	-32	-151	2.171	34	2.204
Régimen común*	2.134	0	-118	2.016	67	2.082
C. forales	5.852	-527	-880	4.446	-468	3.978

- Nota: (*) No incluye Ceuta y Melilla

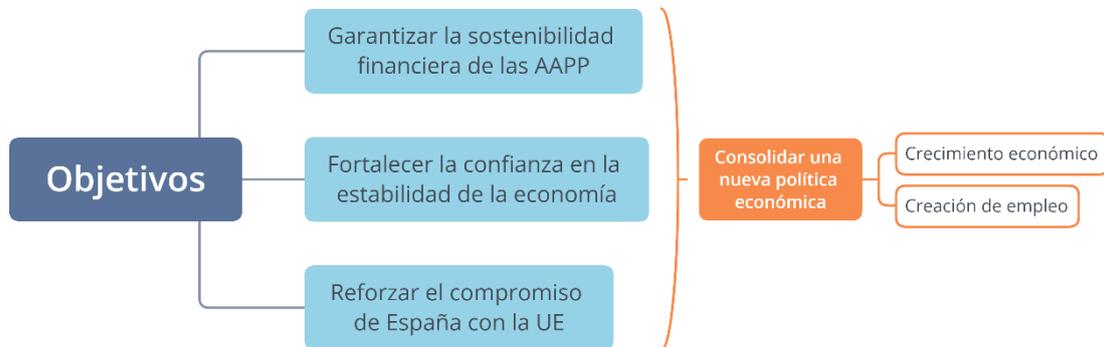
Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública (disponible en:

https://www.hacienda.gob.es/CDI/cuentas%20territorializadas/informe_ministerio_scpt_2014.pdf)

3.3. La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

Tras la reforma de la Constitución, en **2012 se aprobó la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Presupuestaria (LOEPSF)**, que deroga la Ley General de Estabilidad Presupuestaria aprobada en 2001. Esta nueva Ley desarrolló lo establecido en la reforma del artículo 135 de la CE para así dar cumplimiento a las exigencias de incorporación de la normativa europea a la legislación nacional.

Ilustración 12: Objetivos de la LOEPSF



Fuente: Elaboración propia a partir de lo dispuesto en el Preámbulo de la LOEPSF

La Ilustración 12 refleja los tres objetivos generales de la LOEPSF y lo que se pretende alcanzar a través de ellos, se encuentran descritos en su Preámbulo.

La LOEPSF ha sido en varias ocasiones impugnada y recurrida ante los tribunales competentes, argumentando su posible inconstitucionalidad, sobre todo, por falta de aclaración (sobre los criterios) en el procedimiento de determinación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. También, conviene destacar que la LOEPSF no incluye ninguna regulación detallada relativa al procedimiento de déficit excesivo europeo. Es decir, no contiene ninguna orientación para el país en el caso de que este estuviera dentro del procedimiento de déficit excesivo europeo.

Sobre la aprobación de la LOEPSF, García Roca y Martínez Lago (2015) hablan de la *"constitucionalización de la crisis económica"* y sostienen que *"es una Ley que parece cumplir una función constitucional: desarrollar el artículo 135"*

CE tras la reforma que pactaron con urgencia las dos principales fuerzas políticas, dado el grave contexto de crisis económica, la ya llamada Gran Recesión." Además, Galera Victoria (2013) afirma que "la ley orgánica ejecuta así un mandato constitucional en un contexto político y económico que potencia el fortalecimiento de la estabilidad presupuestaria en el ámbito europeo."

La estabilidad presupuestaria rige la actuación de la AP, por ende, también rige la elaboración de sus presupuestos. Respecto a esto, Ruiz Almendral (2012) señala que *"además de afectar o incidir sobre todas las fases del ciclo presupuestario, las exigencias de estabilidad presupuestaria afectan a la estructura misma del Presupuesto."*

3.3.1. Principios generales de la Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

La LOEPSF recoge en su Capítulo II los siete **principios rectores de la política presupuestaria del sector público**. Cuatro de ellos pertenecen a su normativa anterior (la Ley General de Estabilidad Presupuestaria de 2001), que son la estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación de los recursos públicos, y como novedad, introduce tres principios nuevos, que son la sostenibilidad financiera, responsabilidad y lealtad institucional.

El sentido de estos principios es el siguiente:

- 1. Principio de estabilidad presupuestaria** (Art. 3) → Las AAPP deberán encontrarse en situación de equilibrio o superávit estructural.
- 2. Principio de sostenibilidad financiera** (Art. 4) → La financiación de los compromisos de gasto deberá hacerse dentro de los límites de déficit y deuda pública asignados. Además, no deberán causar efectos adversos en las cuentas públicas y economía.
- 3. Principio de plurianualidad** (Art. 5) → El presupuesto de las AAPP se ajustará, a medio plazo, a marcos temporales anuales. En este marco anual se efectuará su aprobación y ejecución.

4. **Principio de transparencia** (Art. 6) → La información económico-financiera de las AAPP se pondrá a disposición del público para su análisis por cualquier sujeto o entidad.
5. **Principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos** (Art. 7) → La gestión de recursos públicos seguirá criterios de eficacia, eficiencia, economía, calidad y racionalización del gasto público.
6. **Principio de responsabilidad** (Art. 8) → La AP que incumpla los compromisos asumidos en materia de Estabilidad Presupuestaria, será responsable en lo que le sea imputable.
7. **Principio de lealtad institucional** (Art. 9) → Las AAPP colaborarán y cooperarán entre ellas, en materia de estabilidad presupuestaria, dentro del marco de sus competencias atribuidas, intentando evitar efectos negativos entre ellas.

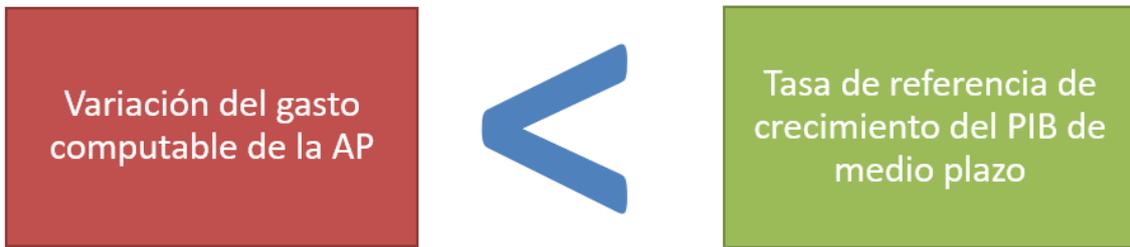
Después de la descripción de estos principios generales, la LOEPSF pasa a concretar su aplicación práctica dentro del Mecanismo de Estabilidad Presupuestaria en su Capítulo III.

Respecto a la **instrumentación del principio de estabilidad presupuestaria** (art. 11), la situación económico-financiera de las AAPP deberá mantenerse en equilibrio o superávit estructural. No se podrá incurrir en déficit estructural, a excepción de dos casos.

1. El primer caso es la realización de reformas estructurales. Dado que estas tienen efectos a largo plazo, se permite alcanzar a las AAPP un nivel de déficit del 0,4% del PIB nacional.
2. El segundo caso es el de las catástrofes naturales, una recesión económica grave o una emergencia extraordinaria que afecte gravemente a las cuentas públicas. Se necesita declaración por mayoría absoluta del Congreso de los Diputados.

La Ilustración 13 refleja en qué consiste la **Regla de gasto** (art. 12).

Ilustración 13: Esquematación de la Regla de gasto



Fuente: Elaboración propia a partir de lo dispuesto en el artículo 12 de la LOEPSF

Junto a la aprobación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, se aprueba el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado, también conocido como techo de gasto. Consiste en la aprobación de un importe de gasto no financiero máximo que cada presupuesto no debe sobrepasar en la atención de los servicios públicos que presta. En caso de necesidad, los gastos que sean necesarios no deberán sobrepasar ese importe, que deberá ser coherente con los objetivos de estabilidad planteados y la regla de gasto.

La Ilustración 14 refleja la **instrumentación del principio de sostenibilidad financiera** (art. 13). El límite de Deuda Pública se establece en el Protocolo europeo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo.

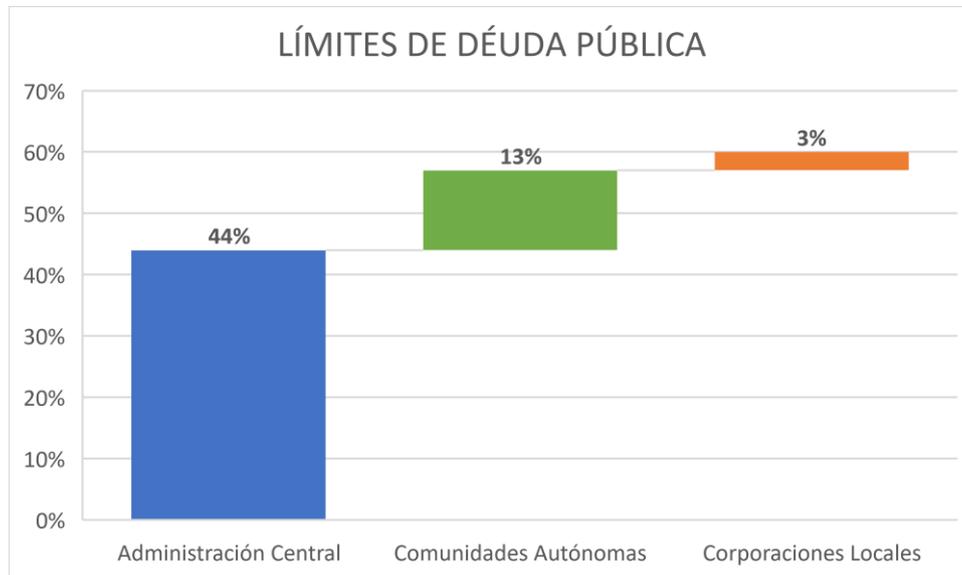
Ilustración 14: Esquematación de la regla de sostenibilidad financiera



Fuente: Elaboración propia a partir de lo dispuesto en el artículo 13 de la LOEPSF

La Ilustración 15 refleja el límite de Deuda Pública establecido en el art. 13 de la LOEPSF para cada una de las AAPP.

Ilustración 15: Límites de Deuda Pública para las AAPP



Fuente: Elaboración propia a partir de lo dispuesto en el artículo 13 de la LOEPSF

Un punto importante, es la **prioridad absoluta del pago de la deuda pública** (art. 14), por la que, en caso de obtener ingresos superiores a los previstos inicialmente, estos se destinarán de forma íntegra a la reducción del nivel de deuda pública. El pago de la deuda pública de las AAPP es prioritario frente a cualquier otro tipo de gasto.

Respecto al **establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas** (art. 15), cabe destacar lo siguiente:

- Se fijan en términos de capacidad o necesidad de financiación para un periodo de tres años consecutivos.
- Los fija el Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda y AAPP, con el previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera⁷ (CPFF) de las CCAA y mediante acuerdo del Consejo de Ministros.
- Se expresan en términos porcentuales del PIB nacional nominal.

⁷Órgano responsable de la coordinación en materia fiscal y financiera entre la Hacienda Estatal y las Comunidades Autónomas.

- El acuerdo del Consejo de Ministros por el que se fijan los objetivos incluye el límite de gasto no financiero (techo de gasto) del Presupuesto del Estado.
- Para su fijación se tendrá en cuenta la regla de gasto y el saldo estructural alcanzado en el ejercicio anterior.
- La fijación del objetivo de deuda pública será coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria establecido.
- Se tendrán en cuenta las recomendaciones y opiniones emitidas desde las instituciones europeas para su fijación.
- La propuesta de fijación se complementará con un informe que evalúe la situación económica prevista para el periodo de fijación determinado.
- Los proyectos de Presupuesto de las AAPP se adecuarán a los objetivos aprobados por las Cortes Generales.

En relación con el **establecimiento de los objetivos individuales para las Comunidades Autónomas** (art. 16), una vez aprobados los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para el conjunto de AAPP, el Gobierno, con el previo informe de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), será el encargado de realizar una propuesta de objetivos para las CCAA. Después del informe del CPFF de las CCAA sobre la propuesta formulada, el Gobierno fijará los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública.

Otro punto que destacar son los **informes sobre cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto** (art. 17) elaborados por la AIReF.

La AIReF es un organismo independiente de control fiscal que se creó en 2013 como respuesta a un conjunto de recomendaciones del Consejo de la Unión Europea emitidas en 2012 para poner fin a la situación de déficit y deuda pública

excesiva en España⁸, causada por la crisis económica que tuvo lugar durante los años 2008 a 2014.

Según lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, esta "(...) *tiene por objeto garantizar el cumplimiento efectivo por las Administraciones Públicas del principio de estabilidad presupuestaria previsto en el artículo 135 de la Constitución Española, mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario, del endeudamiento público, y el análisis de las previsiones económicas.*"

Este organismo está adscrito al Ministerio de Hacienda y AAPP, pero sólo a efectos organizativos y presupuestarios, ya que ejerce sus funciones con autonomía e independencia funcional a través de informes, opiniones y estudios, que serán públicos.

Dos de sus informes a destacar son:

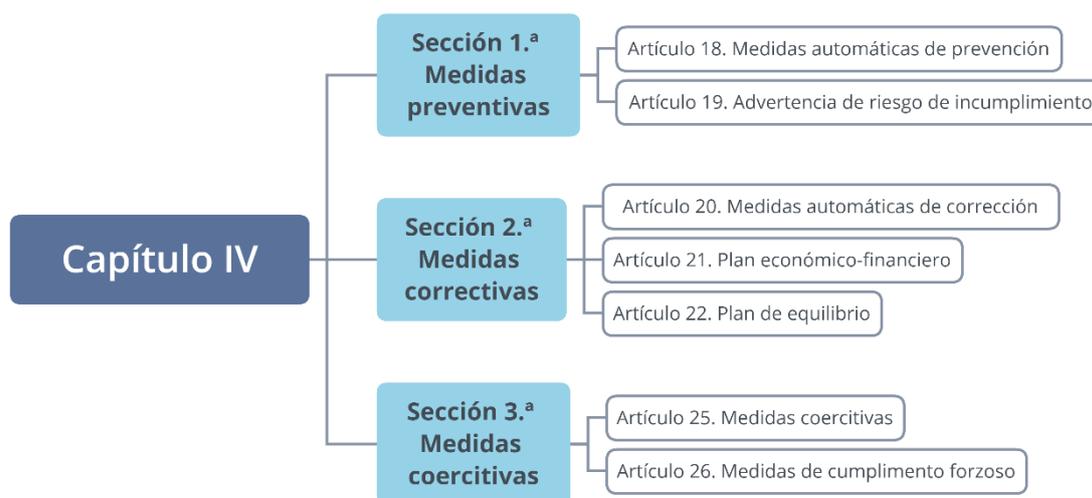
1. El relativo a la adecuación del proyecto de PGE a los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto.
2. Aquellos que reflejan el grado de cumplimiento por las AAPP y sus subsectores de dichos objetivos en sus Presupuestos.

3.3.2. Medidas ante el incumplimiento de los objetivos de Estabilidad Presupuestaria, Deuda Pública y Regla de Gasto

El Capítulo IV de la LOEPSF regula tres tipos de medidas, de carácter preventivo, correctivo y coercitivo, a través de las cuales el Estado puede **sancionar el incumplimiento** de los objetivos de Estabilidad Presupuestaria, Deuda Pública y Regla de Gasto por las CCAA y Corporaciones Locales (CCLL).

⁸Recomendación del Consejo, de 10 de julio de 2012, sobre el Programa Nacional de Reforma de 2012 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2015. DOUE, 24 de julio de 2012. [Recomendación núm. 1] Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:219:0081:0084:ES:PDF>

Ilustración 16: Estructura del Capítulo IV de la LOEPSF



Fuente: Elaboración propia a partir índice de la LOEPSF

3.3.2.1. Medidas preventivas

Por una parte, se establecen unas **«medidas automáticas de prevención»** (art. 18) con las que, en el supuesto de desviación del objetivo de estabilidad presupuestaria, durante la ejecución presupuestaria corriente, la Administración afectada, **ajustará el gasto público** para que se cumpla el objetivo al cierre del ejercicio y no incurra en déficit estructural. También, en el caso de que el volumen de deuda pública supere el 95% del límite establecido con carácter preventivo en el artículo 13.1 de la LOEPSF -“(…) 13 por ciento para el conjunto de Comunidades Autónomas (…)”- a la Administración correspondiente **sólo se le permitirá el endeudamiento para realizar operaciones de tesorería.**

Por otra parte, la LOEPSF prevé un **«mecanismo de alerta temprana»** (art. 19) por el que, ante la situación de riesgo de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública o regla de gasto, el Gobierno podrá formular una **advertencia** -que se hará pública- **a la Administración en riesgo de incumplimiento** e informará sobre ella al CPFF. En el plazo de un mes, la Administración correspondiente deberá adoptar aquellas medidas que sean necesarias para evitar el riesgo de incumplimiento y comunicarlas al Ministerio de Hacienda y AAPP para el posterior seguimiento de su implementación y cumplimiento.

En el caso de que las medidas propuestas no se adopten o se consideren insuficientes para la corrección efectiva del riesgo de incumplimiento de los objetivos establecidos, se aplicarán medidas correctivas y, en su caso, coercitivas.

Ilustración 17: Aplicación de medidas preventivas en las CCAA



Fuente: Elaboración propia

3.3.2.2. Medidas correctivas

En primer lugar, la LOEPSF introduce «**medidas automáticas de corrección**» (art. 20), por las cuales **se tendrá en cuenta el incumplimiento** de los objetivos de estabilidad a la hora de **autorizar emisiones de deuda, conceder subvenciones o suscribir convenios**.

En el caso de que la Administración incumplidora sea una CA, todas sus **operaciones de endeudamiento** precisarán de la **autorización del Estado** mientras se mantenga la situación de incumplimiento.

En segundo lugar, ante el supuesto de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, la LOEPSF determina que la Administración incumplidora deberá presentar un **Plan económico-financiero** (art. 21) que posibilite la corrección de las desviaciones presupuestarias en el plazo máximo de un año.

La LOEPSF regula el contenido -que deberá detallar las causas de la desviación y las medidas que permitan rectificar de manera efectiva la situación de desequilibrio- la tramitación y el posterior seguimiento de este tipo de Plan.

En tercer lugar, en la situación de déficit por "circunstancias excepcionales" como catástrofes naturales, recesión económica o situación de emergencia extraordinaria y/o niveles de deuda pública excesivos, la LOEPSF regula que, bajo estas circunstancias, la Administración incumplidora presentará un **Plan de reequilibrio** (art. 22) que identifique las medidas necesarias para afrontar de forma efectiva las consecuencias presupuestarias derivadas de estas situaciones excepcionales y que permitan volver a la situación de equilibrio presupuestario para cumplir con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública.

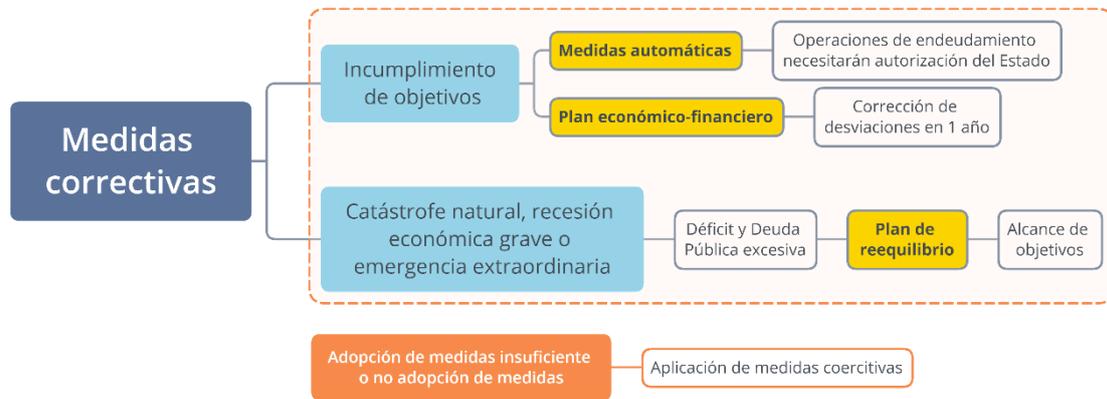
Los planes y sus informes citados (arts. 23 y 24) presentan pequeñas diferencias según afecten a la Administración General del Estado, CCAA o CCLL en relación con su tramitación y seguimiento.

Respecto a las CCAA, el CPFF interviene en el proceso para comprobar si las medidas incluidas en los Planes económico-financieros y de reequilibrio son las más adecuadas para poder corregir la situación de desequilibrio de forma efectiva. Si estas medidas no hacen posible la vuelta a la situación de equilibrio, se requerirá a la CA afectada que presente un nuevo Plan. Si este no se presenta en el plazo establecido o el CPFF considera que las medidas incluidas son insuficientes para el alcance de los objetivos específicos, se aplicarán medidas coercitivas.

El Ministerio de Hacienda y AAPP elabora cada trimestre un informe de seguimiento sobre la implementación de las medidas recogidas en los Planes económico-financieros, recabando toda la información que considere necesaria. El Ministro de Hacienda y AAPP remite dicho informe al CPFF de las CCAA para dar conocimiento sobre su seguimiento. En el caso de que se compruebe una desviación en la aplicación de las medidas, el Ministro requerirá a la Administración responsable que la justifique y aplique las medidas necesarias para su corrección o incluya nuevas medidas que hagan posible su efectivo cumplimiento. Si en el siguiente informe, persiste el incumplimiento del objetivo de estabilidad, se aplicarán medidas coercitivas.

El Ministerio de Hacienda y AAPP hará públicos tanto los Planes económico-financieros y de reequilibrio como aquellas medidas aprobadas y su posterior seguimiento.

Ilustración 18: Aplicación de medidas correctivas en las CCAA



Fuente: Elaboración propia

3.3.2.3. Medidas coercitivas

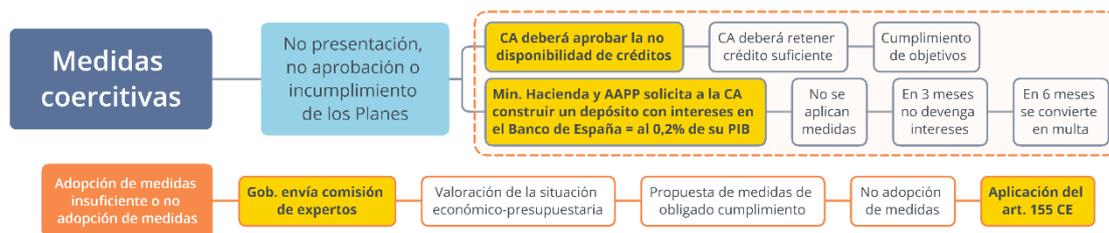
En primer lugar, en los supuestos de falta de presentación, de aprobación o de incumplimiento del Plan económico-financiero o de reequilibrio, la Administración incumplidora (art. 25), por una parte, se verá obligada a **aprobar la no disponibilidad de créditos** y retener una cantidad de crédito que asegure la consecución del objetivo de estabilidad presupuestaria, deuda pública o regla de gasto, contando con la posibilidad de que las competencias atribuidas a la CA en materia tributaria las ejerza el Estado; y por otra parte, deberá **construir un depósito con intereses en el Banco de España equivalente al 0,2% del PIB nominal**, que será cancelado cuando se apliquen las medidas necesarias que garanticen el cumplimiento del objetivo en cuestión. También cabe la posibilidad de que este depósito se convierta en una multa coercitiva para la Administración a los 6 meses, si el Plan requerido no se hubiera presentado o aprobado desde su constitución o no se hubiera aplicado ningún tipo de medida al respecto.

En segundo lugar, en el caso de que lo descrito anteriormente no se llevara a cabo, el Gobierno acordará la **intervención de una comisión de expertos**, que tras valorar la situación económico-presupuestaria de la Administración afectada, presentará sus conclusiones y una propuesta de

medidas de actuación de obligado cumplimiento. La Administración correspondiente estará obligada a facilitar toda información que la comisión de expertos estime necesaria para su cumplir con su función.

En tercer lugar (art. 26), si la CA incumplidora no adopta el acuerdo de no disponibilidad de créditos, no construye el depósito o no lleva a cabo las medidas propuestas por la Comisión de expertos, el Gobierno, bajo el amparo del **artículo 155 de la CE**, requerirá al Presidente de la Administración correspondiente para que implemente las obligaciones descritas. Si no atenderse el requerimiento, el Gobierno, con la aprobación de la mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a la CA a su ejecución forzosa. En este caso, el Gobierno, a través de la intervención en la gestión de la Administración correspondiente, podrá dar instrucciones a las autoridades de la CA.

Ilustración 19: Aplicación de medidas coercitivas en las CCAA



Fuente: Elaboración propia

3.4. Suspensión de las Reglas Fiscales ante el COVID-19

En línea con otros países europeos, el Congreso de los Diputados, a solicitud de un acuerdo del Consejo de Ministros, aprobó en **octubre de 2020 la suspensión temporal de la aplicación de las Reglas Fiscales hasta 2021⁹**, motivada por la situación de emergencia extraordinaria provocada por la crisis del Coronavirus.

Previamente, en febrero de 2020, el Consejo de Ministros acordó los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública del periodo 2021-2023

⁹ El Gobierno acuerda el techo de gasto para 2021 y suspende las reglas fiscales para este año y el próximo. Consejo de Ministros, Moncloa. 6 de octubre de 2020. Disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Paginas/2020/061020-cministros.aspx>

para el conjunto de AAPP y sus subsectores, y también, el límite de gasto no financiero del Estado (Techo de gasto) para 2020¹⁰. Este último fue de 127.609 millones de euros para el año 2020 y para este año (2021), el Gobierno lo ha elevado a 196.097 millones de euros. La aplicación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública quedó suspendida en octubre de ese mismo año junto a la de las Reglas Fiscales.

Tabla 1: Objetivos de Déficit, Deuda Pública y Regla de Gasto para las CCAA

Objetivos	Ejercicios			
	2020	2021	2022	2023
Déficit En % del PIB	-0,2	-0,1	0,0	0,0
Deuda Pública En % del PIB	23,4	22,8	22,1	21,4
Regla de Gasto En % de variación anual	2,9	3,0	3,2	3,3

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por el Ministerio de Hacienda

Además, el Gobierno elaboró como propuesta a considerar (no obligatoria) niveles y tasas de referencia de déficit para los años 2020 y 2021, que son de un 1,1% en el caso de las CCAA.

Al quedar suspendidas las Reglas Fiscales, las medidas correctivas y coercitivas recogidas en el Capítulo IV de la LOEPSF y sus implicaciones, no resultarán de aplicación durante el periodo 2020-2021.

¹⁰ Objetivos de Estabilidad Presupuestaria y el Techo de Gasto del Estado para 2020. Consejo de Ministros, Moncloa. 11 de febrero de 2020. Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/110220-enlace_estabilidad.aspx

4. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DÉFICIT, DEUDA PÚBLICA Y REGLA DE GASTO EN LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA ESPAÑOLA (2012-2020)

4.1. Análisis de los datos de Déficit

El Déficit es la diferencia entre los ingresos y gastos presupuestarios de una Administración autonómica. Generalmente, esta Administración recibirá transferencias de otras Administraciones Públicas o emitirá Deuda Pública para equilibrar su presupuesto.

El objetivo de déficit se fija a principio del ejercicio presupuestario por el Ministerio de Economía y Hacienda. La gestión del presupuesto debe ajustarse para no exceder este objetivo. En los datos publicados está calculado en porcentaje sobre el PIB.

El Déficit calculado se obtiene una vez cerrado el presupuesto de la Administración autonómica. Una cantidad negativa nos indica déficit presupuestario y una cantidad positiva nos indica superávit presupuestario. La desviación del Déficit es la diferencia entre el objetivo de Déficit y el Déficit obtenido.

Tabla 2: Objetivo de Déficit (2013-2020)

Objetivo de Déficit								
Comunidad Autónoma	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Andalucía	-1,6	-1	-0,7	-0,7	-0,6	-0,4	-0,1	-0,2
Aragón	-1,3	-1	-0,7	-0,7	-0,6	-0,4	-0,1	-0,2
Canarias	-1,2	-1	-0,7	-0,7	-0,6	-0,4	-0,1	-0,2
Cantabria	-1,1	-1	-0,7	-0,7	-0,6	-0,4	-0,1	-0,2
Castilla y León	-1,3	-1	-0,7	-0,7	-0,6	-0,4	-0,1	-0,2
Castilla-La Mancha	-1,3	-1	-0,7	-0,7	-0,6	-0,4	-0,1	-0,2
Cataluña	-1,6	-1	-0,7	-0,7	-0,6	-0,4	-0,1	-0,2
Comunidad de Madrid	-1,1	-1	-0,7	-0,7	-0,6	-0,4	-0,1	-0,2
Comunidad Foral de Navarra	-1,2	-1	-0,7	-0,7	-0,6	-0,4	-0,1	-0,2
Comunitat Valenciana	-1,6	-1	-0,7	-0,7	-0,6	-0,4	-0,1	-0,2
Extremadura	-1	-1	-0,7	-0,7	-0,6	-0,4	-0,1	-0,2
Galicia	-1,2	-1	-0,7	-0,7	-0,6	-0,4	-0,1	-0,2
Illes Balears	-1,5	-1	-0,7	-0,7	-0,6	-0,4	-0,1	-0,2
La Rioja	-1,1	-1	-0,7	-0,7	-0,6	-0,4	-0,1	-0,2
País Vasco	-1,2	-1	-0,7	-0,7	-0,6	-0,4	-0,1	-0,2
Principado de Asturias	-1,1	-1	-0,7	-0,7	-0,6	-0,4	-0,1	-0,2
Región de Murcia	-1,6	-1	-0,7	-0,7	-0,6	-0,4	-0,1	-0,2
CCAA Total	-1,3	-1	-0,7	-0,7	-0,6	-0,4	-0,1	-0,2
Corporaciones Locales	0	0	0	0	0	0	0	0
Seguridad Social	-1,4	-1	-0,6	-1,7	-1,4	-1	-0,9	-1,1
Administración Central	-3,8	-3,5	-2,9	-2,2	-1,1	-0,7	-0,3	-0,5
Total AAPP	-6,5	-5,5	-4,2	-4,6	-3,1	-2,2	-1,3	-1,8

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por el Ministerio de Hacienda

Respecto a las cifras de objetivo de Déficit (Tabla 2), se observa una clara senda de ajuste progresivo durante todo el periodo 2013-2019 para lograr una reducción del nivel de Déficit en las Administraciones Autonómicas.

Inicialmente, destaca el año 2013, dónde vemos una distribución de objetivo de Déficit diferente y más exigente para algunas Comunidades Autónomas, que son aquellas de mayor población. Además, destaca el caso de Cataluña, Andalucía y la Comunitat Valenciana, autonomías con la mayor deuda pública en 2013. En comparación con el resto de los años, las reducciones de Déficit planteadas para las Comunidades Autónomas durante los años 2013 y 2014 son muy importantes.

Sin embargo, en los años de ciclo económico más positivo, de 2016 a 2018, no se fijaron reducciones de objetivos de Déficit presupuestarios tan exigentes como en los años iniciales.

En los objetivos para las distintas Administraciones Públicas cabe resaltar la obligación de 'no déficit' para las Administraciones Locales, y también, las

importantes reducciones en los tres primeros años, 2013 a 2015, que se impuso la Administración Central.

Tabla 3: Déficit obtenido (2013-2020)

Déficit obtenido								
Comunidad Autónoma	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020(*)
Andalucía	-1,52	-1,35	-1,19	-0,7	-0,41	-0,5	-0,1	0,1
Aragón	-2,17	-1,81	-2,06	-1,15	-0,92	-0,3	-0,8	0,2
Canarias	-1	-0,93	-0,66	-0,39	0,64	2	0,9	0,5
Cantabria	-1,19	-1,65	-1,61	-1,49	-0,43	-0,3	-0,6	0,5
Castilla y León	-1,15	-1,12	-1,37	-0,64	-0,99	-0,2	-0,5	0
Castilla-La Mancha	-2,09	-1,8	-1,59	-0,82	-0,71	-0,4	-0,9	0,4
Cataluña	-1,95	-2,75	-2,89	-0,93	-0,56	-0,4	-0,4	-0,4
Comunidad de Madrid	-0,98	-1,38	-1,4	-0,64	-0,47	-0,2	-0,1	-0,1
Comunidad Foral de Navarra	-1,43	-0,85	-1,41	-0,72	1,17	0,5	0,4	-1
Comunitat Valenciana	-2,15	-2,48	-2,59	-1,49	-0,81	-1,4	-1,7	-1,2
Extremadura	-0,88	-2,51	-2,81	-1,69	-0,93	-0,3	-0,8	-0,2
Galicia	-1,11	-1	-0,68	-0,59	-0,22	0,2	-0,2	-0,1
Illes Balears	-1,21	-1,74	-1,73	-0,46	0,34	-0,4	-0,4	0,2
La Rioja	-1,02	-1,26	-1,16	-0,5	-0,36	-0,3	-0,2	1,1
País Vasco	-1,15	-1,01	-0,68	-0,62	1,49	0,7	0,5	-1,1
Principado de Asturias	-1,02	-1,27	-1,56	-0,48	-0,34	0,1	-0,5	1
Región de Murcia	-3,05	-2,74	-2,44	-1,68	-1,46	-1,3	-1,5	-1,1
CCAA Total	-1,52	-1,74	-1,74	-0,83	-0,36	-0,82	-0,57	-0,2
Corporaciones Locales	0,52	0,57	0,47	0,61	0,61	0,51	0,3	0,26
Seguridad Social	-1,11	-1,04	-1,22	-1,59	-1,44	-1,44	-1,27	-2,65
Administración Central	-4,22	-3,56	-2,58	-2,48	-1,85	-1,32	-1,32	-7,49
Total AAPP	-6,33	-5,77	-5,06	-4,24	-3,03	-2,53	-2,86	-10,09

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por el Ministerio de Hacienda

Con relación a los datos de Déficit obtenido (Tabla 3), la evolución temporal es positiva, pues se aprecian valores de Déficit en los tres primeros años, 2013 a 2015, que van reduciendo progresivamente hasta los tres últimos años de nuestro estudio, 2018 a 2020; excepto, principalmente, en la Región de Murcia y Comunitat Valenciana.

Los años de mejor clima económico, de 2016 a 2018, podemos observar que estos fueron aprovechados para reducir el nivel de déficit obtenido, sin embargo, no respecto a los objetivos fijados (ver Tabla 2).

Si observamos las distintas autonomías, vemos unos mayores niveles de déficits iniciales en aquellas Comunidades de mayor población, salvo Madrid, y también, en aquellas con menor densidad de población, como Castilla-La Mancha o Aragón. Las autonomías que más rápido se acercan al superávit son aquellas con Régimen Foral como País Vasco o Navarra y Canarias, con su Régimen Económico y Fiscal propio.

En 2019, destaca un retroceso (en forma de incremento) en el alcance de los objetivos debido a la introducción en 2017 del sistema de Suministro Inmediato de Información (SII), que provocó un cambio en el calendario de liquidaciones del IVA. Cada año, las Comunidades Autónomas reciben la mitad de la recaudación del IVA. La recaudación de noviembre, que se ingresaba en diciembre, se ingresó en enero, por lo tanto, en 2019, se tuvo que computar un mes menos de ingresos para la liquidación del impuesto.

Si observamos el Déficit obtenido total de las Comunidades Autónomas, este ha ido evolucionando de forma positiva dentro de un margen cada vez más ajustado. Se ha reducido de un -1,52 en 2013 hasta un -0,2 en 2020.

En comparación con el resto de Administraciones Públicas, destaca el superávit de la Administración Local, el lento ajuste autonómico y el mayor nivel de Déficit en el que incurre la Administración Central, agravado por las transferencias a las Comunidades Autónomas.

Los datos provisionales autonómicos de 2020, de un -0,2%, con el primer informe de mayo emitido, son muy positivos. Pero se deben al gran volumen de transferencias aportadas por la Administración Central para cubrir los gastos llevados a cabo por la situación de emergencia del Covid. Estas transferencias se emiten al margen de los programas de financiación de Fondos de Liquidez Autonómica. Las Corporaciones Locales mantienen su línea de mejora, el déficit de la Administración Central asciende a -7,49% del -1,32% del año 2019 y el total de las Administraciones Pública se sitúa en el -10,99% en el año 2020. Estos datos forman un escenario preocupante para cuando las reglas fiscales vuelvan a ser activadas.

Tabla 4: Desviaciones del objetivo de Déficit (2013-2020)

Desviaciones del objetivo de Déficit								
Comunidad Autónoma	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Andalucía	0,1	-0,3	-0,5	0,0	0,2	-0,1	0,0	--
Aragón	-0,9	-0,8	-1,4	-0,4	-0,3	0,1	-0,7	--
Canarias	0,2	0,1	0,0	0,3	1,2	2,4	1,0	--
Cantabria	-1,6	-0,6	-0,9	-0,8	0,2	0,1	-0,5	--
Castilla y León	0,1	-0,1	-0,7	0,1	-0,4	0,2	-0,4	--
Castilla-La Mancha	-0,8	-0,8	-0,9	-0,1	-0,1	0,0	-0,8	--
Cataluña	-0,4	-1,7	-2,2	-0,2	0,0	0,0	-0,3	--
Comunidad de Madrid	0,1	-0,4	-0,7	0,1	0,1	0,2	0,0	--
Comunidad Foral de Navarra	-0,2	0,2	-0,7	0,0	1,8	0,9	0,5	--
Comunitat Valenciana	-0,5	-1,5	-1,9	-0,8	-0,2	-1,0	-1,6	--
Extremadura	0,1	-1,5	-2,1	-1,0	-0,3	0,1	-0,7	--
Galicia	0,1	0,0	0,0	0,1	0,4	0,6	-0,1	--
Illes Balears	0,3	-0,7	-1,0	0,2	0,9	0,0	-0,3	--
La Rioja	0,0	-0,3	-0,5	0,2	0,2	0,1	-0,1	--
País Vasco	0,1	0,0	0,0	0,1	2,1	1,1	0,6	--
Principado de Asturias	0,0	-0,3	-0,9	0,2	0,3	0,5	-0,4	--
Región de Murcia	-1,5	-1,7	-1,7	-1,0	-0,9	-0,9	-1,4	--
CCAA Total	-0,2	-0,7	-1,0	-0,1	0,2	0,1	-0,5	--
Corporaciones Locales	0,5	0,6	0,5	0,6	0,6	0,5	0,3	--
Seguridad Social	0,3	0,3	-0,6	0,1	0,0	-0,3	-0,4	--
Administración Central	-0,4	-0,1	0,3	-0,3	-0,7	-0,6	-1,0	--
Total AAPP	0,2	-0,3	-0,9	0,3	0,1	-0,3	-1,6	--

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por el Ministerio de Hacienda

Sobre las desviaciones del objetivo de Déficit (Tabla 4), en el ámbito autonómico observamos un intento de ajuste generalizado en 2013 como consecuencia, posiblemente, del efecto de la aplicación de la LOEPSF. Un incumplimiento más o menos generalizado los dos años siguientes, y un mayor ajuste a partir de 2016 hasta el complicado año 2019, en el que se celebramos dos elecciones generales para elegir gobierno debido a la falta de acuerdos políticos en la primera convocatoria y con un presupuesto prorrogado desde el año 2018. Vemos también el esfuerzo fiscal durante el año 2019 en las Comunidades Autónomas de Canarias, Galicia, País Vasco, seguidas de Madrid, Navarra, Islas Baleares, La Rioja y Asturias.

Destaca el año 2019, donde el incumplimiento del objetivo de Déficit es mayor a causa del cambio en el calendario de liquidaciones del IVA por la introducción del SII (mencionado anteriormente), ya que las AAPP ingresaron menos de lo que les correspondía.

Con relación a las desviaciones del resto de las Administraciones Públicas, destaca el cumplimiento año tras año de las Administraciones Locales y las importantes y continuas desviaciones de la Administración Central. Los

años de incumplimiento del total de Administraciones Públicas fueron 2014, 2015, 2018 y 2019. Al estar suspendidas las Reglas fiscales, no tenemos análisis que aportar para el año 2020.

4.2. Análisis de los datos de Deuda Pública

La Deuda Pública es la financiación obtenida a través de la emisión de títulos de valores o bonos. Esta financiación se dedica a hacer frente a los pagos de una Administración Pública. Generalmente, se emite por la diferencia que hay entre los gastos e ingresos propios que sea necesaria para equilibrar o cuadrar el presupuesto.

Las cantidades de objetivo de Deuda Pública y Deuda Pública obtenida vienen expresadas en porcentaje sobre el PIB. La desviación de Deuda Pública está calculada como diferencia entre las dos cantidades anteriores. Respecto al código de color utilizado en la representación gráfica, los tonos verdes y amarillos indican un objetivo de Deuda bajo y los tonos naranjas y rojos reflejan un objetivo de Deuda alto.

Tabla 5: Objetivo de Deuda Pública (2013-2020)

Objetivo de Deuda Pública								
Comunidad Autónoma	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Andalucía	17,6	21,1	21,9	22,5	22,2	22	21,6	--
Aragón	16,2	18,2	20,6	21,9	22	22	21,7	--
Canarias	13,2	15,2	15,8	16,8	16,8	15,5	14,5	--
Cantabria	17,7	20,5	22,1	23,4	23,2	23,2	22,4	--
Castilla y León	16,2	17,4	19,6	20,4	20,8	21,1	21	--
Castilla-La Mancha	30,6	34,7	36,2	37	36	35,3	34,8	--
Cataluña	29,8	32,7	34,5	35,6	34,8	34,2	33,4	--
Comunidad de Madrid	11,9	12,6	13,8	14,8	14,9	14,8	14,1	--
Comunidad Foral de Navarra	17,2	18,6	18,3	18,5	18,6	17,7	16,2	--
Comunitat Valenciana	33,1	38,6	41,6	42,3	42,5	42,2	41,9	--
Extremadura	16,4	18,9	20,5	22,9	23,6	24,0	22,7	--
Galicia	16,4	18,5	18,8	18,8	18,5	18,5	17,7	--
Illes Balears	26,4	29,5	30,6	30,8	29,7	28,4	26,2	--
La Rioja	14,8	16,4	18,1	18,9	19,5	19,3	18,3	--
País Vasco	12,9	14,1	14,5	14,5	14,4	13,8	13,5	--
Principado de Asturias	14,1	16,6	17,5	18,8	18,7	18,6	18,4	--
Región de Murcia	20,9	25,7	27,5	29,0	29,0	29,7	29,3	--
CCAA Total	19,1	21,1	21,5	24,4	24,1	24,1	23,3	23,4
Corporaciones Locales	4	4	3,9	3	2,9	2,7	2,6	2
Seguridad Social	--	--	--	--	--	--	--	69,2
Administración Central	68,5	74,4	76,3	72	72	70,8	69,5	
Total AAPP	91,6	99,5	101,7	99,4	99	97,6	95,4	94,6

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por el Ministerio de Hacienda

Tabla 6: Deuda Pública obtenida (2013-2020)

Deuda Pública obtenida								
Comunidad Autónoma	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020(*)
Andalucía	17,2	20,9	21,9	22,4	22	22,1	21,3	24,1
Aragón	16,2	18,4	20,6	21,5	22	22	21,7	25,5
Canarias	12,8	14,8	15,8	16,2	15,9	14,9	14	15,1
Cantabria	17,1	20,2	22,1	22,9	23,1	23	22,3	26,2
Castilla y León	15,5	17,6	19,6	20,3	20,7	21,1	21	24
Castilla-La Mancha	30,7	34,5	35,8	36,8	36	35,3	35,1	39,7
Cataluña	29,5	32,8	35,7	35,3	34,8	34,2	33,4	37,1
Comunidad de Madrid	11,8	12,7	13,8	14,4	14,9	14,6	14	16
Comunidad Foral de Navarra	17,4	18,2	18,3	18,1	18,3	16,8	15,5	19,1
Comunitat Valenciana	32,5	38,2	41,5	42,3	42,4	42,2	42	48,6
Extremadura	15,8	18,2	20,4	22,8	23,7	23,9	22,9	26,3
Galicia	16,3	18,5	18,7	18,6	18,4	18,1	17,5	19,9
Illes Balears	25,8	29,5	30,4	30	29,4	27,8	26,3	19,9
La Rioja	14,4	16,8	18,1	18,4	19,2	19,1	18,3	20,7
País Vasco	12,9	14,1	14,5	14,4	14,1	13,6	12,6	16,1
Principado de Asturias	13,9	16,5	18	18,8	18,6	18,5	18,2	20,8
Región de Murcia	20,5	25,6	27,5	29	28,9	29,7	29,3	34,9
CCAA Total	20,0	22,7	24,4	25	24,7	24,4	23,7	27,1
Corporaciones Locales	4,0	3,7	3,3	3	2,5	2,1	1,9	2,0
Seguridad Social	--	--	--	--	--	--	--	--
Administración Central	68,1	72,9	72,1	71	70,9	71,1	69,9	90
Total AAPP	92,1	99,3	99,8	99	98,1	97,6	95,5	120

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por el Ministerio de Hacienda

Tabla 7: Desviaciones de la Deuda Pública (2013-2019)

Desviaciones de la Deuda Pública								
Comunidad Autónoma	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Andalucía	0,4	0,2	0,0	0,1	0,2	-0,1	0,3	--
Aragón	0,0	-0,2	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0	--
Canarias	0,4	0,4	0,0	0,6	0,9	0,6	0,5	--
Cantabria	0,6	0,3	0,0	0,5	0,1	0,2	0,1	--
Castilla y León	0,7	-0,2	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	--
Castilla-La Mancha	-0,1	0,2	0,4	0,2	0,0	0,0	-0,3	--
Cataluña	0,3	-0,1	-1,2	0,3	0,0	0,0	0,0	--
Comunidad de Madrid	0,1	-0,1	0,0	0,4	0,0	0,2	0,1	--
Comunidad Foral de Navarra	-0,2	0,4	0,0	0,4	0,3	0,9	0,7	--
Comunitat Valenciana	0,6	0,4	0,1	0,0	0,1	0,0	-0,1	--
Extremadura	0,6	0,7	0,1	0,1	-0,1	0,1	-0,2	--
Galicia	0,1	0,0	0,1	0,2	0,1	0,4	0,2	--
Illes Balears	0,6	0,0	0,2	0,8	0,3	0,6	-0,1	--
La Rioja	0,4	-0,4	0,0	0,5	0,3	0,2	0,0	--
País Vasco	0,0	0,0	0,0	0,1	0,3	0,2	0,9	--
Principado de Asturias	0,2	0,1	-0,5	0,0	0,1	0,1	0,2	--
Región de Murcia	0,4	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	--
CCAA Total	-0,9	-1,6	-2,9	-0,4	-0,6	-0,3	-0,4	--
Corporaciones Locales	0,0	0,3	0,6	0,1	0,4	0,6	0,7	--
Seguridad Social	--	--	--	--	--	--	--	--
Administración Central	0,4	1,5	4,2	0,7	1,1	-0,3	-0,4	--
Total AAPP	-0,5	0,2	1,9	0,4	0,9	0,0	-0,1	--

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por el Ministerio de Hacienda

Los datos relativos a la Deuda Pública se observan en las Tablas 5, 6 y 7. El objetivo de Deuda Pública (Tabla 5) y la Deuda Pública obtenida (Tabla 6) muestran, curiosamente, un gran paralelismo en las cifras, por lo que el análisis se puede realizar de forma similar para ambas magnitudes.

Es decir, el objetivo asignado está muy relacionado con la previsión del nivel obtenido. Lo que se puede observar en las Tablas 5 y 6. Por eso, nos referimos principalmente y para simplificar, a la Deuda Pública obtenida.

En relación con la evolución temporal, observamos un aumento general de los niveles totales de Deuda Pública de cada Comunidad Autónoma. Sobre todo, en los años de mayor actividad del nivel de PIB (2016-2018). En el año 2019, se precia una mejora en el "stock" de Deuda Pública.

La asignación de los objetivos y la financiación con Deuda Pública a las Comunidades Autónomas no es igual para todas. Tampoco se observa una senda temporal de ajuste entre autonomías como pasa con los objetivos de Déficit.

Un factor relacionado con el mayor recurso a la Deuda Pública como financiación de servicios es el elemento población. Podemos ver en la Tabla 8 la importante relación entre la población y el recurso a la Deuda Pública. Se ha elaborado para el ejercicio presupuestario 2019. Respecto al código de color utilizado para la representación gráfica en la Tabla 8, conviene aclarar que las CCAA en azul son las autonomías de Régimen Foral y especial, y aquellas en rojo son las autonomías con un mayor nivel de Deuda Pública obtenida y población en 2019. Además, los tonos verde y amarillo reflejan un nivel de Deuda Pública obtenida bajo y los tonos naranja y rojo indican un porcentaje mayor.

Tabla 8: Deuda Pública obtenida en cada CA y su población en 2019

Deuda Pública obtenida		Población
Comunidad Autónoma	2019	01/01/2020
Andalucía	21,3	8.478.084
Cataluña	33,4	7.652.348
Comunidad de Madrid	14	6.747.068
Comunidad Valenciana	42	5.029.341
Galicia	17,5	2.702.592
Castilla y León	21	2.401.307
Canarias	14	2.236.992
País Vasco	12,6	2.189.138
Castilla-La Mancha	35,1	2.045.554
Región de Murcia	29,3	1.504.869
Aragón	21,7	1.330.333
Illes Balears	26,3	1.210.725
Extremadura	22,9	1.061.979
Principado de Asturias	18,2	1.018.899
Comunidad Foral de Navarra	15,5	656.509
Cantabria	22,3	582.388
La Rioja	18,3	315.931

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística y el Ministerio de Hacienda

Observamos directamente el fenómeno popularmente conocido como "**Infrafinanciación autonómica**". Simplificando, esto quiere decir que las CCAA de Régimen Común y con mayor población reciben menos financiación por habitante que las de Régimen Foral (País Vasco y Navarra). Estas últimas necesitan endeudarse menos. Así, podemos deducir que el régimen fiscal es importante a la hora de disponer de mayores recursos de forma directa.

Por un lado, las Comunidades Autónomas con una mayor población, como Murcia, la Comunidad Valenciana o Cataluña, o aquellas con mejor densidad de población, como Aragón o Castilla-La Mancha, tienen una mayor Deuda Pública obtenida respecto a su PIB regional. Por otro lado, y en contraste, Madrid, las Comunidades con Régimen Foral y Canarias con su Régimen Especial, muestran un nivel menor de Deuda Pública obtenida y permitida porque tienen una mayor cantidad de ingresos fiscales.

A nivel agregado, el año que muestra un máximo de Deuda Pública obtenida es 2016.

Comparando con el resto de las Administraciones Públicas, observamos una estabilización temporal del nivel global de Deuda Pública autonómica. Pero esta crece del 20% al 27%. La Administración Central se acerca a los niveles de inicio del periodo, de 92% a 95%, y las Administraciones Locales ajustan progresivamente su Deuda Pública a objetivos estrictos.

La Administración Central sigue reservándose el mayor volumen de Deuda, llegando a su nivel máximo en 2014.

Respecto a los datos (provisionales) obtenidos de 2020, vemos un incremento general del nivel de deuda de cada Comunidad Autónoma, dentro de las diferencias peculiares comentadas anteriormente. A nivel agregado, se asciende del 23,7% al 27,1% a causa de la caída de ingresos por la crisis del Covid y la mayor necesidad de atender a gastos.

Destaca el dato de deuda obtenida de la Administración Central, que pasa del 69,9% al 90%, esto indica una situación de alto desequilibrio y emergencia. El conjunto de Administraciones Públicas alcanzó el 120% de deuda respecto al PIB.

Los datos de las desviaciones de la Deuda Pública, sin incluir el año 2020, muestran un cumplimiento general de los objetivos, salvo 2013 y 2018. El efecto del retraso del ingreso del último trimestre del IVA (producido en 2017 por la introducción del SII), lleva a incumplimientos generalizados por un mayor recurso a la Deuda.

Este cumplimiento general de desviaciones de objetivos fijados no debe ocultar el elevado nivel de Deuda Pública acumulada, que junto a unos objetivos de Deuda Pública que han ido relajándose, nos alejan de los objetivos propuestos en el marco del PEC y la LOEPSF.

4.3. Análisis de los datos de Regla de gasto

La Regla de gasto consiste en la fijación de un importe máximo para el aumento de gasto. Este viene determinado como porcentaje sobre el PIB esperado a medio plazo. Este porcentaje determina así el máximo importe de gastos que puede tener una Administración Pública respecto al año anterior. También se denomina ‘Techo de gasto’.

Esta tasa de referencia tiene funciones de porcentaje de variación anual, fijando así los límites de gasto en función de los aumentos de producción previsibles en el PIB.

Tabla 9: Objetivo de Regla de gasto (2013-2020)

Objetivo de Regla de gasto								
Comunidad Autónoma	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Andalucía	1,7	1,5	1,3	1,8	2,1	2,4	2,7	2,9
Aragón	1,7	1,5	1,3	1,8	2,1	2,4	2,7	2,9
Canarias	1,7	1,5	1,3	1,8	2,1	2,4	2,7	2,9
Cantabria	1,7	1,5	1,3	1,8	2,1	2,4	2,7	2,9
Castilla y León	1,7	1,5	1,3	1,8	2,1	2,4	2,7	2,9
Castilla-La Mancha	1,7	1,5	1,3	1,8	2,1	2,4	2,7	2,9
Cataluña	1,7	1,5	1,3	1,8	2,1	2,4	2,7	2,9
Comunidad de Madrid	1,7	1,5	1,3	1,8	2,1	2,4	2,7	2,9
Comunidad Foral de Navarra	1,7	1,5	1,3	1,8	2,1	2,4	2,7	2,9
Comunitat Valenciana	1,7	1,5	1,3	1,8	2,1	2,4	2,7	2,9
Extremadura	1,7	1,5	1,3	1,8	2,1	2,4	2,7	2,9
Galicia	1,7	1,5	1,3	1,8	2,1	2,4	2,7	2,9
Illes Balears	1,7	1,5	1,3	1,8	2,1	2,4	2,7	2,9
La Rioja	1,7	1,5	1,3	1,8	2,1	2,4	2,7	2,9
País Vasco	1,7	1,5	1,3	1,8	2,1	2,4	2,7	2,9
Principado de Asturias	1,7	1,5	1,3	1,8	2,1	2,4	2,7	2,9
Región de Murcia	1,7	1,5	1,3	1,8	2,1	2,4	2,7	2,9
CCAA Total	1,7	1,5	1,3	1,8	2,1	2,4	2,7	2,9
Corporaciones Locales	1,7	1,5	1,3	1,8	2,1	2,4	2,7	--
Seguridad Social	--	--	--	--	--	--	--	--
Administración Central	1,7	1,5	1,3	1,8	2,1	2,4	2,7	--
Total AAPP	1,7	1,5	1,3	1,8	2,1	2,4	2,7	--

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por el Ministerio de Hacienda

Respecto a los datos del objetivo de la Regla de gasto (Tabla 9), estos muestran la intención de realizar un ajuste para recuperar una senda de estabilidad durante los años 2013 a 2015. Pero de 2016 a 2018, que son los años de mejor clima económico, se van fijando objetivos más permisivos, también, en 2019, año de menor crecimiento económico (en comparación con los años 2016-2019).

Un ejemplo en cifras ayudará a ver esta cuestión, no es lo mismo fijar un 2,4% sobre el PIB de techo de gasto para 2018, que, en cambio, el 1,4% o el -0,5%. Siempre teniendo en cuenta los informes del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas o de la Comisión Nacional de la Administración Local en el caso de las Corporaciones Locales.

Observamos que el objetivo de Regla de gasto siempre se ha fijado como positivo. Esto quiere decir que no se ha obligado a las Administraciones Públicas a llevar a cabo reducciones presupuestarias.

Tabla 10: Incremento del gasto obtenido (2013-2020)

Incremento del gasto obtenido								
Comunidad Autónoma	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020(*)
Andalucía	-6,8	-2,5	1,8	6,2	3,1	5,8	1,5	3
Aragón	0,4	-0,5	5,7	-1,7	3,2	0,6	4,4	-3,7
Canarias	-2,5	2,2	0,9	4,6	1,2	2,1	3,4	4,4
Cantabria	4,2	-0,7	0,4	-2,8	0,9	0,3	-0,7	-1,8
Castilla y León	-3,9	-4	5,3	0,3	5,1	-1,8	4,5	1,1
Castilla-La Mancha	-3,1	-6,1	7,7	-1,5	3	1,8	8,6	-3,6
Cataluña	-6,7	2,5	10,3	-5,8	3,3	1,6	6,3	3,4
Comunidad de Madrid	-6,6	2,8	4,6	-0,2	4,7	1,6	6,3	3,2
Comunidad Foral de Navarra	-4,3	-0,4	2,7	-0,6	3,2	2,3	4,2	1,7
Comunitat Valenciana	-7,3	2,4	6,6	0,6	2,9	7,7	6,8	-0,4
Extremadura	-4,9	4,3	6,7	0,2	-0,3	-2,0	7,2	-1,1
Galicia	-1,3	-2,7	1,1	5,9	2,1	1,3	6,0	4,5
Illes Balears	-5,2	6,3	11,3	-5,3	0,5	9,9	2,2	-0,7
La Rioja	-1,0	-1,9	4,3	1,4	2,6	1,7	1,7	-3,0
País Vasco	-5,8	3,2	0,3	2,8	2,8	0,1	4,2	-0,1
Principado de Asturias	-1,5	-0,9	5,7	-2,6	3	0,9	6,3	-3,3
Región de Murcia	-1,6	-5,6	6,4	3,3	3,6	3,5	6,5	0,5
CCAA Total	-5,3	0,1	5,2	0,4	3,1	2,7	5,1	1,5
Corporaciones Locales	-3,0	0,2	2,3	-1,2	1,1	2,1	6,0	-3,5
Seguridad Social	--	--	--	--	--	--	--	--
Administración Central	-8,1	1,9	6,4	0,3	-3,6	10,1	3,8	35,2
Total AAPP	--	--	--	--	--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por el Ministerio de Hacienda

En relación con el cumplimiento de la Regla de gasto (Tabla 10), se observan datos muy dispares y algo contradictorios en relación con el objetivo de Regla de gasto (Tabla 9), pero en línea con la diversidad de las características de cada Comunidad Autónoma comentadas anteriormente.

En 2015 observamos un aumento general del gasto por parte todas las Comunidades Autónomas, por encima del objetivo de 1,3, excepto en cuatro Autonomías (Canarias, Cantabria, Galicia y País Vasco). Este aumento fue

parcialmente corregido en 2016, pero en los siguientes años, los datos obtenidos de Regla de gasto globales a nivel autonómico muestran un importe cada vez más preocupante, distanciado de los objetivos fijados, superando cifras de referencia como el 3%.

Destacan los claros incumplimientos de la Regla de gasto en los años 2015 y 2019, con el 5,2% y 5,1% respectivamente. También se incumplió en 2017 con un 3,1% y en 2018 con un 2,7%.

A nivel autonómico, se observan grandes disparidades en los cumplimientos anuales, sobre todo, son más elevados en aquellas Comunidades con mayor población o niveles bajos de densidad poblacional.

Especialmente, hay que destacar el incremento del gasto en 2019, que duplica el objetivo de regla de gasto fijado para ese año. En el resto de las Administraciones Públicas, la evolución temporal del techo de gasto y los incumplimientos de este son similares. El comportamiento de las Administraciones Locales es más adecuado, a excepción del año 2019, que alcanza un nivel de gasto en conjunto del 6%.

Respecto al año 2020, las cifras provisionales de ese año hay que analizarlas de manera separada, aunque hayamos utilizado la misma representación gráfica. La tasa del PIB fue de un -10,8%, tuvo una caída muy importante, pero la Regla de gasto aprobada por el Consejo de Ministros y luego suspendida era de un 2,9%.

Un valor de 1,5% obtenido para 2020, con un objetivo de Regla de gasto de 2,9% da un cumplimiento, pero carece de valor a efectos de mantenimiento de las condiciones de estabilidad, ya que el PIB de ese mismo año cayó y la Regla de gasto se aplica sobre los presupuestos del año anterior.

Tabla 11: Desviaciones de la Regla de gasto (2013-2019)

Desviaciones de la Regla de gasto								
Comunidad Autónoma	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Andalucía	8,5	4,0	-0,5	-4,4	-1,0	-3,4	1,2	--
Aragón	1,3	6,5	-4,4	3,5	-1,1	1,8	-1,7	--
Canarias	4,2	-0,7	0,4	-2,8	0,9	0,3	-0,7	--
Cantabria	3,2	2,7	-5,4	1,7	1,8	0,1	-4,2	--
Castilla y León	5,6	5,5	-4,0	1,5	-3,0	4,2	-1,8	--
Castilla-La Mancha	4,8	7,6	-6,4	3,3	-0,9	0,6	-5,9	--
Cataluña	8,4	-1,0	-9,0	7,6	-1,2	0,8	-3,6	--
Comunidad de Madrid	8,3	-1,3	-3,3	2,0	-2,6	0,8	-3,6	--
Comunidad Foral de Navarra	6,0	1,9	-1,4	2,4	-1,1	0,1	-1,5	--
Comunitat Valenciana	9,0	-0,9	-5,3	1,2	-0,8	-5,3	-4,1	--
Extremadura	6,6	-2,8	-5,4	1,6	2,4	4,4	-4,5	--
Galicia	3,0	4,2	0,2	-4,1	0,0	1,1	-3,3	--
Illes Balears	6,9	-4,8	-10,0	7,1	1,6	-7,5	0,5	--
La Rioja	2,7	3,4	-3,0	0,4	-0,5	0,7	1,0	--
País Vasco	7,5	-1,7	1,0	-1,0	-0,7	2,3	-1,5	--
Principado de Asturias	3,2	2,4	-4,4	4,4	-0,9	1,5	-3,6	--
Región de Murcia	3,3	7,1	-5,1	-1,5	-1,5	-1,1	-3,8	--
CC AA Total	7,0	1,4	-3,9	1,4	-1,0	-0,3	-2,4	--
Corporaciones Locales	4,7	1,3	-1,0	3,0	1,0	0,3	-3,3	--
Seguridad Social	--	--	--	--	--	--	--	--
Administración Central	9,8	-0,4	-5,1	1,5	5,7	-7,7	-1,1	--
Total AAPP	--	--	--	--	--	--	--	--

Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados por el Ministerio de Hacienda

En relación con el análisis de los datos de Desviaciones de la Regla de gasto (Tabla 11), estos están directamente relacionados con el incremento del gasto obtenido (Tabla 10), por lo que sirven los mismos comentarios realizados en el análisis de la Tabla mencionada anteriormente, si bien en esta se aprecia claramente las desviaciones sobre los objetivos de gasto del año 2019.

Hay que destacar, según el informe "*Las finanzas autonómicas en 2020 y entre 2003 y 2020*" de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (Fedea), que los objetivos de Regla de Gasto fijados son 'laxos', esto es, sin aumentos presupuestarios del componente de inversión, y relacionados con el aumento del componente de Deuda Pública, esto nos muestra un mapa de desviaciones con predominio del cumplimiento, que oculta una realidad de gasto poco coherente con la idea de la Estabilidad Presupuestaria.

4.4. Comunicaciones emitidas por incumplimiento del objetivo de Estabilidad Presupuestaria

Las comunicaciones emitidas por el Ministerio de Hacienda a las Comunidades Autónomas en relación con el incumplimiento de lo dispuesto en la LOEPSF se encuentran publicadas en el Portal institucional del Ministerio de Hacienda.

Tabla 12: Comunicaciones por incumplimiento de la LOEPSF

Comunicaciones por incumplimientos		
Comunidad Autónoma	Incumplimiento del Plan de Ajuste	Incumplimiento de los objetivos de Estabilidad Presupuestaria
Andalucía		Carta
Aragón	Carta I y II	Carta
Principado de Asturias		
Illes Balears		
Canarias		Carta
Cantabria	Carta I y II	Carta
Castilla y León		
Castilla-La Mancha	Carta I y II	Carta
Cataluña	Carta I y II	Carta
Extremadura	Carta I y II	Carta
Galicia		Carta
Comunidad de Madrid		
Región de Murcia	Carta I y II	Carta
Comunidad Foral de Navarra		
País Vasco		Carta
La Rioja		
Comunitat Valenciana	Carta I y II	Carta

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por el Ministerio de Hacienda

En la Tabla 12 observamos dos bloques de comunicaciones, referidos a los ejercicios 2015 y 2016. El primer bloque, se refiere al incumplimiento del Plan de Ajuste acordado con cada Comunidad Autónoma para 2015. Se envían dos cartas. La primera es para manifestar la situación de incumplimiento solicitando la aplicación de determinadas medidas, y la segunda, tiene como objetivo ampliar el plazo para la presentación de medidas.

Tabla 13: Resumen y ampliación de la Tabla 12

	Ejercicio	
	2015	2016
Aspecto incumplido	<ul style="list-style-type: none"> Déficit Plan de Ajuste 	<ul style="list-style-type: none"> Déficit Deuda Pública Regla de gasto
Tipo de medidas a aplicar de la LOEPSF	Medidas coercitivas (Art. 25.1)	<ul style="list-style-type: none"> Plan económico-financiero (Art. 21) Tramitación y seguimiento de los Planes (Art. 23)
Medidas aplicadas	<ul style="list-style-type: none"> Acuerdo de no disponibilidad de créditos Retención de créditos 	<ul style="list-style-type: none"> Elaboración de Plan económico-financiero Seguimiento del Plan
Comunicaciones del Ministerio de Hacienda y AAPP	<ul style="list-style-type: none"> 06/04/2016 25/04/2016: ampliación del plazo 	29/05/2017
Comunicaciones del CPFF	13/10/2016: valoración de la Regla de gasto	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por el Ministerio de Hacienda

El segundo bloque corresponde al ejercicio de 2016, abarca 11 Comunidades Autónomas, y las cartas emitidas solicitan la aplicación de un Plan económico-financiero dados los diferentes incumplimientos. También encontramos una comunicación del Consejo de Política Fiscal y Financiera relativa al gasto excedido en 2015, clasificándolo por Comunidades Autónomas. La mayor parte del gasto excedido se destinó a fines diversos, por lo que la totalidad del gasto excedido se clasificó como no recurrente, resultando así más ligero el cumplimiento.

En la Tabla 13 resumimos de forma comparativa la información de ambos bloques (Tabla 12).

No hay comunicaciones sobre los incumplimientos producidos en los ejercicios 2018 y 2019. Para el ejercicio 2019, se entiende que no haya medidas de ningún tipo dada la suspensión de la aplicación de las Reglas fiscales, pero sobre los incumplimientos llevados a cabo durante el ejercicio 2018, si se tomó algún tipo de medida, debió darse publicidad.

5. CONCLUSIONES

Una vez estudiado el Mecanismo de Estabilidad, su desarrollo normativo y las circunstancias que llevaron a su implantación tanto a nivel europeo como estatal, quisiera destacar la intención de las autoridades europeas de hacer cumplir a los Estados miembros la normativa en materia de Estabilidad Presupuestaria con el objetivo de reforzar la convergencia y crecimiento de la Unión. También, resalta la labor del Gobierno español (independientemente de cuál sea su orientación política) en la aplicación de las recomendaciones emitidas desde Bruselas y de la normativa estatal de esta materia (LOEPSF), fijando objetivos de Estabilidad Presupuestaria que orienten al país, de manera planificada y coordinada por la senda del crecimiento y desarrollo estable.

Por otra parte, quiero subrayar la lentitud de las autoridades europeas a la hora de llevar a cabo sanciones cuando los países miembros se desvían de los objetivos establecidos o de las recomendaciones pactadas en esta materia. Además, en estos casos, podemos observar cómo se pospone el tratamiento del "problema", no su solución.

También, me gustaría destacar el buen trabajo de los gestores públicos (no políticos) de todos los ámbitos de la AP y su contribución en el funcionamiento del Mecanismo de Estabilidad en todas sus fases, planificación, ejecución, evaluación y adopción de medidas. Podemos concluir que este sistema funciona en su vertiente legal y administrativa.

En cuanto a las conclusiones derivadas del análisis del cumplimiento de los objetivos de Estabilidad Presupuestaria en la Administración autonómica a través de los datos oficiales publicados por el Ministerio de Hacienda, he llegado a las siguientes conclusiones.

Con relación a los datos de Déficit obtenido respecto a los objetivos de Déficit estimados, particularizados para cada CA, la evolución temporal es positiva, pues para el total de las CCAA, ha ido evolucionando dentro de un margen cada vez más ajustado. Se ha reducido de un -1,52 en 2013 hasta un -0,2 en 2020.

Asimismo, destaca el superávit alcanzado por la Administración Local en este periodo.

De los datos relativos a la Deuda Pública se observa que el objetivo de Deuda Pública y la Deuda Pública obtenida muestran un gran paralelismo en las cifras, lo que demuestra la voluntad de cumplimiento. En lo que respecta a la asignación de objetivos y la financiación con Deuda Pública, esta no es igual para todas las CCAA, siendo mayor en aquellas con mayor población y menos ingresos fiscales, en contraste con las CCAA que disfrutaban de un régimen económico y fiscal propio. También destaca el caso de la comunidad de Madrid, que disfruta de una amplia autofinanciación y, por tanto, con bajo recurso a la Deuda.

Respecto a los datos del cumplimiento del objetivo de la Regla de gasto, se observan grandes disparidades a nivel autonómico respecto al ajuste o desajuste en relación con los objetivos previstos. Hay una tendencia al incumplimiento en los primeros años del periodo y un progresivo ajuste, llegándose incluso a situar por debajo de lo posible en 2019. No obstante, esta imagen de aparente cumplimiento está distorsionada, ya que no integra el componente de inversión que está directamente relacionado con el aumento de la Deuda Pública.

Por tanto, respecto al cumplimiento de los objetivos de Déficit, Deuda Pública y Regla de gasto, a excepción de algún año concreto como el 2019, estos son generalmente cumplidos, en mayor o menor medida. En cambio, llama la atención el caso de la Deuda Pública. La tendencia al recurso a la deuda nos lleva a un continuo incumplimiento creciente en el Mecanismo de Estabilidad europeo, provocando una situación no sostenible a largo plazo. Podemos llegar a la conclusión de que este Mecanismo no es del todo efectivo, ya que nos lleva a incumplimientos continuos en el tiempo y agrava las condiciones del sistema de Estabilidad, fundamentalmente, respecto a la Deuda Pública.

Para cumplir de forma útil con el Mecanismo de Estabilidad, la gestión política de los presupuestos públicos debe favorecer el crecimiento en base a ingresos propios, para devolver deuda y/o intereses y así poder invertir en el desarrollo social y económico del país y no crecer en base al continuo recurso a la Deuda Pública en todos los periodos del ciclo económico. Teóricamente, esta

situación sólo parece ser posible a partir de una mayor liberalización de la economía y aumento del nivel impositivo combinado con exenciones fiscales que favorezcan la inversión privada a medio y largo plazo. Sin embargo, continuar con una mayor racionalización del gasto combinado con una revisión o reforma de los mecanismos de tributación podría ser un aspecto para considerar para la mejora del sistema.

BIBLIOGRAFÍA

- Barea Tejeiro, J. (2010). Estabilidad presupuestaria en la Zona Euro. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa, Abril, núm. 67*, 5-20.
- Dasí González, R. M. (2011). El Pacto de Estabilidad y Crecimiento ante la crisis. Determinación y seguimiento del déficit público de los Estados miembros de la Unión Europea. *Revista Española de Control Externo, vol. 13, núm. 39*, 65-14.
- De la Fuente, Á. (Abril 2021). *Las finanzas autonómicas en 2020 y entre 2003 y 2020*. Fedea e Instituto de Análisis Económico (CSIC).
- Delgado Ramos, D. (2013). La reciente constitucionalización de la estabilidad presupuestaria: ¿una reforma necesaria? *UNED. Revista de Derecho Político, núm. 87*, 317-351.
- Galera Victoria, A. (2013). La Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. La exigencia de estabilidad presupuestaria del sector público. *Revista de Derecho Político, núm. 86*, 255-280.
- García Roca, J., & Martínez Lago, M. Á. (2015). La repentina constitucionalidad de la Ley de Estabilidad Presupuestaria según la STC 215/2014, de 18 de diciembre. *Revista Española de Derecho Europeo, Abril-Junio, núm. 54*, 89-53.
- Goizueta Vértiz, J. (2018). Gobernanza económica europea y equilibrio presupuestario: implicaciones para el caso español. *Revista de Derecho Constitucional Europeo, Enero-Junio, núm. 29*.
- Lasa López, A. (2014). La ruptura de la constitución material del Estado social: la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria como paradigma. *UNED. Revista de Derecho Político, núm. 90*, 213-247.
- Ministerio de Hacienda y Función Pública. (Julio de 2017). *Informe sobre la dimensión territorial de la actuación de las Administraciones Públicas, Ejercicio 2014*.

Ruiz Almendral, V. (2012). Estabilidad Presupuestaria y Reforma Constitucional. *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 41.

LEGISLACIÓN

Tratado de la Unión Europea. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, de 29 de julio de 1992. 92/C 191/01.

Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, hecho en Bruselas el 2 de marzo de 2012. *BOE*, de 2 de febrero de 2013, núm. 29.

Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. *DOUE*, de 7 de junio de 2016. 2016/C 202/01 y 202/02.

Protocolo (núm. 12) sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo. *DOUE*, de 9 de mayo de 2008, núm. 115, p. 0279 a 0280. 12008M/PRO/12.

Constitución Española. *BOE*, de 29 de diciembre de 1978, núm. 311.

Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas. *BOE*, de 1 de octubre de 1980, núm. 236.

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. *BOE*, de 30 de abril de 2012, núm. 103.

Ley Orgánica 3/2012, de 25 de julio, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, firmado en Bruselas el 2 de marzo de 2012. *BOE*, de 26 de julio de 2012, núm. 178.

Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. *BOE*, de 15 de noviembre de 2013, núm. 274.

ANEXOS

ANEXO I: Reflexión sobre la relación del Trabajo de Fin de Grado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible

ANEXO

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE



Reflexión sobre la relación del TFG con los ODS en general y con el/los ODS más relacionados.

En septiembre de 2015, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y los Estados que la componen aprobaron la Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Según la ONU, los principales fines de la Agenda para el Desarrollo Sostenible son: el fin de la pobreza, la protección del planeta y medioambiente y la prosperidad y desarrollo de las personas.

Cada ODS tiene sus propias metas, que en total son 169, y tienen como fecha límite (orientativa) de cumplimiento el año 2030.

OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE



La consolidación de un presupuesto público estable, que cumpla con los objetivos de Déficit, Deuda Pública y Regla de gasto, es necesaria para alcanzar de forma general la totalidad de los ODS, pero conforme al contenido del trabajo, quiero destacar la importancia del cumplimiento de los ODS n.º 1, 8, 9, 10 y 16.

En relación con los **ODS n.º 1 "Fin de la pobreza" y n.º 10 "Reducción de las desigualdades"**, la reducción de las desigualdades sociales y, por ende, la pobreza, necesitan de un gasto público continuado en diferentes ejercicios presupuestarios.

Principalmente, la situación de las arcas públicas debe ser equilibrada o estable para que sea posible dedicar una parte del presupuesto del Estado a políticas de protección social. De este modo, se podrá dar una mayor cobertura a las necesidades sociales, favoreciendo la inclusión activa en la sociedad. Además, podremos reducir la proporción de población que vive en situación vulnerable, a favor del alcance progresivo de la igualdad de oportunidades.

Respecto al **ODS n.º 8 "Trabajo decente y crecimiento económico"**, para el crecimiento sostenido de la economía y el desarrollo social de un país es necesario un presupuesto saneado que permita invertir en épocas de crecimiento bajo o crisis económica, sin llegar a endeudarse.

La reducción del nivel desempleo es uno de los factores clave para el crecimiento económico y la reducción de los niveles de deuda y déficit del Estado. Año tras año, destaca la escasa reducción de la tasa de desempleo, por lo que es necesario incentivar el empleo de colectivos clave como los jóvenes, las mujeres o los mayores de 45 años. Esto mejoraría la situación del mercado laboral actual.

También, es importante combatir la precariedad laboral, que sería posible a través de la oferta de puestos de trabajo (indefinidos) con una remuneración "justa", una mejora gradual en las condiciones laborales de cada puesto y reforzando de forma progresiva la normativa laboral a favor de la estabilidad del empleado.

Mediante la asignación en el presupuesto del Estado de una cantidad dedicada a políticas que fomenten el emprendimiento y la innovación, elevaremos la productividad, la recaudación y, por ende, el crecimiento económico.

En cuanto al **ODS n.º 9 "Industria, innovación e infraestructura"**, la expansión y el desarrollo de la industria, el fomento de la innovación y la creación de infraestructuras destinadas al uso y disfrute de la población y que cubran las necesidades públicas, se consiguen con inversión pública presupuestada plurianual.

Además, el apoyo al desarrollo de la tecnología, innovación e investigación nacional debería ser otra de las prioridades a la hora de decidir a qué se dedica el presupuesto del país, por la contribución que la industria puede hacer al crecimiento del empleo, economía y, sobre todo, al PIB del país.

Sobre el **ODS n.º 16 "Paz, justicia e instituciones sólidas"**, quiero destacar la importancia de contar con Administraciones Públicas sólidas y sostenibles. Con el paso del tiempo, hemos comprobado que el nivel Deuda Pública ha aumentado y la inversión ha disminuido, esto entorpece la continuidad de las políticas públicas en periodos de crisis y dificultad de financiación. Es necesario que los ciudadanos se apoyen en instituciones que sean capaces de mantener de forma sostenida la continuidad de las políticas públicas en un entorno cambiante.

ANEXO II: Sobre los datos analizados

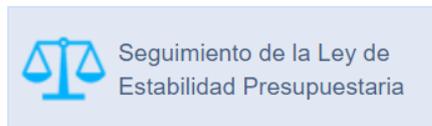
1. La obtención de datos oficiales

El Ministerio de Hacienda publica los datos oficiales y toda la información relativa al cumplimiento de los objetivos de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera del conjunto de las Administraciones Públicas. Estos se pueden encontrar en el Portal institucional del Ministerio.



Podemos acceder al Portal a través de la página web: hacienda.gob.es

Para localizar los datos e información necesarios para nuestro análisis, utilizaremos el apartado "Central de Información" (situado en la parte inferior del encabezado). Dentro encontraremos la sección "Seguimiento de la Ley de Estabilidad Presupuestaria".



Esta sección contiene un desplegable, seleccionaremos la opción "Información Administraciones Públicas", y aparecerán tres apartados:

- a. Objetivos de Estabilidad Presupuestaria, Deuda Pública, Regla de Gasto y Límite de Gasto no Financiero del Estado
- b. Grado de cumplimiento del Objetivo de Estabilidad Presupuestaria, Deuda Pública y Regla de Gasto
- c. Indicadores sobre Gasto Farmacéutico y Sanitario

El [segundo apartado](#) contiene la información que necesitamos para el análisis.

GRADO DE CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA, DEUDA PÚBLICA Y REGLA DE GASTO

A continuación se muestra la información completa sobre el grado de cumplimiento del Objetivo de Estabilidad Presupuestaria, Deuda Pública y Regla de Gasto desde el ejercicio 2003 de acuerdo con la diferente normativa existente.

La **Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera** [\[1\]](#) establece que el Ministro de Hacienda y Función Pública elevará al Gobierno dos informes (uno antes del 15 de abril y otro antes del 15 de octubre de cada año) sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio inmediato anterior, así como de la evolución real de la economía y las desviaciones respecto de la previsión inicial contenida en el informe al que se refiere el artículo 15.5 de esta Ley. Estos informes se elaboran, sobre la base de la información disponible en la fecha de su elaboración.

La información se ha estructurado en tres bloques: los informes completos, las tablas-resumen del cumplimiento de los objetivos de Estabilidad Presupuestaria y las tablas referidas al cumplimiento de los objetivos de Deuda Pública y Regla de Gasto

- ▣ [Informes completos sobre grado de cumplimiento del Objetivo de Estabilidad Presupuestaria, Deuda Pública y Regla de Gasto](#) [\[2\]](#)
- ▣ [Tablas-Resumen del Cumplimiento del Objetivo de la Ley de Estabilidad Presupuestaria](#) [\[3\]](#)
- ▣ [Tablas-Resumen de la Deuda Pública y Regla de Gasto de la Ley de Estabilidad Presupuestaria](#) [\[4\]](#)

Encontraremos diversa información, que, por orden de aparición, es la siguiente:

1. Informes completos sobre el grado de cumplimiento del Objetivo de Estabilidad Presupuestaria, Deuda Pública y Regla de Gasto
2. Tablas-Resumen del Cumplimiento del Objetivo de la Ley de Estabilidad Presupuestaria
3. Tablas-Resumen de la Deuda Pública y Regla de Gasto de la Ley de Estabilidad Presupuestaria
4. Comunicaciones a las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales por incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, de deuda pública o de la regla de gasto

Además, encontraremos un cuadro interactivo que ilustra el cumplimiento de los Objetivos de Estabilidad Presupuestaria del ejercicio 2020. En la parte inferior derecha del cuadro podremos descargar un archivo en forma de hoja de cálculo con todos los datos que necesitamos para el análisis. Después de su descarga, el archivo se llama "Datos Informe PowerBI Estabilidad Presupuestaria".

Análisis de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto en la Administración autonómica española (2012-2020)



2. La estructura del archivo de datos a analizar

El archivo en formato de hoja de cálculo con los datos necesarios para el análisis tiene la siguiente estructura, que podemos observar en la siguiente imagen.

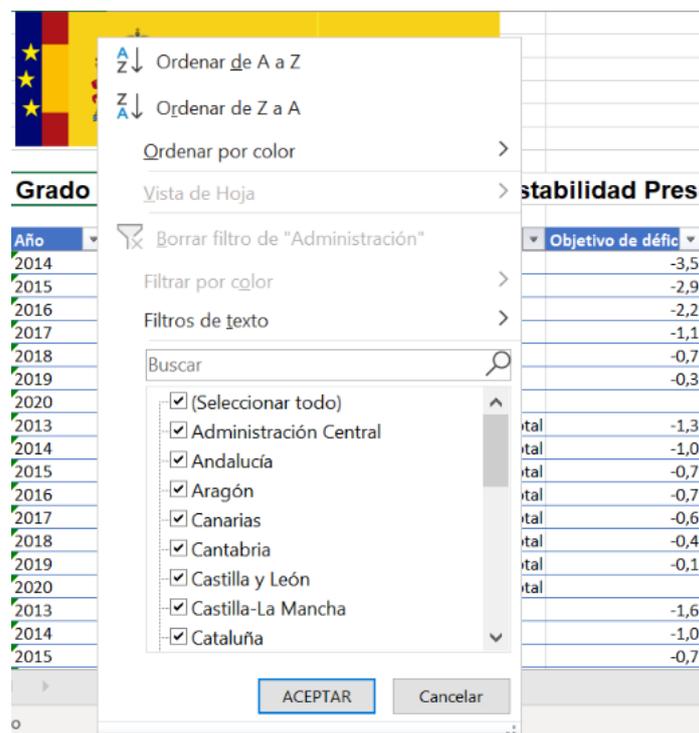
Año	Código Administración	Administración	Objetivo de déficit	Déficit obtenido	Desviación del objetivo de déficit	Cumple objetivo de déficit
2013	S.13	Total AAPP	-6,5	-6,33	0,2	SI
2014	S.13	Total AAPP	-5,5	-5,77	-0,3	NO
2015	S.13	Total AAPP	-4,2	-5,06	-0,9	NO
2016	S.13	Total AAPP	-4,6	-4,29	0,3	SI
2017	S.13	Total AAPP	-3,1	-3,03	0,1	SI
2018	S.13	Total AAPP	-2,2	-2,53	-0,3	NO
2019	S.13	Total AAPP	-1,3	-2,86	-1,6	NO
2020	S.13	Total AAPP		-10,09		
2013	S.1311	Administración Central	-3,8	-4,22	-0,4	NO
2014	S.1311	Administración Central	-3,5	-3,56	-0,1	NO
2015	S.1311	Administración Central	-2,9	-2,58	0,3	SI
2016	S.1311	Administración Central	-2,2	-2,48	-0,3	NO
2017	S.1311	Administración Central	-1,1	-1,85	-0,7	NO
2018	S.1311	Administración Central	-0,7	-1,32	-0,6	NO
2019	S.1311	Administración Central	-0,3	-1,32	-1,0	NO
2020	S.1311	Administración Central		-7,49		
2013	S.1312	Comunidades Autónomas: Total	-1,3	-1,52	-0,2	NO
2014	S.1312	Comunidades Autónomas: Total	-1,0	-1,74	-0,7	NO

Para cada uno de los ejercicios presupuestarios en los que hay que cumplir el objetivo de estabilidad presupuestaria, tenemos los datos de las diferentes Administraciones Públicas.

La información de las Administraciones autonómicas se encuentra desagregada a nivel de Comunidad Autónoma.

Para cada Comunidad Autónoma y año tenemos los datos de las tres magnitudes de la Estabilidad Presupuestaria (el Déficit, la Deuda Pública y la Regla de Gasto), el indicador de si cumple o no cumple con los objetivos, y la fecha del último informe publicado.

Un desplegable en el título de cada columna nos ayuda a filtrar los datos que necesitamos para el análisis.



3. La presentación de los datos para el análisis

Una sencilla y visual representación de datos nos puede ayudar mucho en la comprensión de la evolución temporal de los datos.

Presentaré tres tablas conteniendo datos de Objetivo, Obtenido y Desviación para cada una de las magnitudes de los datos oficiales sobre la Estabilidad Presupuestaria (el Déficit, la Deuda Pública y la Regla de Gasto).

Usaré un formato de tabla, a partir de una hoja de cálculo, por sus capacidades de presentación y análisis gráfico de datos.

En el eje horizontal, tendremos los años de nuestro estudio (2013-2020) para cada Comunidad Autónoma. El rango temporal de datos a analizar abarca desde el año siguiente de la aprobación de la normativa de estabilidad, el año 2012, hasta el último año disponible, el año 2020, por causas relativas a las medidas económico-financieras para frenar el impacto del Coronavirus.

En el eje vertical, estarán cada una de las Comunidades Autónomas.

En la parte inferior del cuadro situaré los datos agregados de las Comunidades Autónomas y del resto de las Administraciones Públicas para tener una mayor perspectiva a la hora de analizar.

Aspecto de Estabilidad Presupuestaria								
Comunidad Autónoma	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Andalucía								
Aragón								
Canarias								
...								
...								

CCAA Total								
Corporaciones Locales								
Seguridad Social								
Administración Central								
Total AAPP								

En análisis de datos será descriptivo y aportando contexto para la mayor comprensión posible.

Usaremos la hoja de cálculo para obtener información cuantitativa a través de su potencia gráfica.

Para el caso de los Datos Objetivo y Datos Obtenido, quiero representar el alejamiento de los valores del máximo y mínimo. El cálculo del percentil donde están situados y una visualización por color según su alejamiento de los valores, lo obtendremos fácilmente con el formato condicional en escala de colores. Después de fijar los colores deseados en la condición, se ven los datos

más claros. Se observa en la siguiente figura relativa a los incrementos de Regla de gasto.

Incremento del gasto obtenido								
Comunidad Autónoma	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020(*)
Andalucía	-6,8	-2,5	1,8	6,2	3,1	5,8	1,5	3
Aragón	0,4	-0,5	5,7	-1,7	3,2	0,6	4,4	-3,7
Canarias	-2,5	2,2	0,9	4,6	1,2	2,1	3,4	4,4
Cantabria	4,2	-0,7	0,4	-2,8	0,9	0,3	-0,7	-1,8
Castilla y León	-3,9	-4	5,3	0,3	5,1	-1,8	4,5	1,1
Castilla-La Mancha	-3,1	-6,1	7,7	-1,5	3	1,8	8,6	-3,6
Cataluña	-6,7	2,5	10,3	-5,8	3,3	1,6	6,3	3,4
Comunidad de Madrid	-6,6	2,8	4,6	-0,2	4,7	1,6	6,3	3,2
Comunidad Foral de Navarra	-4,3	-0,4	2,7	-0,6	3,2	2,3	4,2	1,7
Comunitat Valenciana	-7,3	2,4	6,6	0,6	2,9	7,7	6,8	-0,4
Extremadura	-4,9	4,3	6,7	0,2	-0,3	-2,0	7,2	-1,1
Galicia	-1,3	-2,7	1,1	5,9	2,1	1,3	6,0	4,5
Illes Balears	-5,2	6,3	11,3	-5,3	0,5	9,9	2,2	-0,7
La Rioja	-1,0	-1,9	4,3	1,4	2,6	1,7	1,7	-3,0
País Vasco	-5,8	3,2	0,3	2,8	2,8	0,1	4,2	-0,1
Principado de Asturias	-1,5	-0,9	5,7	-2,6	3	0,9	6,3	-3,3
Región de Murcia	-1,6	-5,6	6,4	3,3	3,6	3,5	6,5	0,5
CCAA Total	-5,3	0,1	5,2	0,4	3,1	2,7	5,1	1,5
Corporaciones Locales	-3,0	0,2	2,3	-1,2	1,1	2,1	6,0	-3,5
Seguridad Social	--	--	--	--	--	--	--	--
Administración Central	-8,1	1,9	6,4	0,3	-3,6	10,1	3,8	35,2
Total AAPP	--	--	--	--	--	--	--	--

Así, en nuestra representación gráfica elegida, los tonos rojo y naranja muestran los valores de Regla de gasto excesivos, según su gravedad, y los tonos amarillo y verde reflejan valores que están en mejor rango respecto a la Regla de gasto.

Pero al analizar numéricamente las desviaciones, sólo nos interesa resaltar la situación de cumplidor o no cumplidor. Así que una condición de desviación menor que cero nos servirá para distinguir los no cumplidores. Esta será la condición a introducir en el formato condicional de las tablas correspondientes. Un código de colores básico, usando el verde para aquellas autonomías que cumplen y el rojo para aquellas que no, nos ayudará a distinguir ambas situaciones con mayor claridad.

Desviaciones de la Regla de gasto								
Comunidad Autónoma	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Andalucía	8,5	4,0	-0,5	-4,4	-1,0	-3,4	1,2	--
Aragón	1,3	6,5	-4,4	3,5	-1,1	1,8	-1,7	--
Canarias	4,2	-0,7	0,4	-2,8	0,9	0,3	-0,7	--
Cantabria	3,2	2,7	-5,4	1,7	1,8	0,1	-4,2	--
Castilla y León	5,6	5,5	-4,0	1,5	-3,0	4,2	-1,8	--
Castilla-La Mancha	4,8	7,6	-6,4	3,3	-0,9	0,6	-5,9	--
Cataluña	8,4	-1,0	-9,0	7,6	-1,2	0,8	-3,6	--
Comunidad de Madrid	8,3	-1,3	-3,3	2,0	-2,6	0,8	-3,6	--
Comunidad Foral de Navarra	6,0	1,9	-1,4	2,4	-1,1	0,1	-1,5	--
Comunitat Valenciana	9,0	-0,9	-5,3	1,2	-0,8	-5,3	-4,1	--
Extremadura	6,6	-2,8	-5,4	1,6	2,4	4,4	-4,5	--
Galicia	3,0	4,2	0,2	-4,1	0,0	1,1	-3,3	--
Illes Balears	6,9	-4,8	-10,0	7,1	1,6	-7,5	0,5	--
La Rioja	2,7	3,4	-3,0	0,4	-0,5	0,7	1,0	--
País Vasco	7,5	-1,7	1,0	-1,0	-0,7	2,3	-1,5	--
Principado de Asturias	3,2	2,4	-4,4	4,4	-0,9	1,5	-3,6	--
Región de Murcia	3,3	7,1	-5,1	-1,5	-1,5	-1,1	-3,8	--
CC AA Total	7,0	1,4	-3,9	1,4	-1,0	-0,3	-2,4	--
Corporaciones Locales	4,7	1,3	-1,0	3,0	1,0	0,3	-3,3	--
Seguridad Social	--	--	--	--	--	--	--	--
Administración Central	9,8	-0,4	-5,1	1,5	5,7	-7,7	-1,1	--
Total AAPP	--	--	--	--	--	--	--	--

Así, en nuestra representación gráfica elegida, una cifra positiva de desviación (Objetivo > Obtenido) nos aparecerá en color y fondo verde. Esto significa que el valor Obtenido ha quedado por debajo del Objetivo y cumple con el objetivo establecido. Una cifra negativa de desviación (Objetivo < Obtenido) nos aparecerá en color rojo, esto significa que el valor Obtenido ha quedado por encima del Objetivo y no cumple con los objetivos planteados.