

NECESIDAD DE INCREMENTAR LA INVERSIÓN PÚBLICA Y APLICACIÓN DE LA REGLA DE GASTO*

Ester Marco Peñas**

Resumen

El presente trabajo analiza el principal límite del gasto público derivado de la disciplina presupuestaria europea: la regla de gasto. Partiendo del estudio de su configuración en la normativa europea, se determina el margen de maniobra que la regla de gasto europea permite a los estados miembros para incrementar su gasto público. Este punto es clave especialmente en un momento en el que las instituciones europeas son conscientes de la necesidad de promover la inversión pública estratégica, para evitar situaciones de lento crecimiento económico o incluso decrecimiento. El Estado español, a diferencia de otros estados en situación presupuestaria pareja como Irlanda, ha introducido medidas legales específicas de disminución de ingresos tributarios (como la reforma fiscal del año 2015) que, debido a la aplicación de la regla de gasto, restringen sustancialmente la posibilidad de incrementar el gasto público en servicios sociales como sanidad o educación.

Palabras clave: pacto de estabilidad y crecimiento; inversión pública; reformas estructurales; objetivo presupuestario a medio plazo (OMP); regla de gasto.

A NEED TO INCREASE PUBLIC INVESTMENT AND APPLY THE EXPENDITURE RULE

Abstract

This paper analyses the main restriction on public expenditure that flows from European budgetary discipline: the expenditure rule. Beginning with a study of its place in European legislation, the paper then determines how much room for manoeuvre the European expenditure rule allows member states to increase public spending. This point is key, especially at a time when Europe's institutions are aware of the need to boost strategic public investment to avoid situations of slow economic growth or even a downturn. The Spanish State, contrary to others in a similar budgetary situation such as Ireland, has introduced specific legal measures to reduce income from taxes (for example, the 2015 tax reform) which, due to the application of the expenditure rule, substantially limit the possibility of increasing public expenditure on social services such as health and education.

Keywords: stability and growth pact; public investment; structural reforms; medium-term budgetary objective (MTO); expenditure rule.

* Este trabajo se ha realizado en el marco de los objetivos del proyecto “La financiación de los servicios sanitarios en el marco de la consolidación fiscal y la sostenibilidad financiera” (DER2013-48005-R), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad; en particular, a lo largo de una estancia de investigación en la Universidad Autónoma de Madrid (julio-diciembre 2015).

** Ester Marco Peñas, profesora visitante, Área de Derecho Financiero y Tributario, Departamento de Derecho, Universidad Pompeu Fabra, C/ Ramon Trias Fargas, 25-27, despacho 40.206, 08005 Barcelona, ester.marco@upf.edu.

Artículo recibido el 1.02.2016. Evaluación ciega: 1.06.2016 y 18.07.2016. Fecha de aceptación de la versión final: 21.07.2016.

Citación recomendada: MARCO PEÑAS, Ester. «Necesidad de incrementar la inversión pública y aplicación de la regla de gasto». *Revista catalana de dret públic*, núm. 53 (diciembre 2016), p. 116-134, DOI: [10.2436/rcdp.i53.2016.2785](https://doi.org/10.2436/rcdp.i53.2016.2785).

Sumario

1 Introducción: la necesidad de incrementar la inversión pública en los Estados de la Unión Europea

2 Los límites específicos de control de la disciplina presupuestaria europea

2.1 El objetivo presupuestario a medio plazo (OMP)

2.2 La regla de gasto

2.2.1 La regulación europea de la regla de gasto (art. 5 del Reglamento (CE) n.º 1466/1997, tras la reforma del 2011)

2.2.2 Controversias en la aplicación de la regla de gasto tras la crisis económica

2.2.3 La flexibilización en la evaluación ex post del cumplimiento de la regla de gasto

2.2.4 Análisis del cumplimiento de la regla de gasto en España

3 Conclusiones

Bibliografía

1 Introducción: la necesidad de incrementar la inversión pública en los Estados de la Unión Europea

La reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC)¹ llevada a cabo en los años 2011 (aprobación del *Six Pack*)² y 2013 (aprobación del *Two Pack*)³ comportó el endurecimiento de la disciplina presupuestaria europea, en aras de reducir unos niveles de déficit y deuda públicos que en algunos Estados miembros habían alcanzado porcentajes tan elevados que hacían peligrar la estabilidad de la zona euro en su conjunto.

Transcurridos cuatro años desde la reforma del PEC,⁴ las instituciones europeas valoran de forma positiva los resultados alcanzados.⁵ Se ha reducido en gran medida el número de Estados que tienen abierto un procedimiento de déficit excesivo (PDE), pasando de 23 Estados en el 2011, a 11 Estados en el 2014. La Comisión considera que, a pesar de no haber impuesto ninguna de las sanciones recogidas en el PEC, se ha llevado a cabo de forma más efectiva y precoz la supervisión del cumplimiento de la disciplina presupuestaria por los Estados miembros. Los motivos son varios. Entre ellos destacan, en primer lugar, la posibilidad de que la Comisión inicie, a través del *mecanismo de alerta*,⁶ la supervisión reforzada respecto a un Estado con especiales dificultades presupuestarias (arts. 2 y 3 del Reglamento (UE) n.º 472/2013, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria); en el marco de esta supervisión, la Comisión puede formular *recomendaciones autónomas*, que permiten orientaciones precoces a los países con déficit excesivo;⁷ y, en segundo lugar, la evaluación por parte de la Comisión de los planes presupuestarios de los Estados miembros de la zona euro antes de la aprobación de los presupuestos por los parlamentos nacionales; este cambio supone pasar de una evaluación *ex post* de los presupuestos nacionales, a una orientación *ex ante* de las

1 El PEC originario fue aprobado por Resolución del Consejo, 17 de junio de 1997, Ámsterdam.

2 El *Six Pack* está formado por cinco reglamentos y una directiva. Dos reglamentos que reforman los dos reglamentos originarios del Pacto de Estabilidad: el Reglamento (UE) n.º 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas; y el Reglamento (UE) n.º 1177/2011, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo. Dos nuevos reglamentos que crean el procedimiento destinado a prevenir y corregir los desequilibrios macroeconómicos: el Reglamento (UE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos; y el Reglamento (UE) n.º 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro. Un nuevo reglamento que refuerza las medidas destinadas a preservar la disciplina presupuestaria: Reglamento (UE) n.º 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro. Finalmente, una directiva que establece el mínimo común en materia de política presupuestaria que debe existir en los ordenamientos jurídico-financieros internos de los Estados miembros: Directiva 2011/85/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

3 El *Two Pack* se integra por dos nuevos reglamentos. El primero incluye el análisis de los proyectos de planes presupuestarios de los Estados miembros: Reglamento (UE) n.º 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro. El segundo reglamento otorga a la Comisión la capacidad de formular recomendaciones autónomas a aquellos Estados que registran déficits excesivos: Reglamento (UE) n.º 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades.

4 Sobre los cambios que supuso la reforma, véase, entre otros, VV. AA. «El *six pack* de la reforma del gobierno económico en la Unión Europea». *Boletín Económico del ICE* [Madrid], núm. 3022 (enero 2012), pp. 3-14; y CRESPO CARRASCO, Clara. «La reforma de la supervisión de las políticas fiscales en la Unión Europea durante la crisis. ¿Huracán o brisa de cambio?». *Presupuesto y Gasto Público* [Madrid: Instituto de Estudios Fiscales], núm. 66 (2012), pp. 39-58.

5 COMISIÓN EUROPEA. *Revisión de la gobernanza económica. Informe sobre la aplicación de los Reglamentos (UE) n.º 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 y 473/2013*, COM (2014) 905 final, 28 noviembre 2014. En este segundo informe, la Comisión evalúa la efectividad de los nuevos siete reglamentos para alcanzar sus respectivos objetivos.

6 El mecanismo de alerta se establece en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 1176/2011, de 16 de noviembre, relativo a la prevención y corrección de desequilibrios macroeconómicos. Este mecanismo se basa en un *cuadro de indicadores*. Los indicadores deben ser múltiples, que cubran las diferentes partes de la economía, y lo suficientemente sensibles como para detectar los desequilibrios desde sus inicios. El cuadro de indicadores se configura por la Comisión de forma individual para cada Estado miembro. En él se establecen tanto los diferentes indicadores como los umbrales que pueden alcanzarse.

7 COMISIÓN EUROPEA. *Revisión de la gobernanza económica...*, ob. cit., pp. 7-9.

políticas presupuestarias, lo que ha reforzado la planificación presupuestaria anual y a medio plazo.⁸ [las cursivas son de la autora]

A pesar de los avances señalados, las instituciones europeas son conscientes de la necesidad de dotar de cierto margen de maniobra a los Estados para llevar a cabo políticas presupuestarias que supongan un incremento del gasto público, puesto que, de no ser así, algunos de los Estados miembros pueden entrar en una fase de lento crecimiento o incluso decrecimiento económico.⁹ Por este motivo, la Comisión aprobó en enero del 2015 el documento «Aprovechar al máximo la flexibilidad que ofrecen las actuales disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento».¹⁰ La Comisión califica expresamente este documento como un texto interpretativo de los Reglamentos, sin que su aprobación comporte la sustitución o reforma de las normas vigentes desde 2011.¹¹ Esta nueva interpretación es posible debido al carácter abierto que muchas de las disposiciones del PEC poseen.¹²

Este documento no supone una flexibilización general del conjunto de mandatos contenidos en los Reglamentos, sino que introduce flexibilidad para fomentar, esencialmente, la inversión y el desarrollo de reformas estructurales. Además, las instituciones europeas persiguen mantener indirectamente cierta supervisión de las medidas que se adoptan. Por ello, determinadas inversiones, como las efectuadas a través del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas,¹³ tienen un tratamiento preferente a efectos del cumplimiento de la disciplina presupuestaria. En particular, se consideran medidas puntuales (*one-off measures*)¹⁴ que no incrementan los niveles de déficit público a efectos de la determinación del esfuerzo fiscal que hace el Estado en el marco del PDE.

A su vez, se promueve la aplicación de las denominadas «cláusulas de inversión» y «cláusulas de reformas estructurales». Las primeras permiten el incremento del gasto público para sufragar el coste de inversiones

8 COMISIÓN EUROPEA. *Revisión de la gobernanza económica...*, ob. cit., p. 6.

9 En el último Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de 2015, la Comisión señaló que, tras la recuperación inicial, los avances se han ralentizado desde la primavera de 2014. Entre las principales causas la Comisión apunta que: «el exiguo aumento de la productividad, los bajos niveles de inversión y el elevado desempleo estructural limitan las perspectivas de crecimiento en Europa», COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones, Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2015*, COM(2014) 902 final, d 28 noviembre 2014, Bruselas, p. 3.

La disminución de la inversión pública fruto de la disciplina presupuestaria es un problema recurrente. Desde la entrada en vigor del PEC en 1997, la doctrina ha señalado la afectación directa que las normas del PEC tienen en los niveles de inversión pública, véase, entre otros, BALASSONE, Fabrizio; FRANCO, Daniele. «Public investment, the Stability Pact and the “golden rule”». *Fiscal Studies*, vol. 21 (2000), pp. 209 y ss.; PELAGIDIS, Theodore; DESLI, Evangelia. «Deficits, Growth and the Current Showdown: What the Role for Fiscal Policy?». *Journal of post Keynesian economics*, White Plains, Nueva York: M.E, Sharpe, vol. 26, núm. 3 (2004), p. 468.

Es más, como apunta RAMALLO MASSANET, existe una contradicción entre los dos objetivos del PEC: la estabilidad y el crecimiento. Véase, RAMALLO MASSANET, Juan. «El control externo en las nuevas formas de colaboración público-privada». *Revista española de control externo*, vol. 9, núm. 26 (2007), pp. 17-18.

10 COMISIÓN EUROPEA. *Aprovechar al máximo la flexibilidad que ofrecen las actuales disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento*, COM(2015) 12 final, 13 enero 2015.

11 COMISIÓN EUROPEA, *Aprovechar al máximo la flexibilidad...*, ob. cit., p. 4.

12 La doctrina ha afirmado que no existe la necesidad de reformar los reglamentos que integran el PEC, debido a la flexibilidad de muchas de sus disposiciones. MICOSI, Stefano; PEIRCE, Fabrizia. «Flexibility clauses in the Stability and Growth Pact: No need for revision». *CEPS Policy Brief*, núm. 319, (julio 2014), p. 10.

13 COMISIÓN EUROPEA. *Un Plan de Inversiones para Europa*, COM(2014) 903, 26 noviembre de 2014.

14 Que estas inversiones sean clasificadas *per se* como medidas *one-off measures* es clave. En algunas ocasiones, durante la determinación del saldo estructural, del que se excluyen las medidas puntuales (*one-off*), existen diferencias entre la postura del Estado y la posterior valoración efectuada por Eurostat. En particular, en el caso español, en el año 2015, varias de las medidas consideradas por España como medidas *one-off* en el Plan Presupuestario (*draft budgetary plan*) fueron reclasificadas por Eurostat como medidas genéricas que incrementaban los niveles de déficit público. Entre estas medidas están: la devolución de la paga extra de Navidad del 2012 (0,2 % del PIB); el adelanto del segundo tramo de la reforma del impuesto sobre la renta, inicialmente previsto para julio de 2016 a julio de 2015 (0,1 % del PIB); y las medidas para reducir las contribuciones a la seguridad social para los nuevos contratos indefinidos (0,1 % del PIB). Véase, COMISIÓN EUROPEA. *Commission Staff Working Document, Analysis of the Draft Budgetary Plan of Spain, Accompanying the document, Commission Opinion on the Draft Budgetary Plan of Spain*, C(2015) 6892 final, 10 octubre 2015, Bruselas, p. 5 (en particular nota al pie 4).

cofinanciadas por las instituciones europeas.¹⁵ No obstante, la aplicación de las «cláusulas de inversión» requiere la concurrencia de unas circunstancias presupuestarias específicas: existencia de reducido crecimiento o crecimiento negativo del PIB y cumplimiento del objetivo presupuestario a medio plazo (OMP), o de la senda para alcanzar dicho objetivo.¹⁶ Estas limitaciones han comportado que solo Estados miembros no inmersos en un PDE (como Bulgaria, Rumanía y Eslovaquia en el 2014) hayan podido aplicar las excepciones derivadas de las «cláusulas de inversión». Por el contrario, la Comisión ha negado a Italia la aplicación de la «cláusula de inversión» (tras la petición formulada por este Estado en otoño del 2013), argumentando que el Estado italiano no daba cumplimiento a la senda de reducción del déficit.

En relación con las «cláusulas de reformas estructurales», de nuevo, la Comisión delimita las características que las reformas deben poseer,¹⁷ así como las circunstancias presupuestarias que deben concurrir para poder acometer la reforma sin que ello suponga desviaciones no permitidas en el cumplimiento del OMP. De este modo, podemos afirmar que, en materia de reformas estructurales, la Comisión guía *ex ante* al Estado sobre la naturaleza de las reformas que debe llevar a cabo,¹⁸ y evalúa *ex post* la idoneidad de las reformas que ha acometido.¹⁹

Las circunstancias descritas ponen de manifiesto que, para incrementar los niveles de inversión, es necesario dar cumplimiento (o estar en la senda para dar cumplimiento) al OMP y a la regla de gasto. Como veremos, cada vez más, la regla de gasto se erige como el principal garante del control de la disciplina presupuestaria de los Estados miembros. En el apartado siguiente analizaremos ambos límites, haciendo especial hincapié en la regla de gasto, para determinar en qué medida y bajo qué circunstancias esta norma permite incrementar el gasto público.

No podemos obviar que las propias instituciones europeas afirman que es necesario mantener ciertos niveles de gasto en aspectos básicos del Estado del bienestar, incluso en los supuestos en los que un Estado ha solicitado ayuda financiera y se ha tramitado un programa de ajuste macroeconómico,²⁰ como es el caso de España. Estos gastos relacionados con el Estado del bienestar son gastos que en muchas ocasiones deben acometer las comunidades autónomas (como el gasto sanitario o en educación). En este sentido, el artículo 7.7 del Reglamento (UE) n.º 472/2013, de 21 de mayo de 2013, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de aquellos Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades, establece que «los esfuerzos

15 En cuanto a la naturaleza del gasto que permite la desviación, la Comisión precisa que «i) La desviación está vinculada a gastos del Estado miembro en proyectos cofinanciados por la UE en el marco de la Política Estructural y de Cohesión, de las redes transeuropeas y del Mecanismo “Conectar Europa”, así como a la cofinanciación por el Estado miembro de proyectos de inversión también cofinanciados por el FEIE que tienen a largo plazo efectos presupuestarios directos positivos y verificables», COMISIÓN EUROPEA. *Aprovechar al máximo la flexibilidad...*, ob. cit., pp. 9-10.

16 Se fijan tres requisitos relativos a las circunstancias presupuestarias del Estado para poder aplicar la «cláusula de inversión»: i) el crecimiento de su PIB es negativo o se mantiene muy por debajo de su nivel potencial (con un diferencial de producción negativo superior al 1,5 % del PIB); ii) la desviación respecto del OMP o respecto de la trayectoria de ajuste presupuestario hacia dicho objetivo acordada no conduce a un exceso del valor de referencia para el déficit del 3 % del PIB, y se mantiene un margen de seguridad adecuado; iii) el Estado miembro debe corregir cualquier desviación temporal y alcanzar su OMP en el periodo de cuatro años que abarca su programa de estabilidad o de convergencia en curso. Véase, COMISIÓN EUROPEA. *Aprovechar al máximo la flexibilidad...*, ob. cit., pp. 9-10.

17 En particular: i) la reforma debe ser de gran envergadura, aunque también existen reformas individuales con importantes efectos positivos; ii) la reforma debe tener efectos presupuestarios positivos a largo plazo; estos pueden ser de carácter directo (derivados de una reducción del déficit), indirectos (fruto de un aumento de la productividad) o bien una combinación de ambos; iii) las reformas deben aplicarse íntegramente.

18 Respecto del Estado español, véase, CONSEJO EUROPEO. *Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2015 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2015 de España*, COM(2015) 259 final, de 13 mayo 2015, Bruselas, p. 7.

19 A modo de ejemplo, la reforma derivada de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado fue considerada una reforma eficaz por parte de la Comisión. Esta última valora muy positivamente la función de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, al suponer «una ambiciosa racionalización de la legislación española redundante, se remedia la fragmentación del mercado nacional y se incrementa la competencia en los mercados de productos. De acuerdo con las autoridades españolas, se prevé que, con el tiempo, la reforma dé lugar a un incremento del PIB superior al 1,5 %». Véase COMISIÓN EUROPEA. *Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2015*, COM(2014) 902 final, ob. cit., p. 12.

20 Los programas de ajuste macroeconómico persiguen restablecer rápidamente una situación económica-financiera sólida y sostenible que permita restaurar la capacidad del Estado de financiarse por completo en los mercados de capitales.

de consolidación presupuestaria establecidos en el programa de ajuste macroeconómico tendrán en cuenta la necesidad de garantizar recursos suficientes para las políticas fundamentales, como la educación o la sanidad».

2 Los límites específicos de control de la disciplina presupuestaria europea

Cuando un Estado con un PDE logra dar cumplimiento al criterio del déficit público²¹ (establecido en el art. 126.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, TFUE), o se encuentra en la senda de reducción del déficit público, existen todavía dos límites que restringen su capacidad de incrementar el gasto público. Estos límites son el OMP y la regla de gasto, regulados, respectivamente, en los artículos 2 bis y 5 del Reglamento (CE) n.º 1466/1997.

Ambos límites actúan conjunta y complementariamente; por ello, examinaremos brevemente el funcionamiento del OMP, para centrarnos después en el análisis de la regla de gasto. Respecto de la regla de gasto determinaremos cómo se configura en la normativa europea; las problemáticas inherentes a su aplicación; y, por último, el posible margen de maniobra que esta regla permite a los Estados miembros para llevar a cabo políticas de incremento del gasto público. Este estudio nos permitirá, por un lado, concluir qué criterios debe seguir un Estado para poder mantener, o incluso incrementar, sus niveles de gasto público; y, por otro lado, valorar si España está dando cumplimiento a dichos criterios.

Por último, debemos precisar que este trabajo, por razones de su objeto y extensión, se centrará en el análisis del OMP y la regla de gasto a nivel europeo. Por el contrario, no se examinarán las normas que el Legislador estatal ha introducido en el ordenamiento jurídico interno para dar cumplimiento a la disciplina presupuestaria europea (en particular, la regla de gasto del art. 12 de la Ley Orgánica, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en adelante LOEPSF), normas que introducen límites a los entes subcentrales mayores que aquellos derivados estrictamente de la normativa europea.²²

2.1 El objetivo presupuestario a medio plazo (OMP)

En la actualidad, el artículo 2 bis del Reglamento (CE) n.º 1466/1997 establece que «cada Estado miembro tendrá un objetivo a medio plazo para su situación presupuestaria diferenciado. Estos objetivos presupuestarios a medio plazo específicos de cada país podrán diferir del requisito de alcanzar una situación de proximidad al equilibrio o superávit». El OMP se define ajustado al ciclo (de forma estructural), por tanto, neto de medias puntuales (*one-off measures*)²³ y otras medidas temporales.

En la versión originaria del PEC, el OMP de todos los Estados era 0. Dada la inoperatividad de este valor igualitario, tras la reforma del PEC en el año 2005,²⁴ se introdujeron OMP específicos para cada Estado miembro, pero precisando que el déficit estructural de un Estado de la zona euro no puede ser superior al 1 % del

21 El artículo 126 del TFUE, en la versión dada por el Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007, recoge los aspectos fundamentales de la disciplina presupuestaria europea. En particular, establece el mandato genérico a los Estados miembros de evitar déficits públicos excesivos; los criterios del déficit y la deuda públicos; y la regulación básica del procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo. A su vez, el artículo 1 del Protocolo n.º 12 sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, establece los valores de referencia de ambos criterios. En particular, no se puede superar el 3 % del déficit público en relación con el PIB (criterio del déficit público) y el 60 % de la deuda pública en relación con el PIB (criterio de la deuda pública).

22 El Tribunal Constitucional ha avalado la constitucionalidad de los límites establecidos en la LOEPSF en la STC 215/2014, de 18 de diciembre de 2014. Sin embargo, existen posturas contrarias a la del Pleno del Tribunal Constitucional, como las recogidas en el propio voto particular de la sentencia. Por su parte, el Consell de Garanties Estatutàries, en su Dictamen 8/2012, de 2 de julio, ya había señalado que el artículo 32 LOEPSF (que dispone que el Estado, las comunidades autónomas y las corporaciones locales deben destinar el superávit que resulte de la liquidación presupuestaria a reducir el endeudamiento neto) era contrario a la Constitución, puesto que establece una obligación genérica sin distinguir entre los casos en los que este destino es necesario para alcanzar los objetivos de estabilidad presupuestaria de aquellos en los que no lo es. Esta obligación de destino del superávit a financiar a reducir el endeudamiento no se establece en la regla de gasto europea.

23 Respecto a la problemática de la calificación de una medida como *one-off measure*, véase *supra* la nota al pie núm. 14.

24 Los dos reglamentos que formaban el PEC originario fueron objeto de reforma en el 2005 a través de los Reglamentos (CE) n.º 1055/2005 y n.º 1056/2005 que reformaron, respectivamente, el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, y el Reglamento (CE) n.º 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.

PIB. No obstante, la mayor precisión en la configuración del OMP y el establecimiento de OMP diferenciados entre Estados, no tuvo los resultados esperados. Alcanzar el OMP ha sido un objetivo especialmente costoso para los Estados miembros. De forma previa a la crisis económica, si bien el criterio del déficit público del artículo 126.1 del TFUE se cumplía por la mayor parte de los Estados, muchos de los Estados miembros de la zona euro no daban cumplimiento a sus respectivos OMP. Además, los incumplimientos del OMP se producían tanto entre Estados que tenían PDE abiertos como entre Estados que no estaban sujetos a un PDE. De igual forma, se producían incumplimientos de los OMP tanto en las fases bajas del ciclo económico como en las fases altas. Por este motivo, de forma previa a la crisis económica, las situaciones presupuestarias de muchos Estados miembros no garantizaban el margen de maniobra necesario para introducir medidas anticíclicas sin incumplir el criterio del déficit público.

Tal y como precisa el código de conducta relativo a la aplicación del PEC (en su versión de 2012),²⁵ el OMP persigue un triple objetivo. En primer lugar, «dotar de margen de seguridad con respecto al límite del déficit público del 3 % del PIB. Este margen de seguridad se determina para cada Estado miembro tomando en consideración la volatilidad de su producción y la sensibilidad del presupuesto a las fluctuaciones en la producción». De este modo, un Estado con una marcada volatilidad en su producción y una elevada sensibilidad de su presupuesto a fluctuaciones en la producción necesitará un OMP más exigente para garantizar que no se incumplirá el límite del 3 % a lo largo del ciclo económico. Este margen de seguridad preservará la actuación de los estabilizadores automáticos sin que ello comporte incumplir el criterio del déficit público.²⁶

En segundo lugar, el OMP tiene la función de «asegurar un rápido progreso hacia la sostenibilidad. Esto se evalúa teniendo en cuenta la necesidad de garantizar la convergencia de los niveles de deuda públicos hacia niveles prudentes, teniendo en cuenta el impacto económico y presupuestario del envejecimiento de la población». En este punto, la forma de determinar los niveles de deuda pública y las obligaciones implícitas que se tomen en consideración será clave para fijar el correspondiente OMP.²⁷ Los conceptos de deuda pública y obligaciones implícitas se analizan conjuntamente, puesto que ambos están estrechamente relacionados. Como es sabido, para evaluar la evolución de la situación de la deuda pública a medio plazo, así como su dinámica y sostenibilidad, deben tomarse en consideración diferentes factores de riesgo, entre los que se encuentran «los pasivos implícitos relacionados con el envejecimiento de la población» (art. 2 apartado 3 del Reglamento [CE] 1467/97, relativo a la determinación de la superación del valor de referencia del criterio de la deuda pública del art. 126.2 TFUE). A la vez, para evitar divergencias en la contabilización de las obligaciones implícitas relacionadas con el envejecimiento de la población, los OMP se actualizan cada tres años, tomando en consideración el coste económico y presupuestario del envejecimiento de la población publicado en el *Ageing Report* de la Comisión Europea. El *Ageing Report* no solo toma en consideración el impacto en los niveles de déficit y deuda públicos de las pensiones, sino también de la sanidad y de los cuidados a largo plazo. Estos dos últimos gastos, son los que mayor incremento van a experimentar en el período 2013-2060. Esta interpretación abierta y unificada del modo de determinación de las obligaciones implícitas vinculadas al envejecimiento de la población pone fin a antiguos tratamientos dispares entre Estados en el modo de contabilización de estas obligaciones.²⁸

25 COMITÉ ECONÓMICO Y FINANCIERO. *Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and guidelines on the format and content of stability and convergence programmes*, 3 septiembre 2012, p. 4.

26 Véase COMISIÓN EUROPEA. *Vade mecum on the Stability and Growth Pact*. (European Economy, Occasional Papers; 151) (mayo 2015), p. 38.

27 Véase COMISIÓN EUROPEA. *The 2015 Ageing Report, Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)*. (European Economy; núm. 3) 2015, pp. 4-5.

28 Como es sabido, dadas las discrepancias existentes en la contabilización de las obligaciones implícitas entre los distintos Estados miembros, el código de conducta —aprobado en la reforma del PEC del 2005— recogió la necesidad de introducir una nueva metodología para el cálculo de los objetivos a medio plazo que computase este tipo de obligaciones. El Consejo acogió la nueva metodología el 7 de julio de 2009. Esta nueva metodología supuso tomar en consideración no solo los niveles efectivos de deuda, sino también las obligaciones implícitas, especialmente las relacionadas con el envejecimiento de la población, en particular, los gastos previstos para hacer frente al sistema de pensiones y al sistema sanitario. CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, Sesión n.º 2954 del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros, de 7 de julio de 2009, Luxemburgo. Los datos básicos se recogen en el comunicado de prensa 11/35/09 (Presse 207) (en concreto, la referencia a las obligaciones implícitas en la p. 16).

En tercer lugar, tomando en consideración los dos objetivos anteriores, se tendrán también en cuenta «las necesidades de inversión pública». A través de esta apostilla, el cálculo del OMP introduce la necesidad de inversión que existe en los Estados, ahora bien, siempre preservando el margen de maniobra necesario para evitar incumplimientos de los criterios del déficit y la deuda públicos del artículo 126 del TFUE.

Aquellos Estados que no den cumplimiento a su OMP deberán establecer una senda de reducción de déficit que como mínimo será anualmente del 0,5 % del PIB. Las posibles desviaciones en los términos de reducción fijados deberán ser justificadas en los correspondientes programas de estabilidad y convergencia. En la actualidad, el Estado español prevé alcanzar el OMP en el 2018, en la parte final del horizonte previsto.²⁹ Finalmente, una vez determinado el OMP para cada Estado, es posible que algún Estado establezca en su programa de estabilidad o convergencia un OMP más estricto que el fijado por la Comisión.

El OMP ha sido criticado por varios aspectos. En primer lugar, debido a la complejidad para alcanzarlo, los Estados han focalizado en muchos casos sus esfuerzos en dar cumplimiento al criterio del déficit público (3 % del PIB), que evita la apertura del PDE, desatendiendo el cumplimiento del OMP. En segundo lugar, al ser un parámetro calculado en términos estructurales, con frecuencia existen dificultades prácticas para su determinación. Por último, a pesar de que en la senda para alcanzar el OMP se exijan mayores esfuerzos a los Estados en épocas de bonanza, el OMP tiene un marcado carácter procíclico. Estas insuficiencias se han intentado mitigar mediante la aplicación conjunta del OMP y la regla de gasto. De hecho, la regla de gasto establece mayores restricciones a aquellos Estados que incumplen el OMP y, a su vez, las limitaciones derivadas de la regla de gasto tienen como finalidad última conducir al Estado a alcanzar el OMP.

2.2 La regla de gasto

A través de la regla de gasto se introduce, en el ordenamiento jurídico europeo, el denominado *principio de política fiscal prudente*.³⁰ Este principio constituye la primera limitación directa del volumen de gasto y de su destino regulada en el PEC. El OMP, como hemos señalado, no hace referencia específica a los ingresos o gastos, sino a una situación presupuestaria de equilibrio o tendente a este. De igual forma, en la vertiente correctiva del PEC (art. 126 del TFUE y el Reglamento [CE] n.º 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo), los criterios del déficit y la deuda públicos fijados como parámetros para la apertura del PDE tampoco hacen alusión expresa a obligaciones de reducción del gasto.³¹ Por ello, la regla de gasto es la primera norma, y principal, de control específico de los niveles de gasto público de los Estados miembros.

A continuación, describiremos los rasgos fundamentales de la regla de gasto regulada en la normativa europea y analizaremos su funcionamiento. Como observaremos, la regla de gasto establece unas limitaciones que, si bien en el plano teórico parecen razonables, tienen una aplicación práctica compleja y no exenta de controversias. Una de las mayores dificultades para la correcta aplicación de la regla de gasto es la concreción de la tasa de crecimiento potencial del PIB (*rate of growth*). Su correcta determinación ha sido una preocupación constante por parte de la Comisión desde la introducción de la regla de gasto en la normativa europea.³²

2.2.1 La regulación europea de la regla de gasto (art. 5 del Reglamento (CE) n.º 1466/1997, tras la reforma del 2011)

En palabras de la Comisión Europea, el camino para dar cumplimiento al OMP se fundamenta «en dos pilares» (*two-pillar approach*).³³ El primer pilar es la propia senda de reducción del déficit. En ella se establece, como

29 Véase MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD. *Informe de situación de la Economía Española*, de 10 julio 2015, pp. 12-13.

30 La propuesta de Reglamento de Supervisión presentada por la Comisión en septiembre del 2010 denominaba de este modo al nuevo principio limitativo del gasto público. No obstante, el texto final del Reglamento de Supervisión del 2011 no recoge esta expresión.

31 Tan solo una vez incumplido el criterio del déficit, la Comisión en su informe relativo a la apertura del PDE «tendrá en cuenta si el déficit público supera los gastos públicos de inversión» (art. 126.3 TFUE).

32 Véase COMISIÓN EUROPEA. *Public Finance in EMU*, núm. 3 (2011), pp. 73 y ss.

33 Véase COMISIÓN EUROPEA. *Public Finance in EMU*, núm. 3 (2011), pp. 73-75. Igualmente, AYUSO I CASALS, Joaquim. *National*

valor de referencia, una reducción del déficit del 0,5 % del PIB. El segundo pilar, introducido en la reforma del PEC del 2011, es justamente la regla de gasto. A grandes rasgos, la regla de gasto determina los niveles de gasto público que los Estados pueden alcanzar mientras se encuentran en la senda de ajuste hacia el OMP.

En relación con el objetivo de la regla de gasto, la Comisión clarifica que este no es la reducción del tamaño del sector público, en la medida en que, como veremos, la regla de gasto permite incrementar las medidas discrecionales de aumento de ingresos públicos para compensar posibles aumentos del gasto público. Por ello, el fin último de la regla de gasto, del mismo modo que el del OMP, es garantizar que el Estado alcanza una situación presupuestaria subyacente fuerte.³⁴

Entrando a analizar su contenido, la regla de gasto europea establece que el crecimiento del gasto público anual no debe exceder un *porcentaje medio prudente* en relación con el crecimiento del PIB (art. 5 del Reglamento (CE) n.º 1466/1997 en su versión tras la reforma del 2011). Bajo esta premisa, la Comisión y el Consejo evaluarán si la trayectoria del gasto público de un Estado se adapta a las siguientes condiciones: «a) en el caso de los Estados miembros que *hayan alcanzado el objetivo presupuestario a medio plazo*, [que] el crecimiento anual del gasto no exced[a] de *una tasa de crecimiento potencial del PIB a medio plazo* que sirva de referencia, a menos que el exceso se compense con medidas discrecionales relativas a los ingresos; b) en el caso de los Estados miembros que *no hayan alcanzado aún su objetivo presupuestario a medio plazo*, [que] el crecimiento anual del gasto no exced[a] de *una tasa inferior a una tasa de crecimiento potencial del PIB a medio plazo* que sirva de referencia, a menos que el exceso se compense con medidas discrecionales en relación con los ingresos».³⁵ [las cursivas son de la autora]

Por tanto, si el Estado da cumplimiento al OMP, su gasto deberá estar por debajo de la tasa de crecimiento potencial del PIB. Ahora bien, si el Estado no da cumplimiento a su OMP, su gasto no deberá exceder una tasa inferior a la tasa de crecimiento potencial del PIB. Esta regla general tan solo se excepciona en dos supuestos: en primer lugar, si el exceso de gasto por encima de la tasa de crecimiento se corresponde con medidas de gasto discrecionales; y, en segundo lugar, si el OMP ha sido más que atendido.³⁶ Respecto a este segundo supuesto cabe matizar que no existirá techo de gasto para aquellos Estados que cumplan ampliamente con su OMP, salvo si dicho logro se debe exclusivamente a la existencia de ingresos extraordinarios, o si los planes descritos en el programa de estabilidad vigente parecen poner en peligro el cumplimiento del OMP en el futuro (art. 6.3 Reglamento (CE) n.º 1466/1997).

De todos modos, como hemos apuntado, la regla de gasto del artículo 5 del Reglamento (CE) n.º 1466/1997 no supone una limitación por completo del gasto público. La norma concede, tanto si se cumple como si no se cumple el OMP, un determinado margen de maniobra al Legislador presupuestario nacional. Este puede introducir medidas de incremento de ingresos a través de las cuales —a pesar de incrementar el gasto por encima de la tasa de crecimiento potencial del PIB— se pueda dar cumplimiento a la regla de gasto.³⁷

Por último, precisar que, a efectos de la aplicación de la regla de gasto, el gasto tomado en consideración es el gasto primario, excluyendo del gasto total: los gastos de los intereses, los gastos en programas de la Unión que se compensen totalmente con los ingresos de los fondos de la Unión, y los cambios no discrecionales en los gastos destinados a prestaciones de desempleo.

En conclusión, como puede observarse, la idea que subsiste tras de la regla de gasto europea es asegurar que cualquier plan específico para incrementar el gasto público está correctamente financiado, sin debilitar la situación presupuestaria subyacente del Estado. Por este motivo, por un lado, se permiten excesos del gasto

Expenditure Rules: Why, How and When. (European Economy, Economic Papers;473) diciembre 2012, p. 28.

34 Véase COMISIÓN EUROPEA. *Public Finance in EMU*, núm. 3 (2011), pp. 71.

35 El apartado b) del artículo 5 del Reglamento (CE) n.º 1466/1997 concluye que «la diferencia entre la tasa de crecimiento del gasto público y una tasa de crecimiento potencial del PIB a medio plazo que sirva de referencia se establece de tal manera que asegure un ajuste apropiado hacia el objetivo presupuestario a medio plazo».

36 Estas dos excepciones las fija la propia Comisión. Véase COMISIÓN EUROPEA. *Public Finance in EMU*, núm. 3 (2011), p. 73.

37 El artículo 5 del Reglamento (CE) núm. 1466/1997 establece que «el exceso en el crecimiento del gasto por encima del valor de referencia a medio plazo no se considerará un incumplimiento de dicho valor en la medida en que se compense plenamente con el incremento de los ingresos establecido por la ley».

por encima del valor de referencia, siempre y cuando se compensen plenamente con incrementos de ingresos establecidos legalmente. Y, por otro lado, no se incluye en el cómputo aquel gasto que no se encuentra bajo el control del gobierno, ni el gasto que se financia con fondos provenientes de la Unión Europea.

2.2.2 Controversias en la aplicación de la regla de gasto tras la crisis económica

Uno de los aspectos que la Comisión ha considerado más positivo respecto de la aplicación de la regla de gasto es que esta actúa a modo de guía de las políticas fiscales del Estado. A diferencia del OMP —o de la senda para alcanzar el OMP—, cuya determinación se ve fuertemente marcada por las dificultades para determinar los datos estadísticos y las constantes reestimaciones de las posiciones cíclicas del Estado, la regla de gasto constituye «un terreno más firme» para evaluar los resultados de las políticas fiscales de un Estado.³⁸ El motivo principal que conduce a la Comisión a sostener dicha afirmación es que la regla de gasto puede ser medida con cierta facilidad. Tanto el crecimiento en el gasto como los efectos que la legislación tiene en los ingresos públicos se pueden medir en un plazo relativamente corto; y, consecuentemente, se puede determinar la tasa de crecimiento potencial del PIB con cierta antelación. Por el contrario, efectuar estimaciones de la balanza estructural (para establecer el OMP o la senda para alcanzar este) es una operación más compleja. Los motivos son varios. Entre ellos destaca la dificultad de evaluar la posición cíclica de un Estado (especialmente cuando la volatilidad económica genera importantes revisiones de la tasa de producción —*output gap*—)³⁹ y de identificar los ingresos extraordinarios del Estado. Estos dos aspectos son claves para estimar el componente cíclico del saldo presupuestario y, por ende, para fijar el OMP.

No obstante, la regla de gasto no solventa por completo las dificultades de medir en tiempo real la posición del ciclo en la que se encuentra un Estado, ni, en consecuencia, de determinar las políticas que le son más eficientes en cada momento del ciclo. En este punto se centra una de las principales críticas al funcionamiento de la regla de gasto europea: la complejidad de determinar el plazo que debe tomarse en consideración para fijar la tasa de crecimiento potencial del PIB. Para que la selección del rango temporal sea la correcta, esta debe dar como resultado una tasa de crecimiento potencial del PIB que sea similar a la media de la tasa de crecimiento potencial del PIB durante el ciclo. Si debido al período temporal tomado en consideración se establece una tasa de crecimiento potencial del PIB muy alta, el resultado puede ser que el gasto crezca más rápido que el crecimiento real, y ello puede comportar un deterioro en las finanzas públicas subyacentes. Por el contrario, si la tasa de crecimiento potencial del PIB seleccionada es muy baja, la problemática puede ser que la regla de gasto genere políticas presupuestarias demasiado estrictas, que puedan ser inapropiadas para el crecimiento. La determinación del rango temporal que se debe tomar en consideración es el problema al que se enfrenta, en la actualidad, la Comisión a la hora de determinar la tasa de crecimiento potencial del PIB aplicable en la regla de gasto de Estados como Irlanda o España.

Pero los casos de Irlanda o España no solo son conflictivos en este punto. Con carácter general, algunas de las principales dificultades en la aplicación efectiva del OMP y de la regla de gasto, se han reflejado en las medidas adoptadas respecto a estos Estados. Así, de forma previa a la crisis iniciada en los años 2007-2008, tanto Irlanda como España aparentemente poseían unas finanzas públicas sólidas. De hecho, ambos Estados daban cumplimiento a sus respectivos OMP, si bien no hubieran cumplido la regla de gasto (de haber existido).⁴⁰ En este período, la problemática se encontraba en el modo en que se computaban los

38 Véase COMISIÓN EUROPEA. *Public Finance in EMU*, núm. 3 (2011), p. 73.

39 En particular, a la hora de evaluar el cumplimiento del equilibrio presupuestario estructural, se afirma la dificultad de determinar el saldo estructural. Esta complejidad acaba generando diferencias de hasta un 0,5 % del PIB entre las previsiones y los niveles reales de saldo estructural. Esta diferencia no es baladí, puesto que un 0,5 % del PIB es justamente el porcentaje mínimo de corrección del balance estructural que se requiere al Estado que no alcanza su OMP. De igual forma, las diferencias no solo existen entre las previsiones y los datos reales, sino también entre previsiones apuntadas por diferentes organizaciones internacionales (como la UE, el FMI, o la OCDE). Véase un análisis de la dificultad en la determinación del equilibrio presupuestario estructural en: HERS, Johannes; SUYKER, Wim. «Structural Budget balance: Love at first sight turned sour». *CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis*, núm. 7 (2014), pp. 11-12.

40 La situación presupuestaria de ambos Estados era la siguiente: se cumplía con el OMP de forma amplia, pero repetidamente se incumplía la regla de gasto, a pesar de existir una tasa de crecimiento potencial del PIB muy alta, debido al fuerte crecimiento del gasto primario. Véase un estudio de la situación presupuestaria irlandesa, que era similar a la española en ese momento, en HOLLER, J.; REISS, L. «What to expect from the latest reform of the Stability and Growth Pact». *Monetary Policy and The Economy*, núm. 4 (2011), pp. 92-93.

ingresos derivados de la burbuja inmobiliaria a efectos de la aplicación de la regla de gasto. Los ingresos tributarios derivados del mercado inmobiliario no fueron considerados «ingresos inesperados» (*revenue windfalls*) en la regla de gasto; y, partiendo de su cómputo incorrecto, se permitieron niveles de gasto que no eran sostenibles.⁴¹ Como hemos analizado con anterioridad, en la regla de gasto, a aquellos Estados que dan cumplimiento sobradamente al OMP no se les establece un techo de gasto. Ahora bien, esta ausencia de limitación decae en los supuestos en los que el cumplimiento del OMP se debe principalmente a la existencia de ingresos inesperados, excepción que podía haber sido aplicada a Irlanda y España debido a sus elevados ingresos del sector inmobiliario. Una vez clasificados bajo la excepción, la regla de gasto habría limitado en mayor medida los niveles de gasto primario de ambos Estados.

En el momento actual, como hemos apuntado, la problemática se encuentra en la determinación del período que se toma en consideración para el cálculo de la tasa de crecimiento potencial del PIB. Así lo ha puesto de manifiesto el Irish Fiscal Advisory Council.⁴² El Irish Fiscal Advisory Council ha analizado la idoneidad de modificar el ámbito temporal que se toma en consideración actualmente para aplicar la regla de gasto. La Comisión y el Comité de Política Económica determinan la tasa de crecimiento potencial del PIB teniendo en cuenta los últimos cinco años, el año en curso y los siguientes cuatro años. A su vez, las revisiones de las tasas fijadas se llevan a cabo cada tres años.⁴³ Actualmente, en el caso irlandés, el año sobre el cual se centra el cálculo de la tasa de crecimiento potencial es el 2013. El Irish Fiscal Advisory Council afirma que el cálculo de la regla de gasto partiendo de un rango temporal centrado en el 2016, en el que los años más duros de la crisis (2008-2010) se excluirían del cálculo, supondría fijar una tasa de crecimiento potencial del PIB de un 1,8 % y una regla de gasto de un 0,4 %. En cuanto a la afectación del cumplimiento del OMP, el Irish Fiscal Advisory Council afirma que, el cambio del rango temporal, unido al uso de las más recientes previsiones estadísticas de la Comisión, permitirían una reducción del déficit estructural del 0,5 % en el 2016. Este descenso en el saldo estructural es menos estricto que la reducción del 0,9 % derivada de la aplicación de la regla de gasto existente basada en el año 2013.⁴⁴ No obstante, permite igualmente dar cumplimiento al mandato de reducciones anuales mínimas de un 0,5 % del déficit estructural para alcanzar el OMP.

Si analizamos la posición de la Comisión respecto al modo de determinar la tasa de crecimiento potencial del PIB, podemos destacar varios aspectos. Primeramente, en términos generales, la Comisión se muestra contraria a efectuar modificaciones frecuentes de la tasa de crecimiento potencial del PIB, fruto de la existencia de nuevas actualizaciones de los valores estadísticos.⁴⁵ A su vez, aplica de forma estricta tanto la regla para fijar los diez años tomados en consideración para la determinación de la tasa de crecimiento potencial del PIB [es decir, $(t-5$ a $t-1) + (t) + (t+1$ a $t+4)$], como la actualización trianual del valor, en el mismo momento que se actualiza el OMP (tras la publicación del *Ageing report*). Sin embargo, esta postura contraria a alteraciones tanto de la tasa de crecimiento potencial del PIB ya establecida, como del modo de calcularla, se conjuga con la preocupación de la Comisión por fijar un valor adecuado. La Comisión es consciente de que, tras el período de más grave crisis económica, la determinación de la tasa de crecimiento

41 El Irish Fiscal Advisory Council explícitamente ha manifestado que «Incrementos en el gasto público basados en ingresos tributarios insostenibles fueron un factor clave, contribuyendo a la rápida alteración de las finanzas públicas desde 2008». Véase IRISH FISCAL ADVISORY COUNCIL. *The EU Expenditure Benchmark: Operational issues for Ireland in 2016*. (Analytical Note; 7) (abril 2015), p. 5. (La traducción es nuestra.)

42 El Irish Fiscal Advisory Council es un órgano estatutario creado a través de la Fiscal Responsibility Act 2012 (que entró en vigor en diciembre de 2012). El Irish Fiscal Advisory Council posee como principales funciones: aplicar las normas fiscales de la Unión Europea e irlandesas y avalar las previsiones macroeconómicas emitidas por el *Department of Finance* (Ministerio de Hacienda), en las que se basan tanto los programas de estabilidad irlandeses como los presupuestos del Estado. El Irish Fiscal Advisory Council es, por tanto, un ente homólogo a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. Estos entes han sido creados para dar cumplimiento a los mandatos recogidos en la Directiva 2011/85/EU, del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, en cuanto a la necesidad de contar con instituciones fiscales independientes que realicen el ejercicio de un seguimiento efectivo del cumplimiento de las reglas fiscales.

43 Véase COMISIÓN EUROPEA. *Public Finance in EMU*, núm. 3 (2011), p. 73.

44 Véase IRISH FISCAL ADVISORY COUNCIL. *The EU Expenditure Benchmark: Operational issues for Ireland in 2016*. (Analytical Note; 7) (abril 2015), pp. 14-15. (La traducción es nuestra.)

45 En particular afirma que «ajustar la tasa de crecimiento a medida que existe más información disponible no debe ser una opción que se lleve a cabo *a menudo*, en la medida en que la estabilidad de la tasa de crecimiento es clave para la transparencia y la eficiencia desde la perspectiva del gasto». [las cursivas son de la autora] Véase COMISIÓN EUROPEA. *Public Finance in EMU*, núm. 3 (2011), p. 73. (La traducción del inglés es nuestra.)

constituye un elemento especialmente complejo, puesto que los niveles de crecimiento pasados constituyen una guía imperfecta para establecer futuras políticas de crecimiento de las economías europeas.⁴⁶

2.2.3 La flexibilización en la evaluación *ex post* del cumplimiento de la regla de gasto

Bajo esta coyuntura, las dudas surgen sobre el modo en que debe introducirse la flexibilidad en la aplicación de la regla de gasto. En este punto, como sucede respecto a la aplicación de otros elementos del PEC,⁴⁷ la flexibilización se alcanza no tanto a través de la modificación de los criterios establecidos, sino mediante una interpretación flexible de los resultados alcanzados por el Estado. Por tanto, la Comisión y el Consejo son (o pueden ser) flexibles en el momento de evaluar el cumplimiento de la regla de gasto por el Estado (*ex post assessment*), en lugar de permitir un mayor margen de maniobra en el momento de determinación de los criterios (*ex ante assessment*). Este aspecto, a nuestro parecer, genera inseguridad al Estado para determinar con precisión el margen de maniobra que en última instancia le será permitido.

Además, cabe señalar que, en el análisis *ex post* realizado por las instituciones europeas, no todas las desviaciones en el cumplimiento de la regla de gasto estarán permitidas. Los artículos 5 y 6 del Reglamento (CE) n.º 1466/1997, que regulan, respectivamente, la regla de gasto y las medidas que deben adoptarse en caso de desviaciones importantes del cumplimiento del OMP o de la trayectoria de ajuste para alcanzar este, establecen los elementos que la Comisión y el Consejo deben valorar para determinar si estamos frente a una desviación significativa en la evolución del gasto. Solo las desviaciones no significativas estarán permitidas.

El examen de la desviación parte de un criterio cuantitativo (si la desviación tiene una repercusión en el saldo presupuestario de un 0,5 % en un año o de forma acumulativa en dos años consecutivos), pero junto a este criterio cuantitativo se deben evaluar otros aspectos indeterminados como es la existencia de importantes ingresos inesperados o de acontecimientos inusitados que están fuera del control del Estado.⁴⁸

A pesar del carácter abierto de estas disposiciones, en el marco del PDE frente a Irlanda, la Comisión y el Consejo han precisado que la desviación de la regla de gasto es posible si el Estado da cumplimiento a tres requisitos: 1) sus decisiones relativas a los ingresos y los gastos deben asegurar que el nivel de déficit continúa disminuyendo a un ritmo prudente, alcanzado al menos una reducción de un 0,5 % del PIB del saldo estructural; 2) justificar el motivo de la desviación del cumplimiento de la regla de gasto; y 3) reforzar su compromiso con el límite de gasto público plurianual.⁴⁹

Junto a estos tres requisitos, dos aspectos concretos tienen especial importancia en el análisis del cumplimiento *ex post* de la regla de gasto, uno relativo a los ingresos y otro a los gastos. En relación con los ingresos, si el Estado introduce reducciones discrecionales de la carga tributaria, este verá limitado sustancialmente el crecimiento del gasto público que le es permitido. Por ello, como afirma el Irish Fiscal Advisory Council, en situaciones como la que se encuentra Irlanda, en que la regla de gasto es especialmente restrictiva, se tiene que valorar de forma estricta la idoneidad de introducir medidas discrecionales tendentes a la reducción de los ingresos tributarios.⁵⁰

46 La Comisión afirma que «El equilibrio entre los elementos del pasado y del futuro tendrá que tener en cuenta, por un lado, el grado de estabilidad de las estimaciones del pasado en relación con las proyecciones del futuro, por otro lado, la necesidad de obtener un indicador adecuado para las tendencias en el gasto futuro, debido en particular a la ruptura estructural introducida por la recesión». Véase COMISIÓN EUROPEA, *Public Finance in EMU*, núm. 3 (2011), p. 73. (La traducción es nuestra.)

47 Por ejemplo, para determinar la apertura del PDE, la Comisión debe tomar en consideración diferentes factores pertinentes (art. 126.3 TFUE). La mera existencia del concepto indeterminado «factores pertinentes» dota a la Comisión y al Consejo de un importante margen de apreciación en diferentes momentos del PDE. Así, la existencia de otros «factores pertinentes» se tiene en cuenta para la determinación de los plazos para la corrección del déficit excesivo (art. 126.7 del TFUE).

48 El propio *Vade Mecum* del Pacto de Estabilidad y Crecimiento elaborado por la Comisión, a la hora de evaluar el cumplimiento *ex post* de la vertiente preventiva del Pacto, afirma que la determinación de si la desviación es significativa estará basada en la evaluación del cumplimiento del saldo estructural y de la regla de gasto y, en muchos casos, la decisión se adoptará tomando en consideración muchos factores. Véase COMISIÓN EUROPEA. *Vade mecum on the Stability and Growth Pact*, ob. cit., p. 38.

49 Véase IRISH FISCAL ADVISORY COUNCIL. *The EU Expenditure Benchmark: Operational issues for Ireland in 2016*. (Analytical Note; 7) (abril 2015), p. 17.

50 Véase IRISH FISCAL ADVISORY COUNCIL. *The EU Expenditure Benchmark: Operational issues for Ireland in 2016*. (Analytical Note; 7) (abril 2015), p. 17.

En el caso de España, las medidas fiscales discrecionales de reducción de impuestos llevadas a cabo en el año 2015 (descensos en los tipos del impuesto sobre la renta de las personas físicas y del impuesto sobre sociedades) son contrarias a esta idea de evitar reducciones discrecionales de ingresos tributarios en fases presupuestarias en las que la regla de gasto limita sustancialmente el nivel de gasto público permitido. De hecho, la Comisión, al evaluar el Plan Presupuestario de España para 2016, afirma que las reducciones del déficit en los ejercicios 2015 y 2016 (del 1,2 % y 1,4 %, respectivamente) se derivan exclusivamente de medidas restrictivas del gasto público. En ambos años, las medidas introducidas tendentes a incrementar los ingresos, principalmente a nivel autonómico y local, han sido contrarrestadas, a nuestro entender, por los efectos de la reforma fiscal, que desde enero del 2015 ha disminuido los ingresos derivados del impuesto sobre la renta de las personas físicas y del impuesto sobre sociedades.⁵¹ Por tanto, para incrementar el margen de maniobra y poder aumentar los niveles de gasto público, se deben evitar reducciones de impuestos como las derivadas de la reforma de 2015,⁵² lo cual no excluye reducciones de los impuestos directos, pero estas deben compensarse con un incremento de los impuestos indirectos, hecho que no se ha producido.

Respecto al gasto público, debe evaluarse si se prevén incrementos sustanciales del gasto público en materias como sanidad, educación o pensiones. En el caso español, la reducción del gasto sanitario y farmacéutico se ha convertido en un requerimiento constante por parte de la Comisión en su evaluación de los planes presupuestarios. El Estado español aprobó en junio del 2015 una reforma de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.⁵³ Concretamente, creó un instrumento de apoyo a la sostenibilidad del gasto farmacéutico y sanitario con vigencia durante el 2015 y prorrogable solo hasta el 2016 por el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos. La adhesión al instrumento de apoyo lleva aparejada una serie de beneficios financieros para la comunidad autónoma adherente. En contrapartida, su gasto sanitario y farmacéutico no podrá ser superior a la tasa de referencia de crecimiento del PIB a medio plazo de la economía española (arts. 113 y 114 de la Ley 14/1986). Este mandato supone, en esencia, aplicar la regla de gasto de forma específica al gasto sanitario. No obstante, el gasto sanitario al ser gasto «computable» en la regla de gasto genérica ya se ve limitado por esta. En este punto surgen dudas respecto a la idoneidad de vincular de forma específica el gasto sanitario y farmacéutico con el crecimiento potencial del PIB, en lugar de permitir que la comunidad autónoma module el conjunto de su gasto público, con independencia de su naturaleza, al crecimiento potencial del PIB. Además, a nuestro entender, las medidas referentes al control del gasto farmacéutico y sanitario, debido a su especificidad, deben ser de diferente naturaleza y tomar en consideración otros parámetros (como puede ser el envejecimiento de la población de la correspondiente comunidad autónoma).⁵⁴ Individualizar la regla de gasto general al gasto sanitario y farmacéutico no supone una reforma sanitaria de calado que tome en consideración la problemática de la sostenibilidad a medio y largo plazo del sistema sanitario, ni posiblemente una reforma que genere los efectos deseados.⁵⁵

En cuanto a la condicionalidad derivada de la adhesión a este instrumento, en los supuestos en los que una comunidad autónoma supere el límite anterior, las consecuencias son las siguientes: a) la comunidad autónoma no podrá aprobar la cartera de servicios complementaria; b) el acceso de la comunidad autónoma

51 Véase COMISIÓN EUROPEA. *Commission Opinion on the Draft Budgetary Plan of Spain*, C(2015) 6892 final, 10 octubre 2015, p. 44 (considerando 11).

52 La Autoridad Fiscal Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF) destaca que, si bien la recaudación por estos impuestos (IRPF y IS) se ha visto favorecida por factores como la recuperación del mercado laboral en el primer semestre del 2015 y la mejora en los beneficios empresariales y las condiciones crediticias, estos impuestos se han visto afectados durante el 2015 por la reforma fiscal. Véase AIREF. *Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de déficit, deuda pública y regla de gasto 2015 de las Administraciones públicas*, 17 julio 2015, p. 13.

53 La reforma se llevó a cabo a través de la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. En su disposición final primera también modificó la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

54 Algunos estudios que segregan el impacto de la inversión en diferentes categorías de gasto público, han puesto de manifiesto que el gasto en sanidad fomenta la inversión privada. Véase AFONSO, António; TOVAR JALLES, João. «How does fiscal policy affect investment? Evidence from a large panel». *International Journal of Finance and Economics*, núm. 20 (2015), pp. 323.

55 Este tipo de reformas basadas en restricciones cuantitativas reflejan la centralidad de los límites al déficit y a la deuda públicos en la configuración del derecho del gasto público actual; véase AGULLÓ AGÜERO, Antonia. «Hacia dónde va el derecho del gasto público». En: *Disciplina Presupuestaria, Colaboración público-privada y gasto público*. Madrid: Tirant lo Blanch, 2016 (en prensa), pp. 49-51.

al reparto de recursos económicos que en materia sanitaria se realice por parte de la Administración General del Estado estará sujeto al informe previsto en el artículo 20.3 de la LOEPSF; y c) la comunidad autónoma deberá aplicar las medidas de mejora de la eficiencia y sostenibilidad del sistema sanitario que sean acordadas por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (art. 115 de la Ley 14/1986). Por tanto, estamos frente a unas medidas correctivas similares a las establecidas en otros mecanismos de apoyo a las comunidades autónomas (como el Fondo de Liquidez Autonómico), que no solventan el problema en esencia, sino que suponen reducciones sistemáticas y generales de gasto.

Finalmente, en relación con los resultados obtenidos, la Comisión ha considerado que, si bien la reforma española en el gasto farmacéutico y sanitario se incardina en el concepto de reformas estructurales, esta no se ha tramitado de la manera establecida ni ha alcanzado los resultados esperados. En particular, el grupo de análisis del Proyecto de Presupuestos destaca que al cerrar su informe (octubre del 2015) aún no se había adherido al instrumento de apoyo ninguna comunidad autónoma. La Comisión afirma que la razón principal es que el Gobierno todavía no había determinado los beneficios financieros que la adhesión llevaría aparejada. Por último, la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos tampoco había acordado la prórroga del instrumento para el 2016.⁵⁶ En síntesis, el único mecanismo que se ha creado con el objetivo de controlar el gasto sanitario no solo parece inadecuado en su naturaleza, sino que se encuentra inoperativo.

En conclusión, al evaluar el cumplimiento de la regla de gasto por el Estado (*ex post assessment*), España no reduce el gasto en aspectos clave y, además, regula medidas específicas de reducción de impuestos. Estas prácticas, especialmente la última, perpetúan la imposibilidad de incrementar sus niveles de gasto público.

2.2.4 Análisis del cumplimiento de la regla de gasto en España

Tras analizar la configuración de la regla de gasto y su aplicación, a continuación examinaremos el cumplimiento de la regla de gasto en España. Al respecto, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF) ha formulado apreciaciones diferenciadas a cada uno de los tres niveles de gobierno. Asimismo, la AIREF ha realizado una valoración general concerniente a la dificultad que le supone determinar el correcto cumplimiento de la regla de gasto, debido a que no dispone de información relativa a las partidas que componen el gasto computable para el 2015 en términos de SEC-2010.⁵⁷ Dificultad que se produce tanto a nivel estatal, como autonómico y local. Esta dificultad la analizaremos al tratar las partidas de gasto público computables.

En relación con el cumplimiento de la regla de gasto por los diferentes niveles de gobierno, la AIREF señala el incumplimiento de la regla de gasto por la Administración central durante el ejercicio 2014 (en concreto, sus gastos computables resultaron superiores en un 2,2 % a los del 2013, cuando la tasa de variación aprobada era de un 1,5 %). Además, se prevé el incumplimiento de la regla de gasto para 2015. Este incumplimiento se debe en gran parte a la reducción en el gasto público que debe ir aparejada a una disminución discrecional de ingresos tributarios, como ha sido la reforma fiscal del 2015.⁵⁸ Para el año 2016 se espera de nuevo un

56 Véase COMISIÓN EUROPEA. *Commission Staff Working Document, Analysis of the Draft Budgetary Plan of Spain, Accompanying the document, Commission Opinion on the Draft Budgetary Plan of Spain*, C(2015) 6892 final, 10 octubre 2015, Bruselas, p. 14.

57 Sistema Europeo de Cuentas 2010 aprobado por el Reglamento (UE) n.º 549/2013, relativo al Sistema de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea, de 21 de mayo de 2013. Los Estados deben elaborar los datos estadísticos transmitidos a las instituciones europeas siguiendo la metodología del SEC-2010 desde el 1 de septiembre de 2014.

58 El potencial incumplimiento se deriva del siguiente cálculo: en primer lugar, la tasa de referencia del gasto computable respecto del 2014 permite un incremento de 1.300 millones de euros de gasto. En segundo lugar, a esta cuantía deben adicionarse 1.950 millones de euros en concepto de gasto excepcional, como consecuencia de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea por la que se devolvieron los importes ingresados por el impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos («céntimo sanitario»), al ser considerado un gasto derivado de una medida *one-off*. La suma de estos dos conceptos supone un posible aumento del gasto computable de 3.250 millones de euros. Ahora bien, en tercer lugar, el gasto computable tiene que disminuirse por las medidas que supongan descensos en la recaudación, como es, en este caso, la reforma fiscal del 2015 que supone 4.570 euros. El resultado final apunta que el gasto computable de la Administración central debería disminuir aproximadamente 1.300 millones de euros para cumplir con la regla de gasto. Sin embargo, la AIREF considera que este descenso no se está llevando a cabo, según arrojan los datos de ejecución del año 2015. Véase AIREF. *Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de déficit, deuda pública y regla de gasto 2015 de las Administraciones públicas*, 17 julio 2015, p. 38.

impacto de la reforma fiscal de un 0,34 % del PIB, que deberá compensarse con disminuciones del gasto.⁵⁹ En cuanto a las comunidades autónomas, la AIREF las clasifica en dos tipos: comunidades autónomas que han incumplido el objetivo de estabilidad, la regla de gasto y/o el objetivo de deuda pública y, por ello, deben llevar a cabo planes económicos financieros que les permitan alcanzar dichos objetivos; y comunidades autónomas (Galicia, Navarra y Canarias) que se les aplicaría la variación del gasto computable del 1,3 % para el 2015.⁶⁰ Por último, los entes locales dieron cumplimiento en el 2014 a la regla de gasto y disminuyeron en un 1,8 % el gasto computable.

Por último, antes de concluir este apartado, examinaremos los motivos por los que la AIREF afirma que es complejo determinar si la regla de gasto se está cumpliendo correctamente. Como hemos apuntado, la AIREF subraya que tanto el Estado, como las comunidades autónomas y los entes locales tienen dificultades a la hora de determinar cuál es el gasto computable a efectos de la aplicación de la regla de gasto.⁶¹ El artículo 12 de la LOEPSF establece que se considera gasto computable «los empleos no financieros definidos en términos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales».⁶² El cálculo de los empleos financieros variará según si se trata de una unidad sometida al plan general de contabilidad pública (presupuesto) o al plan general de contabilidad de la empresa española.⁶³ En relación con las primeras, los gastos no financieros serán la suma de los gastos de los capítulos 1 a 7 del presupuesto de gastos liquidado.⁶⁴ A la cantidad obtenida deberán aplicarse los ajustes que permiten aproximar los gastos presupuestarios a los gastos no financieros en términos de SEC. La realización de los ajustes es uno de los puntos que genera mayor complejidad a la hora de aplicar la regla de gasto. La técnica de los ajustes en la contabilidad presupuestaria se lleva a cabo también para determinar el déficit público (capacidad/necesidad de financiación) en términos de SEC.⁶⁵

⁵⁹ Véase AIREF. *Informe de los Proyectos y Líneas Fundamentales de Presupuestos de las Administraciones Públicas: Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2016*, 28 septiembre 2015, p. 34.

⁶⁰ Véase AIREF. *Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de déficit, deuda pública y regla de gasto 2015 de las Administraciones públicas*, 17 julio 2015, pp. 38-40.

⁶¹ Asimismo, la AIREF ha señalado que las dificultades para interpretar y valorar los componentes de la regla de gasto, y para determinar el impacto y temporalidad de los cambios normativos que conllevan aumento o disminución en ingresos, hacen necesario un desarrollo normativo del artículo 12 de la LOEPSF. Véase AIREF. *Informe de los Proyectos y Líneas Fundamentales de Presupuestos de las Administraciones Públicas: Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2016*, 28 septiembre d 2015, pp. 37-38.

⁶² Para determinar el gasto computable, al gasto total deben detrarse las siguientes partidas de gasto: en primer lugar, los intereses de la deuda; igualmente, debe eliminarse cualquier imputación de pagos de intereses que se haya realizado derivada del tratamiento en términos de SEC de algunas operaciones, como son los contratos de asociaciones público-privadas o los arrendamientos financieros. En segundo lugar, se detrae el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo. En tercer lugar, se descuentan los gastos financiados con fondos finalistas procedentes de la UE o de otras Administraciones públicas, y las transferencias a las comunidades autónomas o a los entes locales vinculados a los sistemas de financiación. Los motivos que subyacen tras estas exclusiones se encuentran en el hecho de que la regla de gasto toma en consideración el gasto público que se encuentra bajo el control del Estado (se excluyen los intereses); que es independiente de las condiciones cíclicas (por eso se descuentan los elementos cíclicos del gasto por desempleo); y que tiene que satisfacerse con ingresos tributarios (se excluyen los gastos financiados por la UE u otras Administraciones públicas). Estos motivos se apuntan en COMISIÓN EUROPEA. *Vade mecum on the Stability and Growth Pact*, ob. cit., p. 16.

⁶³ Esta distinción se recoge en los manuales que la IGAE ha aprobado para la determinación de la regla de gasto de comunidades autónomas y de corporaciones locales. Disponibles [aquí](#).

⁶⁴ En términos de SEC, el concepto *gasto no financiero* incluiría las siguientes operaciones: P.2 Consumos intermedios; D.1 Remuneración de los asalariados; D.29 Otros impuestos sobre la producción, a pagar; D.3 Subvenciones, a pagar; D.41 Rentas de la propiedad, a pagar; Intereses; D.42/D.45 Otras rentas de la propiedad, a pagar; D.5 Impuestos corrientes sobre la renta, el patrimonio, etc., a pagar; D.62 Prestaciones sociales distintas de las transferencias sociales en especie D.632 Transferencias sociales en especie: producción adquirida en el mercado; D.7 Otras transferencias corrientes, a pagar; D.8 Ajuste por la variación de los derechos por pensiones; D.9 Transferencias de capital, a pagar; P.5 Formación bruta de capital; NP Adquisiciones menos cesiones de activos no producidos.

⁶⁵ De hecho, la IGAE señala que, a la hora de determinar el gasto no financiero para la aplicación de la regla de gasto, existen dos tipos de ajustes. Un primer tipo de ajustes que alteran a su vez la capacidad y necesidad de financiación, puesto que suponen un mayor gasto no financiero (pero no tienen incidencia en los ingresos). Algunos de estos ajustes son coincidentes con los ajustes que deben practicarse al presupuesto para determinar el déficit público a efectos del procedimiento de déficit excesivo (determinación de la capacidad/necesidad de financiación del sector Administraciones públicas). El segundo tipo de ajustes, que la IGAE denomina *exógenos*, son aquellos que no tienen incidencia en los niveles de déficit público en términos de SEC, en la medida en que se contabilizan tanto en los ingresos como en los gastos no financieros, pero sí afectan al cálculo de la regla de gasto porque se incrementa el gasto no financiero. Véase el conjunto de ajustes en: IGAE. *Guía para la determinación de la Regla de Gasto para Comunidades Autónomas. Artículo 12 de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*. Ed. 2015; y *Guía para la determinación de la Regla de Gasto para Corporaciones Locales. Artículo 12 de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*. 3.^a ed., 2014.

Los ajustes son complejos debido a la dificultad de determinar cuándo una concreta operación que ha generado gasto presupuestario debe ser ajustada. A su vez, en algunos casos, las operaciones que van a incrementar el nivel de gasto no financiero no han generado hasta el momento gasto presupuestario. Así, a modo de ejemplo, en el ajuste relativo a los pagos a socios privados realizados en el marco de las asociaciones público-privadas según el SEC,⁶⁶ la comunidad autónoma o el ente local deberá contabilizar como gasto no financiero el importe de la inversión ejecutada desde el momento inicial por el socio privado.⁶⁷ Para saber si debe llevarse a cabo dicha contabilización en el balance público, antes deben analizarse varios aspectos.⁶⁸ En primer lugar, si nos encontramos frente a un contrato de asociación público-privada en términos de SEC, diferenciándolo de un contrato de concesión o un contrato de mantenimiento a nivel de SEC.⁶⁹ Y, en segundo lugar, si la Administración pública asume la mayor parte del riesgo derivado del contrato de asociación público-privada, puesto que, solo si el resultado es afirmativo, se tendrá que reclasificar la inversión hasta el momento ejecutada por el socio privado como gasto no financiero.⁷⁰

La complejidad que hemos evidenciado a través de una tipología de ajuste se produce en muchas de ellas. Esta situación nos conduce a afirmar que el cálculo del gasto computable es una operación complicada porque a ella se trasladan todas las dificultades inherentes a la aplicación de la técnica de los ajustes o, lo que es lo mismo, a la elaboración de los datos en términos de SEC partiendo de los datos presupuestarios. Fruto de estas dificultades, es posible que la cifra inicialmente determinada de gasto no financiero del Estado, de las comunidades autónomas y de los entes locales pueda ser posteriormente modificada debido a la reclasificación de operaciones a efectos del SEC.⁷¹ Ahora bien, la técnica del ajuste es necesaria y clave para la correcta elaboración de los datos a efectos del control de la disciplina presupuestaria, la cual cumple funciones dispares a la institución del presupuesto, pero debe guiar la elaboración de este.⁷²

3 Conclusiones

De los datos expuestos se extrae que cada vez más, en la medida en que un mayor número de entes que conforman el sector público van alcanzando sus respectivos objetivos de estabilidad a medio plazo, la regla de gasto se convierte en la principal limitación presupuestaria.

La regla de gasto establece que el crecimiento del gasto público anual no debe superar la tasa de crecimiento potencial del PIB a medio plazo. Este freno al gasto público es especialmente restrictivo para Estados como Irlanda o España, puesto que la tasa de crecimiento potencial del PIB se fija tomando en consideración los

66 Ajuste recogido en la Guía para la determinación de la Regla de Gasto para Comunidades Autónomas y también en la *Guía para la determinación de la Regla de Gasto para Corporaciones Locales*, pp. 15 y 6, respectivamente.

67 *Guía para la determinación de la Regla de Gasto para Corporaciones Locales. Artículo 12 de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera* 3.^a ed., 2014. Recoge como sujeto el «concesionario», puesto que, en la mayor parte de los casos, el contrato de asociación público-privada se ha formalizado en España a través de un contrato de concesión.

68 Véase un estudio de los elementos de las colaboraciones público-privadas objeto de análisis por Eurostat en: MACHO PÉREZ, Ana Belén; MARCO PEÑAS, Ester. «El impacto de las colaboraciones público-privadas en los niveles de déficit y deuda públicos». *Revista de Administración pública*, núm. 194 (2014), pp. 437-474.

69 Delimitación difícil en sí misma porque conlleva el análisis exhaustivo de las cláusulas del contrato. Sobre la distinción entre concesiones, asociaciones público-privadas y contratos de mantenimiento en términos de SEC, véanse EUROSTAT. *Manual on Government Deficit and Debt. Implementation of ESA2010*. Luxemburgo, 2014, pp. 301-305 y 310-311.

70 Respecto al análisis de los riesgos en los contratos de asociación público-privada, véase EUROSTAT. *Manual on Government Deficit and Debt. Implementation of ESA2010*. ob. cit., pp. 312-315.

71 Estas reclasificaciones se llevarán a cabo internamente por la IGAE, y en el ámbito europeo por Eurostat. Véanse algunas de las decisiones de Eurostat relativas a la naturaleza de las operaciones generadoras de déficit y deuda públicos en términos de SEC [aquí](#).

72 Como afirma Pascual García, «el presupuesto es un plan financiero a corto plazo y un instrumento de control del gasto que no alcanzaría su finalidad si, en lugar de actos administrativos de gestión, tratara de cuantificar hechos económicos, algunos de los cuales escaparían incluso a la voluntad de los órganos gestores y otros carecerían de repercusiones financieras. Por ejemplo, me parece más acorde con la naturaleza del presupuesto contabilizar los intereses en el ejercicio del vencimiento, en el cual se practican las correspondientes liquidaciones y se ha de disponer de recursos para el pago, que con arreglo al devengo económico. De otra parte, existen gastos en sentido económico, como las amortizaciones, que carecen de interés para el presupuesto. Los ajustes para obtener la contabilidad nacional a partir de la contabilidad pública seguirán siendo necesarios y no hay que temerles». Véase PASCUAL GARCÍA, José. «Seguimiento y control de la estabilidad presupuestaria». *Revista Española de Control Externo*, núm. 13 (2003), p. 103.

cinco años previos, el año en curso y los cuatro años futuros. Por tanto, en el momento actual, los niveles de crecimiento potencial del PIB se ven reducidos por los años durante los que la crisis fue más severa

Ahora bien, la regla de gasto no se considerará incumplida si el exceso en el crecimiento del gasto por encima del valor de referencia se compensa plenamente con un incremento de los ingresos establecido por ley. Esta opción se encuentra expresamente regulada en el artículo 5 del Reglamento (CE) n.º 1466/97, tras la reforma del 2011. Del mismo modo, este precepto prevé que potenciales reducciones discrecionales de las partidas de ingresos públicos deben compensarse, bien mediante reducciones de gasto, bien mediante aumentos discrecionales de otras partidas de ingresos públicos, o ambas cosas.

Bajo estas premisas, debe valorarse de forma restrictiva la introducción de disminuciones discrecionales en la recaudación tributaria. Así, lo ha manifestado el Irish Fiscal Advisory Council, órgano encargado del control del cumplimiento de la disciplina presupuestaria en Irlanda. Sin embargo, en España se han introducido por el Legislador estatal medidas discrecionales de reducción de ingresos, como la reforma fiscal del año 2015, que limitan excesivamente el margen de maniobra para incrementar el gasto público.

A su vez, la introducción de este tipo de medidas disminuye las posibilidades de que las desviaciones en el cumplimiento del OMP y la regla de gasto sean consideradas por parte de la Comisión y el Consejo como no significativas y, por tanto, sean permitidas a la hora de efectuar el *ex post assessment* del cumplimiento de la disciplina presupuestaria por parte de un Estado.

Como es sabido, estas decisiones discrecionales de disminución de ingresos tributarios se han adoptado por el Legislador tributario a nivel estatal. Las comunidades autónomas tienen una capacidad de decisión limitada en los principales impuestos del sistema tributario (tanto en su composición cualitativa como en su cuantía total). Sin embargo, las comunidades autónomas se encuentran directamente afectadas por las restricciones en el gasto público derivadas de la aplicación de una regla de gasto que es especialmente restrictiva, en parte, por la existencia de disminuciones de ingresos tributarios.

Por último, en la vertiente del gasto público, los avances en la introducción de reformas estructurales que permitan la sostenibilidad del gasto sanitario y farmacéutico son muy limitados. La reforma de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad efectuada en el año 2015 no se encuentra aún efectivamente operativa, puesto que el Estado no ha determinado los beneficios financieros que llevará aparejada la adhesión de las comunidades autónomas al instrumento de apoyo. En cuanto a la naturaleza de la reforma, esta se basa, en esencia, en la aplicación de la regla de gasto de forma específica al gasto sanitario, sin tener en consideración las singularidades que este tipo de gasto posee.

En conclusión, a pesar de las restricciones derivadas de la aplicación de la regla de gasto, las instituciones europeas permiten cierto margen de maniobra a los Estados miembros para incrementar su inversión pública. Ahora bien, para ello, estos deben cumplir con una serie de criterios tanto en la vertiente de los ingresos como en la de los gastos públicos. España no sigue estos criterios, entre otros motivos, por introducir medidas discrecionales de reducción de impuestos. Estas decisiones del Legislador central hacen que, a pesar de existir cierta recuperación económica, persistan las severas limitaciones en el gasto público.

Bibliografía

AFONSO, António; TOVAR JALLES, João. «How does fiscal policy affect investment? Evidence from a large panel». *International Journal of Finance and Economics*, núm. 20 (2015), pp. 310-327.

AGULLÓ AGÜERO, Antonia. «Hacia dónde va el derecho del gasto público». En: *Disciplina Presupuestaria, Colaboración público-privada y gasto público*. Madrid: Tirant lo Blanch, 2016 (en prensa), pp. 29-54.

AIREF. *Informe de cumplimiento esperado de los objetivos de déficit, deuda pública y regla de gasto 2015 de las Administraciones públicas*, 17 de julio de 2015, pp. 29-54.

— *Informe de los Proyectos y Líneas Fundamentales de Presupuestos de las Administraciones Públicas: Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2016*, 28 de septiembre de 2015.

AYUSO I CASALS, Joaquim. «National Expenditure Rules: Why, How and When». *European Economy, Economic Papers*, núm. 473 (diciembre 2012).

BALASSONE, Fabrizio; FRANCO, Daniele. «Public investment, the Stability Pact and the “golden rule”». *Fiscal Studies*, vol. 21 (2000), pp. 207-229.

COMISIÓN EUROPEA. *Public Finance in European Monetary Union (EMU)*, núm. 3 (2011), Bruselas.

— *Un Plan de Inversiones para Europa*, COM(2014) 903, 26 noviembre 2014, Bruselas.

— *Revisión de la gobernanza económica. Informe sobre la aplicación de los Reglamentos (UE) n.º 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 y 473/2013*, COM (2014) 905 final, 28 noviembre 2014, Bruselas.

— *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones, Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2015*, COM(2014) 902 final, 28 noviembre 2014, Bruselas.

— *Aprovechar al máximo la flexibilidad que ofrecen las actuales disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento*, COM(2015) 12 final, 13 enero 2015, Bruselas.

— *Commission Staff Working Document, Analysis of the Draft Budgetary Plan of Spain, Accompanying the document, Commission Opinion on the Draft Budgetary Plan of Spain*, C(2015) 6892 final, 10 octubre 2015, Bruselas.

— *Vade mecum on the Stability and Growth Pact*. (European Economy, Occasional Papers; 151) (mayo 2015), Bruselas.

— *The 2015 Ageing Report, Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)*. (European Economy; núm. 3), Bruselas 2015.

COMITÉ ECONÓMICO Y FINANCIERO. *Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and guidelines on the format and content of stability and convergence programmes*, 3 septiembre 2012, Bruselas.

CONSEJO EUROPEO. *Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2015 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2015 de España*, COM(2015) 259 final, 13 mayo 2015, Bruselas.

CRESPO CARRASCO, Clara. «La reforma de la supervisión de las políticas fiscales en la Unión Europea durante la crisis. ¿Huracán o brisa de cambio?». *Presupuesto y Gasto Público* [Madrid: Instituto de Estudios Fiscales], núm. 66 (2012), pp. 39-58.

EUROSTAT. *Manual on Government Deficit and Debt. Implementation of ESA2010*. Luxemburgo, 2014.

HERS, Johannes; SUYKER, Wim. «Structural Budget balance: Love at first sight turned sour». *CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis*, núm. 7 (2014), pp. 1-18.

IGAE. *Guía para la determinación de la Regla de Gasto para Comunidades Autónomas. Artículo 12 de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*. Ed. 2015; y *Guía para la determinación de la Regla de Gasto para Corporaciones Locales. Artículo 12 de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*. 3.ª ed., 2014.

IRISH FISCAL ADVISORY COUNCIL. *The EU Expenditure Benchmark: Operational issues for Ireland in 2016*. (Analytical Note; 7) (abril 2015).

MACHO PÉREZ, Ana Belén; MARCO PEÑAS, Ester. «El impacto de las colaboraciones público-privadas en los niveles de déficit y deuda públicos». *Revista de Administración pública*, núm. 194 (2014), pp. 437-474.

MICOSSI, Stefano; PEIRCE, Fabrizia. «Flexibility clauses in the Stability and Growth Pact: No need for revision». *CEPS Policy Brief*, núm. 319 (julio 2014).

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD. *Informe de situación de la Economía Española*, de 10 julio 2015, Madrid.

PELAGIDIS, Theodore; DESLI, Evangelia. «Deficits, Growth and the Current Showdown: What the Role for Fiscal Policy?». *Journal of post Keynesian economics*, White Plains Nueva York: M.E, Sharpe, vol. 26, núm. 3 (2004), pp. 461-470.

PASCUAL GARCÍA, José. «Seguimiento y control de la estabilidad presupuestaria». *Revista Española de Control Externo*, núm. 13, 2003.

RAMALLO MASSANET, Juan. «El control externo en las nuevas formas de colaboración público-privada. *Revista española de control externo*, vol. 9, núm. 26 (2007), pp. 13-34.

VV. AA. «El *six pack* de la reforma del gobierno económico en la Unión Europea». *Boletín Económico del ICE* [Madrid], núm. 3022 (enero 2012), pp. 3-14.