OPINIÓN SOBRE LA REFORMA DEL MARCO FISCAL NACIONAL

OPINIÓN 4/25

24 de noviembre de 2025

Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (AIReF) nace con la misión de velar por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera recogidos en el artículo 135 de la Constitución Española.

Contacto AIReF:

C/José Abascal, 2, 2º planta. 28003 Madrid, Tel. +34 910 100 599

Email: Info@airef.es.

Web: www.airef.es

Esta documentación puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando necesariamente que proviene de la AIReF

Fecha de publicación: 24 de noviembre de 2025

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN 12

2. DEBILIDADES DEL MARCO FISCAL NACIONAL TRAS LA REFORMA DEL MARCO EUROPEO 15

2.1. Principios generales de la LOEPSF 16

2.2. Las reglas fiscales numéricas 19

Recuadro 1. Diferencias entre la regla de gasto nacional y la europea 24

2.2.1. Procedimiento para la fijación y reparto de los objetivos 27

2.2.2. Problemas de coherencia de las reglas fiscales 30

2.3. Mecanismos de supervisión y control 31

2.3.1. Debilidades en el diseño 32

2.3.2. Debilidades en la implementación de los mecanismos 35

2.4. Otros elementos del marco fiscal 36

2.4.1. Cláusulas de escape 36

2.4.2. Periodo Medio de Pago a Proveedores (PMP) 37

3. FUNCIONAMIENTO DEL MARCO PRESUPUESTARIO NACIONAL 39

3.1. Análisis del cumplimiento de las reglas fiscales 39

3.1.1. Conjunto de las Administraciones Públicas 40

3.1.2. Administración Central 42

3.1.3. Fondos de la Seguridad Social 45

3.1.4. Comunidades Autónomas 46

3.1.5. Corporaciones Locales 49

4. REQUERIMIENTOS DE LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE MARCOS PRESUPUESTARIOS NACIONALES 55

Recuadro 2. Marcos Presupuestarios Nacionales a Medio Plazo 62

Recuadro 3. La transposición en otros países 64
4.3. Instituciones Fiscales Independientes 65
4.4. La introducción de las consideraciones climáticas 67
5. PROPUESTAS 69
5.1. Propuestas sobre los principios generales 70
5.2. Propuestas sobre el sistema de reglas fiscales numéricas y su reparto entre administraciones 73
5.3. Propuestas sobre otros aspectos del marco nacional 75
5.4. Propuestas sobre los mecanismos de supervisión y control 78

RESUMEN EJECUTIVO

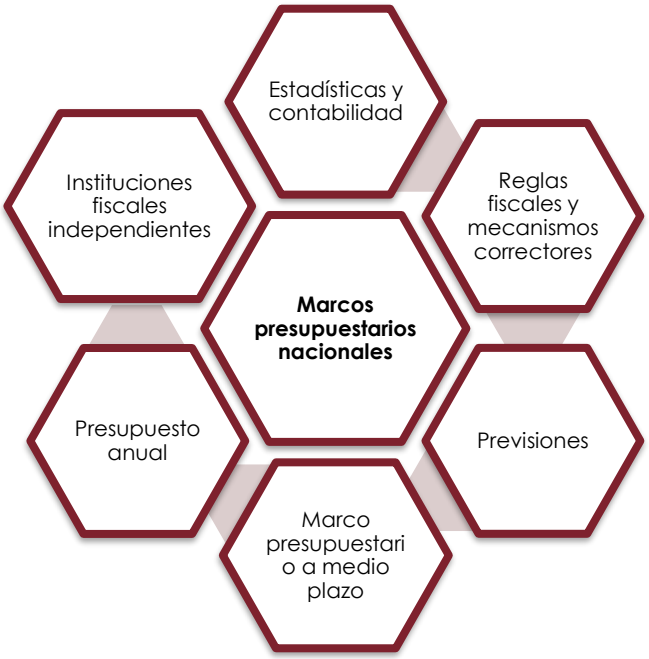
La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, A. A. I. (AIReF) puede emitir opiniones sobre temas relacionados con la sostenibilidad de las administraciones públicas (AA. PP.). En este sentido, resulta esencial el funcionamiento del marco fiscal nacional entendido como el conjunto de reglas, instituciones e instrumentos y prácticas presupuestarias orientado a preservar la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad de las cuentas públicas.

En España, el desarrollo del marco nacional actual[1] se produjo tras la crisis financiera y soberana y vino de la mano de la legislación europea que los concebía como un instrumento para reforzar el cumplimiento del marco europeo y ayudar a que los países internalizasen el coste de la falta de disciplina. Pero es evidente que, en una economía con un alto grado de descentralización de sus finanzas públicas, el funcionamiento del marco fiscal nacional cobra relevancia en sí mismo, al constituir la primera línea de defensa de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En este sentido, la AIReF ha venido identificando debilidades en el funcionamiento del marco nacional desde su aprobación en 2012 derivadas tanto de su diseño como de su aplicación práctica que se describen en esta Opinión.

[1] En Herrero (2023) se describe el proceso de transformación del marco fiscal nacional desde su instauración en 2001 hasta la actualidad. Cristina Herrero (2023). El marco fiscal de reglas fiscales en España y su valoración. Papeles de Economía Española. PEE-175_Herrero.pdf;

GRÁFICO 1. COMPONENTES DE LOS MARCOS PRESUPUESTARIOS NACIONALES



Fuente: European Court of Auditors - Special Report No 22/2019

El actual marco fiscal impone a las AA. PP. una multiplicidad de reglas fiscales de cumplimiento simultáneo, aunque en la práctica se observa una preeminencia de los objetivos anuales de déficit, en tanto que la regla de gasto adolece de debilidades. Además, los objetivos de estabilidad presupuestaria se fijan sin tener en cuenta la regla de gasto ni la situación de partida de cada administración. Esto conduce a objetivos que en muchas ocasiones no son factibles y que no son coherentes entre sí. A ello se añade la posibilidad de que el marco fiscal nacional pueda no ser operativo en la práctica pese a estar formalmente vigente, como sucede en la actualidad, por la falta de aprobación de los objetivos de estabilidad presupuestaria tras finalizar en 2023 la suspensión de las reglas fiscales, lo que se traduce en una elevada incertidumbre de las distintas administraciones a la hora de establecer sus presupuestos.

La AIReF también detecta debilidades en la regulación e implementación de los mecanismos de supervisión y control del marco presupuestario. El sistema progresivo de medidas correctoras de la LOEPSF puede llegar a ser tan estricto en su diseño que, en última instancia, resulta inaplicable. Además, las medidas correctoras no gradúan su intensidad dependiendo de la magnitud, la causa o la reiteración de la desviación. La mayoría de las medidas de la LOEPSF generan costes económicos, se convierten en cargas burocráticas como los Planes Económicos Financieros o suponen recortes lineales de

gasto, alejándose de su finalidad de corregir las desviaciones sin perjudicar la sostenibilidad de las cuentas públicas.

Los procedimientos de coordinación para el establecimiento de los compromisos de las distintas administraciones distan mucho de favorecer la apropiación por parte de estas de los compromisos, al percibirse como una imposición desde la administración central.

En conjunto, los problemas de diseño e implementación, junto con otros factores exógenos, han socavado la eficacia del marco fiscal nacional a la hora de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Esto se refleja en un bajo nivel de cumplimiento de las reglas, principalmente de los objetivos de estabilidad y de la regla de gasto, con la excepción de las Corporaciones Locales (CC. LL.). Si se hubieran cumplido las reglas fiscales en los años que no estaban suspendidas, la deuda pública estaría en torno al 69% del PIB.

Más allá de las debilidades intrínsecas al marco nacional, la aprobación de la reforma del marco fiscal europeo en abril de 2024 abrió una brecha importante entre ambos que dificulta la posibilidad de que surjan sinergias en el objetivo último de preservar la sostenibilidad fiscal. Como señalaba la AIReF en su Opinión sobre la reforma de la gobernanza fiscal de la Unión Europea, la reforma europea se articula conceptualmente en torno a tres elementos que la AIReF valora positivamente: (1) una mayor orientación de medio plazo al poner el foco en la sostenibilidad de la deuda; (2) el establecimiento de compromisos diferenciados por países en torno a una única regla cuantitativa, la senda de gasto primario neta de medidas de ingresos, que aumenta la credibilidad y el grado de realismo de los objetivos, al tiempo que facilita la supervisión y la transparencia; y (3) el fortalecimiento de la apropiación nacional como mecanismo para favorecer el cumplimiento de los compromisos, al ser los propios gobiernos los que tras un diálogo técnico con la Comisión establecen sus sendas de ajuste.

La falta de coherencia entre el marco fiscal europeo y el nacional, que se pone de manifiesto tras la reforma, aumenta la incertidumbre institucional y debilita la correcta aplicación de ambos. Por un lado, la multiplicidad de reglas existentes a nivel nacional con cierta prioridad en la aplicación hacia los objetivos anuales de déficit dificulta la consecución de los objetivos de medio plazo europeos. Por otro, la distinta concepción, cobertura institucional y metodología de la regla de gasto nacional, que podría constituir el nexo entre ambos marcos, dificulta el desempeño de esta función. Algunos de los aspectos más relevantes se refieren a que la regla de gasto nacional está concebida para países cuyas finanzas públicas se encuentran en equilibrio estructural, al establecer que el gasto computable no puede crecer por encima del crecimiento potencial nominal de la

economía, y no para economías que deben afrontar un proceso relevante de reducción de su deuda. Además, la regla de gasto nacional excluye a la Seguridad Social y, por tanto, al gasto en pensiones que en la actualidad representa casi un tercio del gasto público total.

La falta de coherencia entre ambas puede llevar a obtener diagnósticos muy distintos. Sin ir más lejos, como se recoge en el Informe sobre los proyectos y líneas fundamentales de los presupuestos de las AA. PP. 2026, la aplicación de la regla de gasto nacional implicaría la necesidad de ajustes en este ejercicio por un importe de 12.000 millones de euros, mientras que no sería necesario ningún ajuste para cumplir con los compromisos europeos. No obstante, esta situación se invertiría en 2026 y el cumplimiento de la regla de gasto nacional no garantizaría el cumplimiento de la regla de gasto europea. Esta situación obedece a las importantes diferencias existentes entre ambas reglas que afectan a la definición del gasto primario neto de medidas de ingresos, el cálculo de la tasa de referencia, el ámbito de aplicación o la perspectiva anual o plurianual de la regla.

Además, los primeros pasos en la implementación de este nuevo marco no están cumpliendo con las expectativas creadas, debido a que su puesta en práctica se articula en torno a los denominados Planes Fiscales Estructurales de Medio Plazo, que constituyen más un compromiso de objetivos fiscales agregados que una verdadera estrategia fiscal de medio plazo. En concreto, se destaca la ausencia de escenarios macroeconómicos y fiscales completos para el período de vigencia del plan, la falta de concreción de las medidas y reformas que contribuyan al cumplimiento de los compromisos y la escasa participación de los parlamentos, las distintas administraciones y las instituciones fiscales independientes en el consenso de unos planes que estarán vigentes durante los próximos cuatro años. En este sentido, nada impide que el marco nacional pueda reforzar los elementos que se echan en falta a nivel europeo en lo que respecta al diseño de una verdadera estrategia fiscal de medio plazo y el fortalecimiento de la apropiación nacional.

La transposición de la Directiva (UE) 2024/1265 abre una ventana de oportunidad. En concreto, en el marco de la reforma del marco fiscal europeo se introdujeron modificaciones en la Directiva 2011/85/UE sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, que éstos deberán transponer a sus legislaciones nacionales no más tarde del 31 de diciembre de 2025 de conformidad con los establecido en la Directiva (UE) 2024/1265). La nueva Directiva establece directrices para la mejora de las estadísticas de las AA. PP., el fortalecimiento de los marcos presupuestarios de medio plazo y de las Instituciones Fiscales Independientes (IFIs) y nuevas

exigencias para que los marcos presupuestarios reflejen, en la medida de lo posible, el impacto del cambio climático. En cuanto a las IFIs, se incorpora una nueva función en su mandato que consiste en analizar e informar sobre la solidez, coherencia y eficacia del marco fiscal nacional.

En definitiva, todos estos elementos -las debilidades en el funcionamiento del marco nacional, la necesidad de alcanzar una mayor consistencia con el marco europeo tras su reforma y la obligación de transponer la Directiva de marcos presupuestarios- hacen necesaria una reforma del marco fiscal nacional que no debería limitarse únicamente al cumplimiento de los compromisos europeos, sino que debería aprovecharse esta oportunidad para atajar los problemas detectados en su implementación y adaptarlo a las características específicas de las finanzas públicas españolas.

En particular, tras identificar las debilidades del marco fiscal nacional, la AIReF plantea una serie de propuestas para dar respuesta a dichas carencias y contribuir a su mejora.

1. Revisar el **sistema de reglas fiscales numéricas nacionales en línea con el nuevo marco fiscal europeo**, situando la regla de gasto armonizada con la europea en el centro de la supervisión fiscal.
2. Definir un **procedimiento de fijación de objetivos con criterios transparentes y explícitos**, que asegure el cumplimiento de la senda de gasto primario neto de medidas de ingresos comprometida en el PFEMP, tenga en cuenta la factibilidad y la situación de partida de las diferentes administraciones y fomente la apropiación de los compromisos por parte de éstas.
3. **Ampliar el contenido del PFEMP** y regular el procedimiento para su elaboración para que constituya una auténtica estrategia fiscal a medio plazo realista y creíble. Asimismo, ampliar en consonancia el contenido del Informe Anual de Progreso.
4. Regular la **obligación de la A. C., F. S. S., las CC. AA. y las grandes CC. LL., de elaborar su propio PFEMP** de forma que se asegure la coherencia entre la planificación presupuestaria del medio plazo de cada administración y del conjunto de las AA. PP. Estos PFEMP se elaborarían en paralelo con el nacional, con un procedimiento análogo de elaboración y aprobación y un contenido adaptado a la realidad de cada subsector.
5. **Fortalecer** la credibilidad, eficacia y aplicación práctica del **sistema de medidas preventivas y correctoras**:

a. Racionalizar el sistema de medidas, eliminando aquellas de cumplimiento forzoso con escasa credibilidad y dotándolas de una mayor gradualidad en su aplicación.

b. Fijar plazos máximos predefinidos para cada actuación necesaria en la implementación de las medidas, como la publicación de los informes de cumplimiento de las reglas fiscales o la convocatoria del CPFF tras la presentación de un PEF.

c. Reformar el sistema de incumplimientos con un enfoque más flexible y plurianual, incorporando una cuenta de control alineada con el marco de gobernanza fiscal europeo.

d. Extender las medidas preventivas también a la A. C., a fin de anticipar riesgos de incumplimiento antes de que se materialicen.

e. Sustituir los acuerdos de no disponibilidad de créditos por revisiones de gasto obligatorias y por mecanismos correctivos que incidan también por el lado de los ingresos.

f. Vincular el cumplimiento de las reglas fiscales a beneficios concretos.

6. **Desarrollar el contenido de algunos principios generales** de la LOEPSF como los de **eficiencia y eficacia, lealtad institucional y transparencia**.

7. **Reformular los mecanismos extraordinarios de financiación** para promover la vuelta progresiva de las CC. AA. al mercado, restringiendo su utilización a supuestos concretos, excepcionales y temporales, cuyo acceso esté siempre sujeto a condicionalidad.

8. Ampliar la **regulación de la cláusula de escape en línea con el marco fiscal europeo.**

9. **Eliminar las disposiciones relativas al periodo transitorio** que no resultan aplicables ni exigibles.

10. **Adaptar el marco legal de funcionamiento de la AIReF al nuevo marco** europeo y nacional y, en particular, para recoger la nueva función que le asigna la Directiva de analizar la solidez, coherencia y efectividad del marco fiscal nacional.

Con todo, como la AIReF ha expresado en muchas ocasiones que el funcionamiento del sistema de financiación autonómica en el que desde hace años se ha instalado la perspectiva de una reforma que no ha llegado a concretarse y el mantenimiento de los mecanismos extraordinarios de financiación de las CC. AA. son factores que pueden seguir debilitando los incentivos al cumplimiento del marco fiscal nacional. Por este motivo, la

sostenibilidad de las finanzas públicas se debe abordar desde una visión integral que abarque estos factores.

1. INTRODUCCIÓN

La solidez, coherencia y eficacia del marco fiscal nacional constituye un elemento esencial para la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad fiscal y su análisis se configura como una nueva función de las IFIs. El marco fiscal, como se recoge en la Opinión sobre la sostenibilidad de las AA. PP., es un elemento fundamental para contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas. En este sentido, la Ley Orgánica 6/2013 de creación de la AIReF habilita para la elaboración de opiniones sobre la sostenibilidad de las AA. PP. a largo plazo. Asimismo, el artículo 8 bis, introducido por la Directiva (UE) 2024/1265 que modifica la Directiva 2011/85/UE sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, establece este análisis como una nueva función para las instituciones fiscales independientes, que deberá ser sometido al principio de cumplir o explicar por parte del Gobierno. La directiva modificativa también introduce un conjunto de principios sobre los marcos fiscales nacionales que los Estados miembros deberán trasladar a su legislación no más tarde del 31 de diciembre de 2025.

La nueva función invita a reflexionar sobre qué debe entenderse por un marco fiscal sólido, coherente y eficaz. La solidez puede asociarse con la previsibilidad y la estabilidad del marco. Requiere reglas claras, sin margen de discrecionalidad en su aplicación y la existencia de un mecanismo que garantice la orientación de la disciplina fiscal, incluso cuando no sea posible fijar los objetivos. La coherencia puede entenderse como consistencia interna, de modo que el cumplimiento de una regla favorezca el de las demás y exista una adecuada coordinación entre subsectores en función de

su capacidad de cumplimiento, así como coherencia externa, de tal manera que garantice la alineación con la regla de gasto europea. Por último, la eficacia puede servir para valorar si el sistema de reglas está bien diseñado y si ha contribuido de manera efectiva al progreso hacia la sostenibilidad de las finanzas públicas.

La AIReF ya señaló en la Opinión sobre la reforma de la gobernanza fiscal de la Unión Europea los principales retos de la aplicación en España del nuevo marco fiscal europeo. La reforma del marco fiscal europeo, entre otras cuestiones sitúa la sostenibilidad como elemento central de un diagnóstico complejo y consagra la regla de gasto como elemento único de la supervisión. Asimismo, sitúa el Plan Fiscal y Estructural de Medio Plazo como instrumento principal de planificación presupuestaria. La entrada en vigor de este nuevo sistema de reglas y compromisos plantea la necesidad de eliminar las inconsistencias que existen en la actualidad entre el marco fiscal nacional y el europeo para encontrar sinergias que contribuyan a mejorar la sostenibilidad de las cuentas públicas.

Más allá de lograr una mayor coherencia con el marco fiscal europeo, la AIReF considera que deberían abordarse las debilidades que se han puesto de manifiesto a lo largo de los años en el funcionamiento del marco fiscal nacional. La AIReF viene identificando debilidades en el marco fiscal nacional que ha plasmado en su Opinión sobre la transparencia fiscal y en su Opinión sobre procedimiento presupuestario. En la Opinión sobre transparencia fiscal, la AIReF destacaba que el proceso presupuestario se encuentra fragmentado, ya que no es posible asegurar la coherencia entre los documentos de presupuestación a medio plazo y los presupuestos anuales de las administraciones. Asimismo, en la Opinión sobre procedimiento presupuestario se recogían propuestas concretas orientadas a mejorar los Presupuestos Generales del Estado como principal instrumento de la política fiscal y económica. En la presente Opinión se profundiza en las debilidades que se refieren tanto a la multiplicidad del sistema de reglas como a los mecanismos de coordinación y corrección existentes.

Asimismo, la transposición de la directiva de marcos presupuestarios nacionales requiere cambios adicionales en el marco fiscal nacional y el fortalecimiento de las instituciones fiscales independientes. El Gobierno central deberá transponer la directiva antes del 31 de diciembre de 2025. En este sentido, aunque el informe preliminar de progreso que publicó la Comisión el pasado mes de junio sobre el estado de la transposición recoge que la posición del gobierno es que no es necesario modificar la LOEPSF para transponer la directiva, la AIReF considera que se requieren cambios sustanciales en la normativa española, tanto en lo que se refiere a la

búsqueda de una mayor orientación de medio plazo del marco fiscal nacional, como a la mejora de alguno de los principios que rigen el funcionamiento de la AIReF y al reconocimiento legal expreso de su nueva función relativa al análisis de la solidez, coherencia y efectividad del marco fiscal nacional. En este sentido, parece complicado llevar a cabo la transposición sin modificar la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) que es la que recoge fundamentalmente el marco fiscal nacional, así como otros textos legales, como la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la AIReF. En todo caso, por lo que se expone en la presente Opinión, la AIReF considera que convendría reformar la LOEPSF más allá de lo estrictamente vinculado al marco fiscal europeo.

La presente Opinión se estructura en seis apartados. Tras este primer apartado de introducción, el apartado 2 analiza las debilidades del marco fiscal nacional tras la reforma del marco europeo. En él se evalúan los principales aspectos como los principios generales de la ley, las reglas fiscales numéricas, los mecanismos de supervisión y control y otros elementos del marco fiscal. El apartado 3 examina el funcionamiento del marco presupuestario desde la entrada en vigor de la LOEPSF, analizando el grado de cumplimiento del conjunto de las Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores. Este apartado se completa con una simulación de la evolución del déficit y la deuda pública en el supuesto de que todas las administraciones hubieran cumplido las reglas durante dicho periodo. El apartado 4 analiza los requerimientos derivados de la transposición de la Directiva sobre los marcos presupuestarios nacionales. A continuación, el apartado 5 recoge las propuestas formuladas a partir de las conclusiones del análisis.

2. DEBILIDADES DEL MARCO FISCAL NACIONAL TRAS LA REFORMA DEL MARCO EUROPEO

En este apartado se recogen las principales debilidades del marco fiscal nacional identificadas por la AIReF, tanto en el contexto del nuevo marco europeo de gobernanza fiscal aprobado en abril de 2024, como a partir del ejercicio continuado de sus funciones de análisis y supervisión. El presente análisis tiene por objeto señalar las principales áreas de mejora con el fin de reforzar el sistema fiscal nacional. Varias de estas debilidades ya fueron puestas de manifiesto en las Opiniones emitidas por la AIReF sobre el procedimiento presupuestario, en 2014[2] y 2023[3], y han motivado reiteradas recomendaciones dirigidas a promover su subsanación.

[2] Opinión sobre cambios en los procedimientos del ciclo presupuestario

[3] Opinión sobre el Procedimiento Presupuestario

2.1. Principios generales de la LOEPSF

La LOEPSF se fundamenta en siete principios generales que inspiran y guían su contenido. Dos de ellos, la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, son los principios rectores que dan nombre a la Ley y representan su finalidad esencial. Junto a ellos, completan y refuerzan su espíritu los principios de plurianualidad, transparencia, eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, responsabilidad y lealtad institucional.

Algunos principios se encuentran solamente enunciados y carecen del desarrollo necesario en la LOEPSF que permita su adecuada concreción y aplicación práctica. Así, el principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos se limita a una definición inicial, sin un desarrollo posterior que facilite su operatividad. De igual modo, resulta insuficiente el desarrollo del principio de transparencia, que, como se ve más adelante, debería ampliarse para responder a las exigencias del nuevo marco europeo de gobernanza fiscal, así como también lo es el del principio de lealtad institucional, que debería fortalecerse con el fin de reforzar la participación y la colaboración de todos los niveles de la administración pública en el marco fiscal nacional.

CUADRO 1. ENUNCIADO Y DESARROLLO DE LOS PRINCIPIOS EN LA LOEPSF

PRINCIPIOS	LOEPSF	
	Enunciado	Desarrollo
Estabilidad presupuestaria	art. 3	Capítulo III "Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera"
Sostenibilidad financiera	art. 4	
Plurianualidad	art. 5	Artículo 29 "Plan presupuestario a medio plazo"
Transparencia	art. 6	Capítulo V "Transparencia"
Eficiencia	art. 7	
Responsabilidad	art. 8	Capítulo IV "Medidas preventivas, correctivas y coercitivas", Disposición Adicional 2 y Disposición Transitoria 4
Lealtad institucional	art. 9	

Fuente: LOEPSF

En particular, el principio de eficiencia carece de desarrollo específico en la LOEPSF, a pesar de su importancia estratégica para la sostenibilidad a medio y largo plazo. Esta carencia adquiere una relevancia aún mayor en el contexto actual, marcado por las crecientes necesidades de gasto como las derivadas del envejecimiento de la población, el aumento del coste de los intereses de la deuda y el incremento del gasto en defensa, todo ello en un marco de reglas fiscales restrictivas orientadas a garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Por este motivo, la concreción de este principio podría realizarse mediante el fortalecimiento de prácticas presupuestarias que integran la eficacia y la eficiencia, tales como la presupuestación por resultados[4] y los procesos de revisión del gasto y, en particular, la institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en la administración y el reconocimiento por ley de la labor de la AIReF en la evaluación ex post de las previsiones, que en la nueva Directiva se atribuye de forma expresa a un organismo independiente o a otros organismos con autonomía funcional. Estas herramientas resultan esenciales para evitar que, ante tensiones presupuestarias, se recurra de forma sistemática a acuerdos de no disponibilidad, que suponen recortes lineales de gasto contrarios a las buenas prácticas presupuestarias.

Por su parte, la falta de desarrollo del principio de lealtad institucional lleva a que no se garantice suficientemente la participación de las Administraciones Territoriales (AA. TT.) en materia de estabilidad presupuestaria, limitando su apropiación y reduciendo su compromiso con las reglas fiscales. En un país descentralizado como el español, resulta esencial reforzar los mecanismos efectivos de coordinación y colaboración entre los distintos niveles de gobierno en el diseño y aplicación del marco fiscal nacional. Este principio debería asegurar que el papel coordinador del Estado no derive en la imposición de reglas fiscales sin la adecuada participación de las administraciones territoriales, ni en la elaboración del plan presupuestario de medio plazo sin la colaboración activa de las CC. AA. y de las CC. LL. Una mayor implicación de todas las administraciones resulta fundamental para mejorar el compromiso conjunto con el cumplimiento de las reglas fiscales. Con ello se daría traslado al marco nacional del principio de aumentar la apropiación de los compromisos por parte de las administraciones implicadas que ha guiado la reforma del marco europeo.

Además, el principio de transparencia requiere una revisión para adaptarlo al nuevo marco europeo de gobernanza fiscal. En su formulación actual, no

[4] En la Opinión sobre el procedimiento presupuestario se recogen propuestas relacionadas con la presupuestación por resultados

incorpora referencias específicas a determinados elementos de creciente importancia, como los pasivos contingentes o los riesgos derivados del cambio climático. La Directiva reformada refleja una mayor sensibilidad hacia ambos aspectos, ampliando el alcance de las obligaciones de información de los Estados miembros. Mientras que la versión anterior se limitaba a mencionar algunos elementos, como garantías públicas o préstamos dudosos, el nuevo texto emplea un enfoque más amplio, donde estos constituirían solo un ejemplo. Además, introduce como novedad publicar, en la medida de lo posible, información relativa a pasivos contingentes asociados a catástrofes naturales y riesgos climáticos, dada su posible repercusión presupuestaria.

En este contexto, resulta insuficiente la obligación prevista en la LOEPSF para las AA. TT. de remitir al Estado información sobre pasivos contingentes. El enfoque actual se limita a recabar información solamente de las AA. TT. en lugar de fomentar la transparencia de todas las administraciones en materia de estabilidad. En este sentido, la LOEPSF debería incluir una mención expresa a la publicación de dicha información, extendiéndola a todas las AA. PP., incluida la A. C. Sería una oportunidad para reforzar un aspecto sobre el que la AIReF ha formulado reiteradas recomendaciones, particularmente a raíz del relevante impacto fiscal por la materialización de riesgos extraordinarios, como las numerosas y cuantiosas indemnizaciones por sentencias judiciales desfavorables o el coste de las medidas para afrontar la DANA ocurrida en octubre de 2024[5].

Por otra parte, la vigencia de los mecanismos extraordinarios de financiación limita la efectividad del principio de responsabilidad fiscal y compromete su coherencia. Este principio atribuye a cada administración la responsabilidad de sus propios incumplimientos y se refuerza con la prohibición de que el Estado asuma los compromisos de las CC. AA., ni estas los de las CC. LL. No obstante, desde la entrada en vigor de la LOEPSF, esta prohibición ha permanecido suspendida en la práctica por la existencia de los Fondos de Financiación a CC. AA. y CC. LL. Recientemente se ha propuesto una condonación parcial de la deuda autonómica contraída mediante dichos mecanismos con el objetivo de facilitar el retorno de las CC. AA. a los mercados financieros. Sin embargo, la vigencia continuada de estos fondos, incluso aunque se limite a determinadas administraciones o a supuestos concretos, constituiría una excepción permanente al principio de responsabilidad y un debilitamiento de la restricción presupuestaria de cada

[5] Opinión sobre riesgos fiscales

administración, que supondría contradecir el espíritu de este principio en su formulación actual.

Por último, en lo que respecta a la aplicación práctica de estos principios, destaca el incumplimiento del principio de transparencia al no incluir los Presupuestos Generales del Estado (PGE) información suficiente para verificar los objetivos fiscales. Los PGE no incorporan información relativa a los ajustes de contabilidad nacional, a pesar de que ésta venía publicándose de forma continuada desde 2003 como parte de la documentación presupuestaria, y dejó de incluirse a partir del ejercicio 2017. Asimismo, el Informe Económico-Financiero de la Seguridad Social también dejó de presentar datos clasificados según rúbricas de contabilidad nacional desde ese mismo año. Esta falta de información, contraria al principio de transparencia, limita la verificación *ex ante* del cumplimiento del objetivo de estabilidad. Ante esta situación, la AIReF ha emitido reiteradas recomendaciones instando al cumplimiento de esta obligación legal, sin que hasta la fecha hayan sido atendidas. De igual forma, los PGE tampoco contienen información suficiente para contrastar ex ante el cumplimiento de la regla de gasto nacional. En cambio, los presupuestos de las CC. AA. sí incluyen datos relativos a los ajustes de contabilidad nacional y a la regla de gasto, así como también los presupuestos de las CC. LL. están acompañados del informe del interventor que verifica el cumplimiento de las reglas fiscales e incluye los ajustes de contabilidad nacional. No obstante, ni en la administración central ni en las territoriales existe suficiente información sobre la cofinanciación nacional de los proyectos europeos, y falta una delimitación y definición claras de las medidas discrecionales de ingresos que han de excluirse de la senda de gasto europea.

2.2. Las reglas fiscales numéricas

El actual marco fiscal impone a las administraciones públicas (AA. PP.) una multiplicidad de reglas fiscales de cumplimiento simultáneo. A nivel europeo, opera una regla de gasto que expresa los compromisos de ajuste para los próximos 4 o 7 años que permiten situar la deuda, de manera plausible, en una trayectoria descendente. Consiste en una senda de gasto neto de medidas discrecionales de ingresos, que actúa como único indicador de la supervisión fiscal en el nuevo marco europeo de gobernanza fiscal aprobado en 2024. A nivel nacional, en el marco de la LOEPSF, los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera se articulan mediante tres reglas fiscales numéricas: el objetivo de estabilidad presupuestaria, el objetivo de deuda pública y la regla de gasto, que actúan como límites sobre el déficit, el endeudamiento y el crecimiento del gasto computable,

respectivamente. A estas tres reglas, se suma una regla de gasto específica aplicable a las pensiones, regulada al margen de la LOEPSF. Esta regla, según el Real Decreto-ley 2/2023, tiene por objeto establecer un límite de gasto en pensiones en relación con el PIB según el Informe de Envejecimiento de la Comisión Europea y un mecanismo mediante el cual la AIReF informa al Gobierno sobre el impacto de las medidas de ingresos adoptadas a fin de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones.

CUADRO 2. REGLAS FISCALES QUE OPERAN SOBRE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS, REGULACIÓN Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

Regulación		Reglas fiscales	AA.PP. sujetas a su aplicación
Legislación nacional	LOEPSF	Objetivo de estabilidad	Conjunto de AA.PP, subsectores . A.C., FSS, CC.AA. y CC.LL. y CC.AA. individuales
	LOEPSF	Objetivo de deuda	Conjunto de AA.PP y subsectores A.C. + FSS, CC.AA. y CC.LL. y CC.AA. individuales
	LOEPSF	Regla de gasto nacional	Subsectores A.C., CC.AA. y CC.LL. y todas las CC.AA. y todas las CC.LL.
	RDL 2/2023	Regla de gasto pensiones	Una parte de FSS (pensiones) y de A.C.(clases pasivas)
Legislación europea	Reglamento (UE) 2024/1263	Senda de gasto neto de ingresos	Conjunto de AA.PP.

Fuente: AIReF

En puridad, la regla a través de la cual se articula el principio de estabilidad presupuestaria se define en términos de saldo estructural. En concreto, esta regla establece que, con carácter general, todas las administraciones públicas deben presentar equilibrio o superávit, sin que puedan incurrir en déficit estructural. No obstante, aunque la regla de déficit se define en términos estructurales, los objetivos de estabilidad, a través de los cuales se pretende su cumplimiento, se fijan en términos nominales sin que se hayan establecido vías para asegurar la coherencia y vinculación entre ambos. De ahí que sea el déficit nominal el que haya ocupado un lugar central en el marco de reglas nacional, en contraposición con el marco europeo, que en la actualidad se rige por una regla de gasto. Por otro lado, el compromiso de equilibrio estructural nacional es más estricto que el existente en la actualidad a nivel europeo, que permite un déficit estructural máximo de 1,5 puntos del PIB tras el período de ajuste, supeditado al cumplimiento de la senda de gasto.

Además del objetivo de estabilidad, destaca la coexistencia de tres reglas de gasto con distinta concepción. Aunque las tres comparten como finalidad última la sostenibilidad fiscal, persiguen objetivos diferentes para alcanzarla. La regla de gasto nacional limita el crecimiento del gasto al crecimiento potencial de la economía, de manera que sólo sería apropiada para articular la política fiscal de una economía cuyas cuentas públicas se encuentran en equilibrio estructural: en ausencia de medidas discrecionales de ingresos, el cumplimiento de esta regla mantendría el saldo estructural constante respecto a la situación de partida. En cambio, la regla de gasto europea persigue asegurar una reducción plausible de la deuda pública a medio plazo. Su cálculo se deriva de un análisis de sostenibilidad de la deuda del que se obtiene la senda de gasto a medio plazo necesaria para, con una alta probabilidad, situar la deuda en una trayectoria descendente hasta aproximarse a la referencia del 60% del PIB establecida en el Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE). Por último, la regla de gasto de pensiones, de alcance más limitado, busca garantizar la sostenibilidad financiera de este gasto de protección social, evitando que supere un determinado porcentaje del PIB tras netear las medidas de ingresos aprobadas[6].

Además de estas diferencias conceptuales, el diseño de las reglas de gasto difiere de manera notable en su definición y en su ámbito de aplicación. Al margen de la regla de gasto de las pensiones, cuyo alcance es muy específico, el cálculo de las reglas de gasto nacional y europea difiere en varios aspectos sustanciales. Estas diferencias afectan tanto al ámbito subjetivo de aplicación como a la definición del gasto computable, al ajuste por medidas de ingresos, a la metodología utilizada para determinar la tasa de referencia y a la consideración de la perspectiva plurianual en la verificación de su cumplimiento. En consecuencia, esto impide que, en su configuración y diseño actuales, la regla de gasto nacional sea coherente con la europea y pueda servir como instrumento de alineación entre ambos marcos (véase recuadro 1 Diferencias entre la regla de gasto nacional y la europea).

La regulación de la regla de gasto nacional presenta lagunas y discrepancias en su aplicación práctica, las cuales solo pueden conocerse a posteriori a través de los informes del Ministerio de Hacienda sobre el cumplimiento de la regla de gasto. Estos informes habitualmente se publican entre mayo y junio del año siguiente. Esta situación introduce un alto grado de incertidumbre y

[6] Como hemos expresado recientemente en nuestra Opinión sobre la sostenibilidad de las Administraciones públicas a largo plazo, la sostenibilidad del sistema de pensiones se definiría por la dinámica de ingresos y gasto más que por una referencia numérica, más sensible a la coyuntura económica.

reduce la previsibilidad en su aplicación. Esta imprevisibilidad no sólo se produce en el marco nacional, sino también en el europeo, pues la Comisión Europea no publica sus estimaciones hasta las Previsiones de Primavera de finales de mayo y sus valoraciones hasta el Paquete de Primavera de junio. Estas demoras dificultan tanto el seguimiento por parte de las AA. PP. obligadas a su cumplimiento como la labor de supervisión que ejerce la AIReF en el marco de sus competencias.

CUADRO 3. DIFERENCIAS ENTRE LA REGLA DE GASTO EUROPEA Y LA NACIONAL

	Regla de gasto europea	Regla de gasto nacional
Ámbito subjetivo de aplicación	**Conjunto de las AA.PP.**	**Subsector A.C., todas las CC.AA. y todas las CC.LL.**
No forma parte del gasto computable	**▫ el gasto nacional de proyectos cofinanciados por fondos europeos ▫ el gasto de las medidas puntuales y otras de carácter temporal**	**▫ excepcionalmente algunas medidas temporales (ayuda financiera, DANA 2024)**
Ajuste del gasto computable por medidas de ingresos	**Medidas de ingresos permanentes y temporales**	**Medidas de ingresos permanentes**
Tasa de referencia	**En función del análisis de sostenibilidad de la deuda**	**No superior al PIB potencial de medio plazo**
Medición del cumplimiento	**Perspectiva plurianual (4 años). Desviaciones anuales permitidas hasta el 0,3% del PIB y acumuladas hasta el 0,6% del PIB.**	**Perspectiva anual. Ninguna desviación permitida. No corrección de incumplimientos**

Fuente: AIReF

Desde un punto de vista conceptual, los objetivos de déficit presentan algunos inconvenientes respecto a la regla de gasto. En concreto, establecer objetivos sobre el déficit nominal presenta un marcado carácter procíclico en la medida en que una mala situación cíclica aleja su cumplimiento debiéndose introducir medidas restrictivas si se pretende alcanzarlo. En el lado positivo, esta definición nominal facilita el seguimiento del cumplimiento de los objetivos y ofrece más transparencia informativa, frente al saldo estructural cuya medición está sujeta a mucha incertidumbre y fuertes revisiones.

En cualquier caso, los objetivos de estabilidad no imponen una restricción sobre el gasto neto de medidas de ingresos equivalente a la establecida por la regla de gasto. El objetivo de estabilidad impone una restricción sobre el saldo presupuestario (la diferencia entre ingresos y gastos no financieros), pero no actúa de manera directa sobre el gasto. Así, un aumento de ingresos de carácter cíclico o extraordinario superior al previsto puede dar margen para elevar el gasto sin incumplir formalmente el objetivo. Además, el gasto considerado para el objetivo de estabilidad nacional (gasto no financiero) no coincide con el de la regla europea (gasto computable), que excluye determinadas partidas[7]. En consecuencia, los objetivos de estabilidad, por sí solos o en combinación con la actual regla de gasto nacional, no aseguran el cumplimiento de la regla de gasto europea.

En opinión de la AIReF, la regla de gasto presenta ventajas para la orientación de medio plazo. La regla de gasto: (1) promueve que todo gasto permanente cuente con financiación también permanente; (2) recae sobre una variable que se encuentra directamente bajo el control del gobierno; (3) fomenta que los excesos de ingresos asociados a la buena marcha de la economía se ahorren como colchón anticíclico; y (4) existe evidencia empírica que sugiere que los países tienden a cumplir más una regla de gasto que otro tipo de compromisos[8].

[7] Esta diferencia puede ser significativa. Por ejemplo, en el caso de la A. C., el gasto computable según la metodología europea puede llegar a representar únicamente el 50 % del gasto no financiero total.

[8] Cordes, T., Kinda, M. T., Muthoora, M. P. S., & Weber, A. (2015). *Expenditure rules: Effective tools for sound fiscal policy?* International Monetary Fund.

RECUADRO 1. DIFERENCIAS ENTRE LA REGLA DE GASTO NACIONAL Y LA EUROPEA

Las diferencias entre ambas reglas afectan a múltiples aspectos:

Ámbito subjetivo de aplicación

La regla de gasto europea se aplica al conjunto de las AA. PP. españolas, mientras que la regla de gasto nacional se aplica al subsector de la A. C. y a las AA. TT. de manera individual (las 17 CC. AA. y todas las CC. LL.). Esta diferencia es especialmente significativa desde una perspectiva cuantitativa, ya que, a nivel nacional, los Fondos de la Seguridad Social quedan excluidos de la regla, lo que implica la exclusión del 35% del gasto total de las AA. PP.

Además, pone de manifiesto el distinto enfoque de ambas reglas. La regla europea adopta un enfoque más global al considerar el gasto total de las AA. PP., permitiendo compensar las variaciones de gasto de unas administraciones con otras. En cambio, la regla nacional tiene un enfoque más granular, descendiendo a nivel de administración pública individual, de modo que cada una tiene que responder de su propia variación de gasto.

Definición del gasto computable

La regla europea excluye del gasto computable, entre otros, el gasto nacional correspondiente a proyectos cofinanciados por fondos europeos, así como las operaciones no recurrentes (*one-off* en inglés) y otras de carácter temporal.

Sin embargo, la regla nacional no permite excluir estas dos categorías de gasto. No obstante, en la práctica, a pesar de que no lo recoge el artículo 12 de la LOEPSF, se permite la exclusión de determinadas circunstancias excepcionales y de catástrofes naturales por similitud a la regla europea.

Esta práctica no se aplica de manera uniforme ni con un criterio claramente definido. Por ejemplo, no se excluyó el gasto asociado a la erupción del volcán de La Palma, mientras que la ayuda financiera y el gasto del terremoto de Lorca se excluyeron durante más de una década hasta que ambos dejaron de considerarse en la regla de gasto de 2024. Por otro lado, se excluyó el impacto de la DANA de 2024 para todas las AA. PP., a pesar de que el Real Decreto-ley hace mención específica exclusivamente a la

Comunitat Valenciana y a las inversiones financieramente sostenibles que en este ámbito lleven a cabo los ayuntamientos afectados y únicamente en el ámbito de la regla de gasto, sin extenderse a otras reglas fiscales como el objetivo de estabilidad[9].

Esta diferencia es especialmente relevante en el ámbito de la A. C., donde gastos de operaciones no recurrentes y otras de carácter temporal en un ejercicio determinado como los derivados de sentencias judiciales, reversión de concesiones u otras operaciones similares pueden influir significativamente en la variación del gasto.

Además, la Comisión Europea recientemente ha comunicado la posibilidad a los Estados Miembros de solicitar la activación de la cláusula de escape nacional, con el fin de que no se considere a efectos de la regla de gasto europea el incremento del gasto en defensa de hasta un 1,5% del PIB. Esta cláusula, no ha sido activada por España, pero en el caso de que se llegara a activar, acentuaría aún más las diferencias entre la regla europea y la nacional.

Ajuste del gasto computable por las medidas de ingresos

La regla de gasto europea ajusta el gasto computable tanto por el impacto de medidas de ingresos permanentes como por el de medidas temporales. En cambio, en la aplicación práctica de la regla de gasto nacional solo se consideran los ingresos derivados de medidas permanentes. Aunque el artículo 12 de la LOEPSF establece que el gasto computable debe corregirse tanto por los incrementos y disminuciones de ingresos derivados de medidas permanentes como por las disminuciones de ingresos por medidas temporales, en la práctica la IGAE a la hora de verificar el cumplimiento de la regla, solo tiene en cuenta los ingresos procedentes de medidas permanentes.

Esta diferencia puede tener un impacto significativo en el cálculo, especialmente en el contexto de reformas fiscales que impliquen rebajas de impuestos o la aprobación o incremento de impuestos con carácter temporal (por ejemplo, el impuesto a la banca). Al no considerar el impacto

[9] En este caso, se ha regulado por ley algunas de las características de este tratamiento especial. Por un lado, el Real Decreto-ley 6/2024 autorizó la exclusión de la regla de gasto de las inversiones financieramente sostenibles realizadas por las CC.LL. para reparar los daños consecuencia de la DANA. Por otro, el Real Decreto-ley 7/2024 aprobó la consideración del gasto de la Comunitat Valenciana para paliar el efecto de la DANA a efectos del cumplimiento de su regla de gasto.

de medidas temporales, la regla de gasto nacional es menos restrictiva que la regla europea si hay una rebaja impositiva temporal, permitiendo no reducir el gasto en línea con la rebaja. Por el contrario, es más restrictiva ante subidas de impuestos temporales, no permitiendo aumentar el gasto en línea con esas subidas.

Cálculo de la tasa de referencia

La tasa de referencia, que determina la variación anual permitida del gasto computable, se calcula en la regla europea a partir del análisis de sostenibilidad de la deuda de cada país y se fija en el PFEMP por un periodo de cuatro años. En cambio, en el caso de la regla nacional su cálculo se basa en el crecimiento del PIB nominal a medio plazo. A su vez, en el caso europeo, la senda de gasto incorpora las cláusulas de salvaguarda de déficit y de deuda, lo que puede modular las tasas, unido a que el ajuste puede ser mayor o menor dependiendo de si se extiende el periodo de ajuste hasta un máximo de 3 años adicionales por la realización de inversiones y reformas, como las del PRTR tal y como ha solicitado España. En el caso español no se contemplan estos ajustes.

Como resultado, las tasas de referencia de las reglas de gasto nacional y europea no tienen por qué coincidir. En particular, para 2025, la tasa de referencia de la regla de gasto europea es del 3,7% mientras que la de la nacional es del 3,2%.

Medición del cumplimiento

La regla de gasto europea adopta una perspectiva plurianual, ya que las desviaciones anuales de la regla de gasto se registran en una cuenta de control, cuyo saldo no puede superar el 0,3% del PIB anual ni el 0,6% de forma acumulada. Esto supone que las desviaciones anuales no constituyen automáticamente un incumplimiento, siempre que no superen anualmente el 0,3% del PIB y que puedan compensarse en años posteriores sin exceder del 0,6% del PIB de forma acumulada.

Por el contrario, el cumplimiento de la regla de gasto nacional se mide anualmente y cualquier exceso sobre la tasa de referencia supone automáticamente un incumplimiento. A este respecto existen lagunas en la LOEPSF sobre aspectos esenciales para el cálculo de la regla de gasto nacional, siendo una de las ausencias de regulación más relevantes el que dicha Ley no especifique cuál debe ser el importe del gasto computable del ejercicio anterior que servirá de base para calcular la variación en el

ejercicio en curso. En ausencia de esta definición, el Ministerio de Hacienda ha optado por tomar como referencia el gasto computable efectivamente ejecutado en el ejercicio anterior, sin importar que este se haya situado por encima o por debajo de la tasa de referencia. Este método, al no contemplar ni la acumulación de márgenes ni la corrección de excesos, puede generar incentivos para agotar el límite anual o incluso para superarlo. Por el contrario, la regla de gasto europea adopta un enfoque plurianual, lo que permite compensar desviaciones entre ejercicios. De esta manera, se reducen los incentivos a incumplimientos puntuales y se favorece una gestión más coherente con la planificación fiscal a medio plazo y con la naturaleza de determinadas operaciones presupuestarias de carácter plurianual.

Además, aunque la LOEPSF dispone que, en el caso de que haya un Plan Económico Financiero o un Plan de reequilibrio en vigor, el crecimiento del gasto computable debe ajustarse a la senda de gasto establecida en esos planes, en la práctica siempre se utiliza la tasa de referencia con independencia de la existencia o no de un plan.

2.2.1. Procedimiento para la fijación y reparto de los objetivos

El procedimiento para la fijación de los objetivos presenta una serie de debilidades. Una vez fijados, su reparto tanto de forma vertical (entre subsectores) como horizontal (para cada agente) también plantea importantes deficiencias.

A nivel nacional, la cuantía de los objetivos de estabilidad, tanto del conjunto como de cada subsector, se determina sin criterios explícitos ni transparentes. Desde la entrada en vigor de la LOEPSF en 2013 y hasta 2019, los objetivos globales de estabilidad se alinearon con la senda de reducción del déficit nominal exigida en el Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE). Más allá de ese período, no se dispone de información sobre los criterios empleados para su fijación y reparto entre subsectores. Asimismo, el Informe sobre la situación de la economía española, que sirve de base para la fijación de los objetivos, no detalla los supuestos ni los cálculos utilizados, como tampoco lo hacen la propuesta de objetivos que el Gobierno remite al Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) y a la Comisión Nacional de la Administración Local (CNAL), ni el acuerdo del Consejo de Ministros para su aprobación.

A diferencia del marco europeo, a nivel nacional la sostenibilidad de la deuda no se encuentra en el centro del sistema de reglas fiscales de manera explícita. La filosofía del marco nacional no coincide con la del europeo. En

particular, el análisis de la sostenibilidad de la deuda no constituye el ancla sobre la que se articula el sistema nacional. Aunque este tiene como fin la sostenibilidad de la deuda en el medio y largo plazo, el objetivo de deuda nacional se fija en último término como resultado del déficit previsto y de los ajustes de stock-flujo.

El régimen transitorio fijado en la LOEPSF para alcanzar en 2020 determinados niveles de déficit estructural y deuda pública ha quedado desfasado. Este régimen establecía como metas lograr en ese año situar la deuda pública en el 60% del PIB y alcanzar un déficit estructural nulo para el conjunto de las AA. PP. En la actualidad, estos límites no se han cumplido, por lo que sería conveniente modificar aquellas disposiciones de la LOEPSF que no resulten creíbles, aplicables ni exigibles.

El procedimiento de fijación de los objetivos entre subsectores no exige informe previo de la AIReF, pese a que posteriormente ésta debe pronunciarse sobre el reparto entre las CC. AA. Al informar sobre el reparto individual de los objetivos entre CC. AA., la AIReF puede hacer recomendaciones, las cuales siguen el principio general de cumplir o explicar. Sin embargo, la LOEPSF no prevé la emisión de un informe previo sobre el reparto del objetivo global entre los subsectores. El hecho de que la AIReF no pueda pronunciarse hasta el reparto individual limita el alcance de sus recomendaciones, que ya quedan condicionadas por la distribución previamente realizada a nivel de subsector.

Por el contrario, sí requiere el informe previo del CPFF y de la CNAL, si bien esta participación es meramente formal. Pese a que estos órganos de participación reúnen a representantes del Estado y de las AA. TT. en condiciones paritarias[10], su función en la fijación de objetivos se limita a una representación formal, y no se traduce en un proceso real de gobernanza fiscal compartida. No existe un debate previo ni se explicitan los criterios técnicos utilizados en la propuesta de reparto, lo que limita la transparencia y dificulta la apropiación por parte de los distintos niveles de gobierno de las reglas fiscales que les son de aplicación (el llamado "ownership").

En cuanto a la cuantía de los objetivos de estabilidad, el reparto se distorsiona por la fijación de un saldo de equilibrio para las CC. LL. cuando se prevé obtener en la práctica un superávit. La LOEPSF establece que estas deben

[10] El Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) sí emite un informe con votación de las 17 comunidades y 2 ciudades autónomas que tienen 19 votos frente a los 19 de la AC. Sin embargo, la Comisión Nacional de Administración Local (CNAL), con una representación paritaria (13 votos) del Estado y de las CC. LL. no emite ningún informe y no hay, por ello, ninguna votación.

mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario, pero de forma reiterada se fijan objetivos de equilibrio sin reflejar el superávit proyectado para estas entidades en la notificación a Bruselas en el marco del Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE). De este modo, se altera el reparto real de objetivos entre subsectores, dado que el margen fiscal de las CC. LL. no se incorpora oficialmente en los objetivos y se redistribuye implícitamente a otro subsector o subsectores. Esta práctica evidencia la falta de transparencia en la fijación de los objetivos, así como su falta de robustez y eficacia.

El reparto individual del objetivo de estabilidad del subsector CC. AA. se establece de forma uniforme, asignando el mismo límite a todas ellas, con independencia de la factibilidad de su cumplimiento. Esta práctica no se ajusta a lo previsto en la LOEPSF, ya que no tiene en cuenta la aplicación de la regla de gasto en cada comunidad autónoma. Además, para que las reglas fiscales sean creíbles y eficaces, es esencial que los objetivos sean realistas y se adapten a la situación específica de cada administración. En este sentido, la fijación de los objetivos de estabilidad debería tener en cuenta la posición fiscal particular de cada comunidad autónoma, permitiendo establecer metas diferenciadas de acuerdo con sus circunstancias, como ha señalado la AIReF en sus informes. Este enfoque contribuiría a reforzar la apropiación del objetivo por parte de cada administración y su capacidad de cumplimiento.

Los objetivos de estabilidad, tanto vertical como horizontalmente, se establecen sin tener en cuenta la regla de gasto. Dada una previsión de ingresos y gastos excluidos de la regla de gasto, la tasa de referencia de esta regla implica un determinado nivel de saldo para cada administración. De hecho, la propia LOEPSF establece que debe tenerse en cuenta la regla de gasto a la hora de fijar los objetivos de estabilidad. No obstante, en la práctica esto no se ha producido ni a nivel de subsector ni a nivel individual de cada comunidad autónoma. En este sentido, al ser la tasa de referencia la misma para todas las CC. AA., la situación habitual sería la de objetivos diferenciados para cada una como recoge la AIReF en sus informes sobre los objetivos individuales de las CC. AA.

Pese a las recientes reformas introducidas en la LOEPSF para facilitar la aprobación de los objetivos, estos no han sido aprobados desde la reactivación de las reglas fiscales en 2024. El procedimiento para fijar los objetivos fiscales exige, tras el informe del CPFF y de la CNAL, su aprobación por el Gobierno mediante acuerdo del consejo de ministros y, posteriormente, ser ratificado por el Parlamento. Para evitar bloqueos en este proceso, la LOEPSF ha sido reformada recientemente con dos novedades. Por un lado,

permite que un Gobierno en funciones pueda aprobar los objetivos y, por otro, habilita al Congreso para levantar el veto del Senado mediante una votación por mayoría simple. Sin embargo, estas reformas no han evitado que, tras la reactivación de las reglas fiscales en 2024, suspendidas entre 2020 y 2023 por la pandemia y la crisis de precios, los objetivos fiscales de 2024 y 2025 no hayan sido aprobados. Los de 2024, fueron vetados por el Senado antes de que entrara en vigor la reforma para superar ese veto, y los de 2025 no llegaron a ser aprobados en el Congreso.

La falta de aprobación de objetivos fiscales es uno de los factores que incrementan la incertidumbre institucional y dificultan especialmente la labor de supervisión fiscal. La ausencia de objetivos supone que, actualmente, las AA. PP. tengan la regla de gasto como única guía de disciplina fiscal para la elaboración de sus presupuestos anuales y escenarios plurianuales. Además, esta debilidad del marco actualmente se ve acentuada por la ausencia de un plan presupuestario a medio plazo, la prórroga durante dos años consecutivos de los Presupuestos Generales del Estado y la no remisión el año pasado a Bruselas del Plan Presupuestario con las líneas fundamentales para 2025.

2.2.2. Problemas de coherencia de las reglas fiscales

El procedimiento de fijación de objetivos y la multiplicidad de reglas conceptualmente distintas descritos lleva a que las reglas fiscales nacionales presenten una falta de coherencia tanto interna como externa, al no estar plenamente alineadas entre sí ni con el marco europeo. Esto ocurre, a pesar de que, desde un punto de vista teórico, la LOEPSF establece cierta coherencia entre las distintas reglas. Esta norma establece que la tasa de referencia de la regla de gasto se fije en función del crecimiento potencial de la economía a diez años y que dicha tasa se tenga en cuenta para determinar el objetivo de estabilidad presupuestaria, mientras que el objetivo de deuda pública debe guardar coherencia con el de estabilidad. En la práctica, las reglas nacionales no cumplen con esa coherencia, ni entre ellas mismas ni en relación con el marco normativo europeo.

A nivel interno, las reglas fiscales nacionales se encuentran en la práctica desvinculadas entre sí, siendo el objetivo de estabilidad la regla principal. De hecho, el objetivo de estabilidad presupuestaria no se fija tomando como referencia la tasa de la regla de gasto nacional. En consecuencia, el cumplimiento del primero no asegura ni siquiera ex ante el de la segunda, y viceversa. Por su parte, el objetivo de deuda opera de manera residual, como resultado del déficit previsto y de los ajustes stock-flujo, sin configurarse como

una verdadera restricción. A ello se suma que la regla de gasto específica para pensiones se determina de forma independiente. En definitiva, se trata de un conjunto de reglas cuyo cumplimiento individual no garantiza el del resto, al estar diseñadas sin una vinculación efectiva entre ellas. En principio, las administraciones de manera individual aplicarían la regla que fuera más restrictiva, objetivo de estabilidad o regla de gasto según la administración y el año, llevando a un sobrecumplimiento en la otra regla.

A nivel externo, las reglas fiscales nacionales no garantizan el cumplimiento de las reglas fiscales europeas. No existe una adecuada alineación entre las reglas nacionales y la senda de gasto neto, que se ha convertido en el principal indicador de la actual supervisión fiscal de la Unión Europea. Si bien la Directiva europea no exige que ambas coincidan de forma idéntica, sí establece que deben asegurar su compatibilidad. Sin embargo, las notables diferencias conceptuales, de cobertura y de diseño limitan la capacidad de las reglas nacionales para asegurar dicha compatibilidad con la senda de gasto neto que en la actualidad guía la supervisión fiscal europea. Sin ir más lejos, como se recoge en el Informe sobre los proyectos y líneas fundamentales de los presupuestos de las AA. PP. 2026, la aplicación de la regla de gasto nacional implicaría la necesidad de ajustes en este ejercicio por un importe de 12.000 millones de euros, mientras que no sería necesario ningún ajuste para cumplir con los compromisos europeos. No obstante, esta situación se invertiría en 2026, año en el que el cumplimiento de la regla de gasto nacional no garantizaría el cumplimiento de la regla de gasto europea.

La regla de gasto sobre el gasto de pensiones presenta también un encaje difícil en el entramado de reglas español y europeo. Su cálculo se basa en previsiones de gasto sobre PIB en pensiones del Grupo de Trabajo sobre Envejecimiento de la Comisión Europea y en la estimación de la AIReF del impacto de las medidas de ingresos vinculadas a la sostenibilidad del sistema de pensiones. En este sentido, actualmente, la senda de gasto europea establece un límite de crecimiento del gasto primario neto del 3% en promedio anual entre 2025 y 2031, mientras que la regla de gasto en pensiones permite un aumento del 4% anual para este concepto en ese mismo periodo, de manera que el gasto distinto de pensiones debería soportar el ajuste necesario hasta alcanzar los compromisos europeos. Esta discrepancia pone de manifiesto que esta regla tampoco está alineada con la europea.

2.3. Mecanismos de supervisión y control

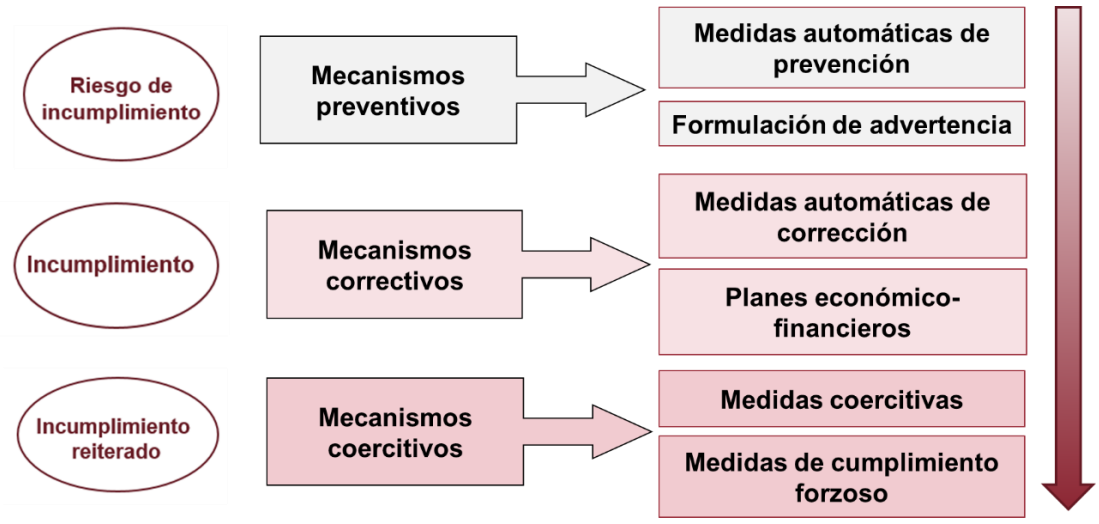
La AIReF detecta debilidades en la regulación de los mecanismos de supervisión y control del marco presupuestario. En concreto, detecta

debilidades tanto en el diseño como en la implementación de los mecanismos.

2.3.1. Debilidades en el diseño

El sistema progresivo de medidas correctoras de la LOEPSF puede llegar a ser tan estricto que, en última instancia, resulte inaplicable. Este marco contempla tres niveles de actuación: medidas preventivas, orientadas a evitar el incumplimiento; medidas correctivas, que se aplicarían en caso de producirse dicho incumplimiento; y, por último, medidas coercitivas, destinadas a hacer efectivas las anteriores cuando no se hayan cumplido. En sus últimas consecuencias, las medidas de cumplimiento forzoso contemplan la intervención de una comunidad autónoma o incluso la disolución de una entidad local. En este contexto, sería deseable contar con sanciones menos estrictas, pero más creíbles, que refuercen la eficacia del sistema sin comprometer su aplicabilidad.

CUADRO 4. PROGRESIVIDAD DEL SISTEMA DE MEDIDAS CORRECTORAS DE LA LOEPSF

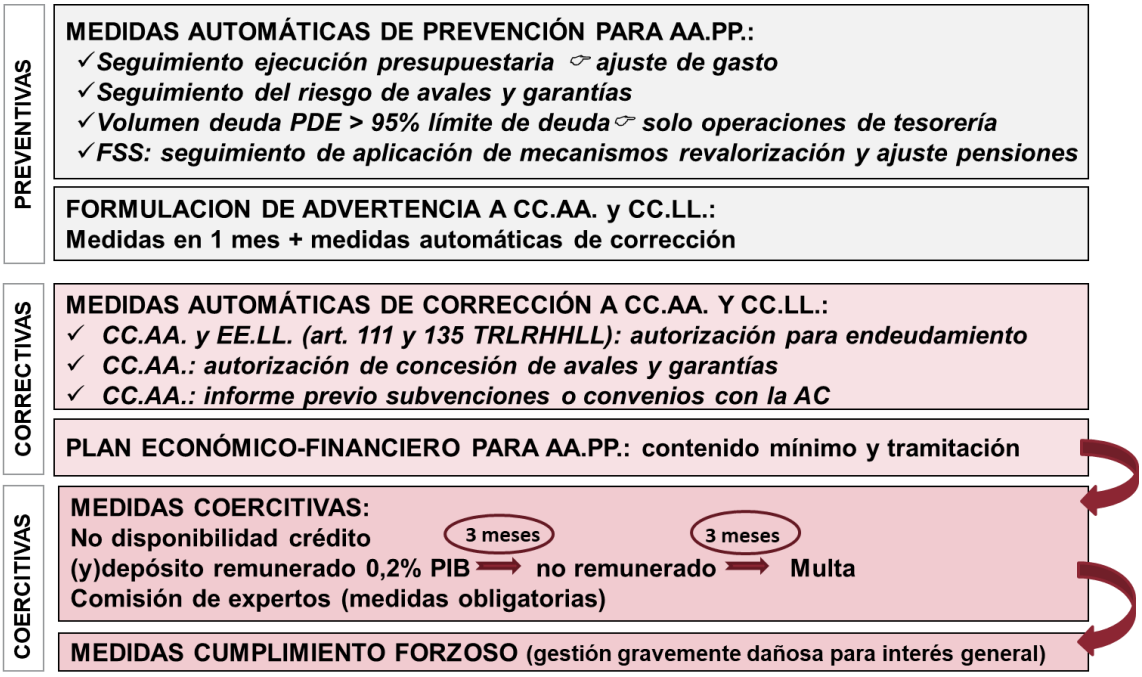


Fuente: LOEPSF

En términos generales, la aplicación de las medidas correctoras no se produce de forma automática, lo que reduce significativamente su eficacia. Su activación suele depender de una actuación previa, lo que introduce un margen de discrecionalidad y retraso en su puesta en marcha. En el caso de las medidas preventivas, se requiere que el Gobierno identifique un riesgo de incumplimiento para poner en marcha el mecanismo de advertencia previsto en la LOEPSF, pudiendo hacer caso omiso a una eventual recomendación de la AIReF alertando sobre la necesidad de activar ese

mecanismo como de hecho ha ocurrido en varias ocasiones[11]. En cuanto a las medidas correctivas, es necesario que el Ministerio de Hacienda publique el Informe de evaluación del cumplimiento de las reglas fiscales, para el que la ley únicamente fija el plazo para su elevación al Gobierno sin establecer un plazo específico para su publicación. Asimismo, cuando una comunidad autónoma presenta un PEF, este no entra en vigor hasta que el CPFF lo haya evaluado y considerado adecuadas las medidas contenidas en el mismo. Sin embargo, la LOEPSF tampoco fija un plazo para la convocatoria de este órgano de coordinación fiscal, lo que puede dejar sin efecto la medida correctora, como ya ha sucedido en ocasiones anteriores.

CUADRO 5. DETALLE DE LAS MEDIDAS CORRECTORAS DE LA LOEPSF



Fuente: LOEPSF

Las medidas correctoras no gradúan su intensidad dependiendo de la magnitud, la causa o la reiteración de la desviación. El sistema actual no incentiva a las administraciones a realizar esfuerzos para limitar el importe de la desviación una vez prevista, ya que cualquier incumplimiento, por pequeño que sea, conlleva la aplicación de las mismas medidas correctoras, como la obligación de presentar un PEF. Esta lógica no se encuentra alineada

[11] Informe 41/2025 sobre ejecución presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2025,
Informe 22/24 sobre ejecución presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2024,
Informe sobre aplicación de mecanismos de corrección CCAA 18 julio de 2019;
Informe sobre aplicación mecanismos de corrección CCLL 18 de julio de 2019.

con el nuevo marco de reglas fiscales europeas, que introduce un enfoque más flexible y plurianual. En este marco, las desviaciones se anotan en una cuenta de control y pueden compensarse dentro del periodo de referencia, siempre que no superen ciertos límites anuales y acumulados. El sistema europeo considera la magnitud de la desviación (solo activa sanciones si se superan determinados umbrales y concede un margen temporal para su corrección), la causa (permitiendo compensaciones en ejercicios posteriores de operaciones extraordinarias o no recurrentes) y la reiteración (penalizando el incumplimiento continuado al afectar al límite acumulado). De este modo, introduce una mayor proporcionalidad y realismo en la aplicación de las medidas, al tiempo que refuerza los incentivos para el cumplimiento continuado de las reglas fiscales.

La LOEPSF no contempla la aplicación de medidas preventivas para la A. C. en el caso de riesgo de incumplimiento de las reglas fiscales. La LOEPSF se orienta claramente a ejercer como instrumento de control de la disciplina fiscal de las AA. TT., razón por la cual las medidas preventivas solo están previstas para las CC. AA. y las CC. LL. No obstante, resulta igualmente relevante que todos los niveles de la administración, incluida la A. C., cuenten con mecanismos de prevención que permitan anticiparse a posibles desviaciones.

La mayoría de las medidas de la LOEPSF generan costes económicos, se convierten en cargas burocráticas o suponen recortes lineales de gasto, alejándose de su finalidad de corregir las desviaciones sin perjudicar la sostenibilidad de las cuentas públicas. Algunas medidas aplicables en caso de incumplimiento, como la obligación de realizar un depósito económico, pueden incluso agravar la situación fiscal de la administración afectada. Otras, como la solicitud de autorizaciones de endeudamiento o la presentación de un PEF (cuando los plazos para aplicar las correcciones son demasiado cortos o exigentes), pierden efectividad al convertirse habitualmente en trámites meramente formales sin verdadero impacto sobre la corrección de las desviaciones. Asimismo, los acuerdos de no disponibilidad, que, en la práctica se traducen en recortes lineales de créditos sin un análisis previo sobre la calidad o eficiencia del gasto, resultan contrarios a la buena práctica presupuestaria.

La LOEPSF no contempla actualmente incentivos positivos al cumplimiento de las reglas fiscales. Este tipo de incentivos se ha aplicado en el marco de los mecanismos extraordinarios de financiación de las CC. AA., premiando a aquellas que cumplieran las reglas con préstamos estatales más ventajosos o facilitando su salida gradual al mercado de deuda. Sin embargo, su inclusión de forma generalizada en la LOEPSF para el conjunto de las AA. PP. podría

contrarrestar la percepción de que cumplir las reglas supone una desventaja frente a las administraciones que incurren en incumplimientos y, aun así, mantienen mayores niveles de gasto. En este sentido, vincular el cumplimiento a beneficios concretos (como condiciones más favorables en convenios de colaboración o el acceso prioritario a programas de inversión pública) contribuiría a que el cumplimiento de las reglas fiscales se percibiera no solo como exigible, sino también como beneficioso. Además, facilitaría que esta percepción se extendiera tanto a las AA. PP. como a la clase política y a la ciudadanía.

2.3.2. Debilidades en la implementación de los mecanismos

La presentación de los Planes Económico-Financiero (PEF) por parte de las CC. AA. se ha convertido en un trámite formal que constituye más una traba burocrática que un mecanismo corrector de las desviaciones derivadas del incumplimiento. La AIReF tiene la obligación de informar los PEF de las CC. AA. antes de su presentación y en el ejercicio de esta función ha constatado que, en la mayoría de los casos, los PEF elaborados por las comunidades autónomas son un trámite formal que presenta escenarios acordes con los objetivos futuros, pero sin medidas reales que respalden la corrección de las desviaciones. A menudo, las actuaciones incluidas no tienen impacto suficiente o carecen de justificación técnica sobre su valoración ni detalle sobre su implementación. Dado que los planes deben corregir las desviaciones en uno o dos años, en muchos casos este objetivo se percibe como inalcanzable, lo que reduce la implicación tanto de las comunidades como del Ministerio de Hacienda en la búsqueda y exigencia de actuaciones reales que permitan los ajustes necesarios, lo que convierte los PEF en documentos meramente formales. Su función se limita a mostrar coherencia interna más que a reflejar medidas efectivas, lo que ha erosionado su credibilidad y ha llevado a que el incumplimiento solo implique la presentación de un nuevo plan. Para que los PEF sean verdaderos instrumentos de corrección, sería necesario fijar objetivos más realistas y con un horizonte a medio plazo, así como reforzar la exigencia y supervisión de su contenido en el CPFF.

La A. C. no presenta un PEF cuando incumple las reglas fiscales, a pesar de que la LOEPSF establece esta obligación. El incumplimiento activa las medidas correctivas previstas en la ley, lo que implica que la administración infractora debe elaborar y remitir un PEF. Esta obligación alcanza tanto a la A. C. como a las AA. TT. No obstante, mientras el Ministerio de Hacienda exige a las AA. TT. la presentación del correspondiente PEF en caso de incumplimiento, la propia A. C. desatiende este deber y no lo presenta.

2.4. Otros elementos del marco fiscal

2.4.1. Cláusulas de escape

Tanto la legislación nacional como la europea contemplan la posibilidad de activar cláusulas de escape para permitir desviaciones respecto a las reglas fiscales en determinados supuestos. La normativa europea establece dos cláusulas de escape, una general y otra nacional, para desviarse de la senda de gasto neto. La cláusula general está prevista para ser aplicada a todos los estados miembros en caso de grave recesión económica en la zona del euro o en la Unión en su conjunto, mientras que la cláusula nacional está prevista para un estado miembro en concreto atendiendo a circunstancias excepcionales sobre las cuales no tenga ningún control e incidan de manera significativa en sus finanzas públicas. Por su parte, la LOEPSF contempla la posibilidad de que el Estado y las CC. AA. superen los límites de déficit y deuda en caso de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de las AA. PP.

En lo que respecta a los supuestos de activación, ambas normativas resultan equiparables. El supuesto de recesión económica en la LOEPSF se define en coherencia con la normativa europea y, además, ambas prevén la existencia de circunstancias excepcionales ajenas al control de las administraciones, si bien la LOEPSF incorpora de forma expresa la referencia a las catástrofes naturales, que en el marco europeo se considerarían incluidas dentro de las circunstancias extraordinarias.

Sin embargo, existen diferencias sustanciales en otros aspectos:

- **Ámbito subjetivo**: La LOEPSF limita la aplicación de la cláusula de escape a la A. C. y a las CC. AA., mientras que la normativa europea la extiende al conjunto de las AA. PP.
- **Ámbito objetivo:** La LOEPSF restringe la cláusula a los objetivos fiscales y no la hace extensiva a la regla de gasto (para esta última, la legislación nacional prevé sustituir la tasa de referencia por la derivada de un plan de reequilibrio). Por el contrario, la normativa europea prevé las cláusulas de escape para la regla de gasto europea.
- **Ámbito temporal**: Las diferencias en este ámbito se manifiestan en dos aspectos:
  - ***Duración de cláusula de escape:*** La LOEPSF no fija un plazo concreto, limitándose a indicar que la desviación no puede poner en riesgo la

sostenibilidad fiscal a medio plazo. En cambio, la normativa europea establece una duración inicial (un año para la recesión económica, prorrogable anualmente; y el período fijado por el Consejo para circunstancias extraordinarias, también prorrogable).

- ***Ajuste posterior cuando deje de estar activa la cláusula de escape:*** La LOEPSF exige la presentación, en el plazo de un mes desde que se constata el incumplimiento o se aprecian las circunstancias excepcionales, de un plan de reequilibrio que compense el mayor gasto con ingresos adicionales o recortes en otros gastos. Por su parte, el marco europeo permite acumular las desviaciones en una "cuenta de control" y realizar el ajuste cuando finalice el período de activación, siempre que se trate de gastos que vayan a permanecer en el tiempo (como, por ejemplo, los gastos de defensa), porque si son de carácter temporal no haría falta el ajuste.

Sin embargo, la activación durante la pandemia de la cláusula de escape de la LOEPSF no se ajustó en ciertos aspectos a lo previsto en el marco legal. En la práctica, la cláusula de escape prevista en la LOEPSF amplió su aplicación a todas las AA. PP. (no solo a la A. C. y las CC. AA.) y a todas las reglas fiscales (no solo a los objetivos de estabilidad y deuda). Durante los cuatro años que estuvo activa la cláusula de escape, solo el Ministerio de Hacienda presentó el plan de reequilibrio de la A.C., en diciembre de 2023, aunque como señaló la AIReF no recogía el contenido previsto en la LOEPSF. Asimismo, ante la ausencia en la ley de un plazo de vigencia para la cláusula de escape se optó por su renovación anual, entendiendo que era necesario mantenerla mientras concurrieran circunstancias excepcionales. Estas lagunas y discrepancias entre lo establecido en la norma y su aplicación práctica ponen de manifiesto la necesidad de revisar la regulación, a fin de prevenir inconsistencias en el futuro.

2.4.2. Periodo Medio de Pago a Proveedores (PMP)

Aunque no constituye propiamente una regla fiscal, la inclusión del PMP en la LOEPSF respondió a la necesidad de reforzar la disciplina de las AA. PP. en el cumplimiento de los plazos de pago a los proveedores. La lucha contra la morosidad de las AA. PP. ha sido un objetivo tanto nacional como europeo por sus efectos distorsionadores sobre la competencia y la actividad económica. Inicialmente, la Ley 3/2004, que incorporaba la Directiva 2000/35/CE, introdujo medidas contra la morosidad en operaciones comerciales. Sin embargo, ante la persistencia del problema, la Ley 3/2004 se modificó para incorporar la Directiva 2011/7/UE, estableciendo un plazo de

30 días naturales para el pago por las AA. PP. a los proveedores y endureciendo las consecuencias del incumplimiento (devengo automático de mayores intereses de demora y aumento de las indemnizaciones por costes de cobro). Como medida adicional, se reformó la LOEPSF a finales de 2013 para incluir el PMP, que es un indicador de pago que mide el intervalo de tiempo que tardan las AA. PP. en pagar a sus proveedores, actuando como instrumento de control de la deuda comercial.

Este indicador ha facilitado el seguimiento y control de la morosidad de la deuda comercial del sector público. La LOEPSF establece la obligación de todas las AA. PP. de publicar periódicamente su PMP, como indicador de morosidad, lo que permite un seguimiento público y transparente de pago de la deuda comercial. Además, en el caso de que se superen los límites permitidos de PMP para las AA. PP., la LOEPSF establece un sistema automático y progresivo de medidas correctoras (como el acceso forzoso a los mecanismos adicionales de liquidez para financiar la deuda comercial) y también la pérdida de determinados "beneficios" o incentivos positivos especialmente dirigidos a las CC. AA. (como acceder al compartimento de Facilidad Financiera o realizar inversiones financieramente sostenibles en 2018) y entidades locales.

3. FUNCIONAMIENTO DEL MARCO PRESUPUESTARIO NACIONAL

Los problemas de diseño e implementación, junto con otros factores exógenos, han socavado la eficacia del marco fiscal nacional a la hora de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Esta eficacia puede analizarse como la capacidad del propio marco para asegurar el cumplimiento de las reglas fiscales definidas en el mismo. En este sentido, la AIReF analiza a continuación el cumplimiento de las reglas fiscales desde que entró en vigor la normativa actual. Por otra parte, se puede analizar la eficacia del marco fiscal nacional desde el punto de vista de la situación de la sostenibilidad de las finanzas públicas, que es su fin último. También podría analizarse si el marco es eficaz para corregir los desequilibrios una vez que se producen. Para ello, la AIReF realiza una simulación sobre qué habría ocurrido con el nivel de deuda pública si se hubiera cumplido de manera estricta el marco fiscal nacional.

3.1. Análisis del cumplimiento de las reglas fiscales

En este apartado se evalúa el cumplimiento de la administración española con los compromisos adoptados de estabilidad presupuestaria, deuda

pública y gasto en virtud de la LOEPSF. Desde la entrada en vigor del marco fiscal nacional actual en 2013, el cumplimiento de los objetivos fijados ha sido incompleto, especialmente en los referidos a estabilidad presupuestaria y regla de gasto. En el presente punto, se analiza el grado de cumplimiento tanto de la administración española en su conjunto como de los distintos subsectores.

3.1.1. Conjunto de las Administraciones Públicas

Desde 2013, el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria se ha producido únicamente en tres de los siete años en los que se estableció. Desde la entrada en vigor de la LOEPSF, España ha seguido una senda de consolidación fiscal, truncada por la irrupción de la pandemia en 2020. Entre 2013 y 2019, el déficit público[12] se redujo en casi tres puntos y medio pasando del -6,3% del PIB al –2,9%. Los mayores desajustes respecto a los objetivos adoptados se obtuvieron en 2015 y 2019. En 2015, España se encontraba bajo un procedimiento de déficit excesivo (PDE) y la Comisión Europea exigió una senda de consolidación presupuestaria más estricta. Así, se exigía una reducción interanual del déficit de 1,3 puntos de PIB hasta el -4,2%, fijado en el Programa de Estabilidad de 2013-2016. Sin embargo, el continuado impacto negativo de la crisis financiera imposibilitó una reducción más allá del -5,1% obtenido, debido a las desviaciones negativas de los saldos de las CC. AA. y de los F. S. S. En 2016, Bruselas adoptó cierta flexibilidad y no pidió un ajuste adicional, fijándose un objetivo de -4,6% del PIB, lo que suponía un empeoramiento de cuatro décimas respecto al objetivo fijado un año antes. A partir de entonces, el crecimiento económico permitió cumplir los objetivos en 2016 y 2017 pero no en 2018 y, especialmente, en 2019. En dicho año, la desaceleración económica y el incremento del gasto estructural se tradujeron en una desviación de 1,6 puntos de PIB respecto al objetivo, siendo la Administración Central responsable de un punto. Entre 2020 y 2023, se desactivó de manera temporal el cumplimiento del marco fiscal nacional por las crisis, primero, del Covid-19 y, después, inflacionaria derivada de la invasión rusa a Ucrania. En 2024, el marco fiscal nacional vuelve a estar en vigor, aunque los objetivos de estabilidad y deuda no llegaron a aprobarse.

[12] Los datos de gasto, déficit y deuda que se mencionan en este apartado son los que se tuvieron en cuenta en la medición del cumplimiento de los objetivos en los informes del MINHAC, que no tienen por qué coincidir con los últimos datos publicados por la IGAE

CUADRO 6. CUMPLIMIENTO DE REGLAS FISCALES POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

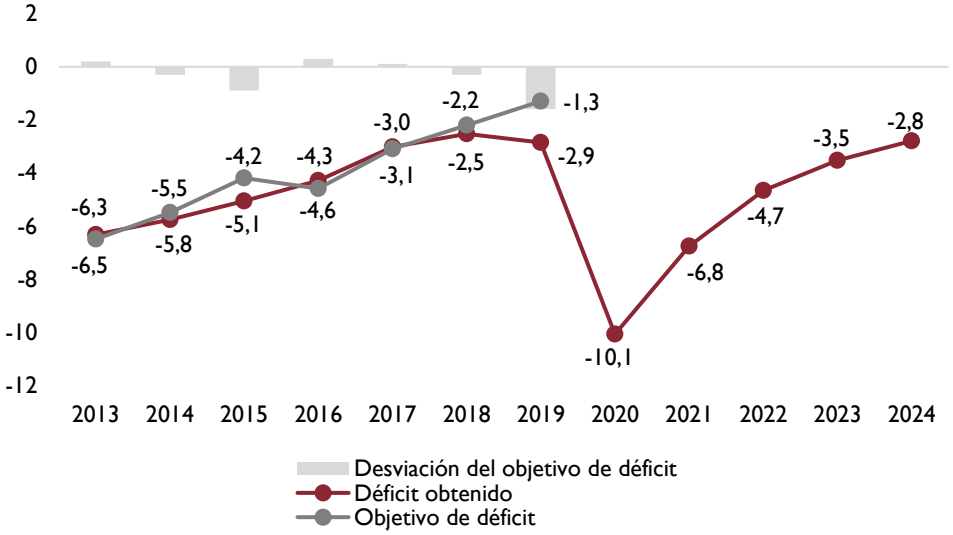
Reglas fiscales	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Objetivo de Estabilidad Presupuestaria (OEP)	✔	x	x	✔	✔	x	x	*Suspensión de las reglas fiscales*				–
Regla de Gasto (RG)												
Objetivo de deuda (OD)	x	✔	✔	✔	✔	✔	x					–
Distancia al OEP [1] informes cumplimiento	0,2%	-0,3%	-0,9%	0,3%	0,1%	-0,3%	-1,6%					
Distancia en RG informes cumplimiento												
Distancia al OD [2] informes cumplimiento	-0,5%	0,2%	1,9%	0,4%	0,9%	0,0%	-0,1%					

[1] En el caso OEP: signo + supone margen, signo – supone desviación

[2] En el caso OD: signo + supone margen, signo – supone desviación

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MINHAC

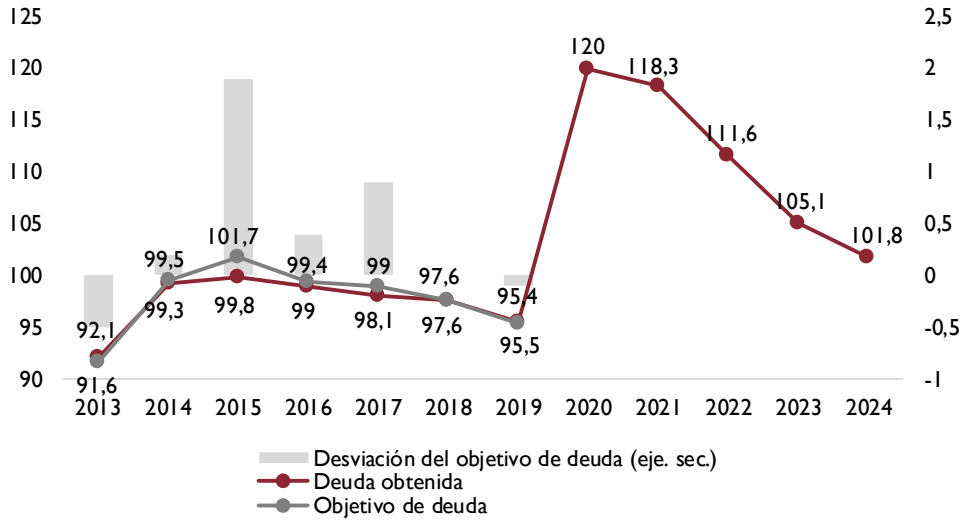
GRÁFICO 2. EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA DEL TOTAL DE LAS AA. PP.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MINHAC

En cuanto al objetivo de deuda pública, se ha cumplido en todos los ejercicios en los que estuvo fijado, salvo 2013 y 2019, con leves desviaciones. Previo a la pandemia, en 2015 se registró el pico máximo de la ratio de deuda sobre PIB, alcanzando un 99,8%, y, a partir de entonces, se redujo paulatinamente hasta el 95,5% en 2019. El impacto de la pandemia provocó un incremento de la deuda de 25 puntos, llegando a suponer un 120% del PIB español. Desde entonces, se ha reducido en 18 puntos hasta situarse en el 101,8% del PIB en 2024.

GRÁFICO 3. EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE DEUDA PÚBLICA DEL TOTAL DE LAS AA. PP



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MINHAC

3.1.2. Administración Central

La Administración Central ha cumplido un 41% de los objetivos fiscales establecidos desde 2013, siendo el objetivo de deuda el único que ha cumplido en más de la mitad de los años. Desde que entró en vigor la LOEPSF, la A. C. no ha cumplido en ningún ejercicio todas las reglas fiscales. El déficit de la A. C. supone tradicionalmente más de la mitad del total de las AA. PP. En 2024, sin embargo, supuso alrededor del 100%, como consecuencia de la elevada liquidación a favor de las CC. AA. del Sistema de Financiación Autonómica de 2022, que dio lugar a la práctica estabilidad presupuestaria de las CC. AA. frente al déficit promedio de casi un punto obtenido en 2013-2023.

CUADRO 7. CUMPLIMIENTO DE REGLAS FISCALES POR LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

Reglas fiscales	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Objetivo de Estabilidad Presupuestaria (OEP)	x	x	✔	x	x	x	x	*Suspensión de las reglas fiscales*				–
Regla de Gasto (RG)	✔	x	x	✔	✔	x	x					x
Objetivo de deuda (OD)	✔	✔	✔	✔	✔	x	x					–
Distancia al OEP [1] informes cumplimiento	-0,4%	-0,1%	0,3%	-0,3%	-0,7%	-0,6%	-1,0%					
Distancia en RG [2] informes cumplimiento	-9,8%	0,4%	5,1%	-1,5%	-5,7%	7,7%	1,1%					4,2%
Distancia al OD [3] informes cumplimiento	0,4%	1,5%	4,2%	0,7%	1,1%	-0,3%	-0,4%					

[1] En el caso OEP: signo + supone margen, signo – supone desviación

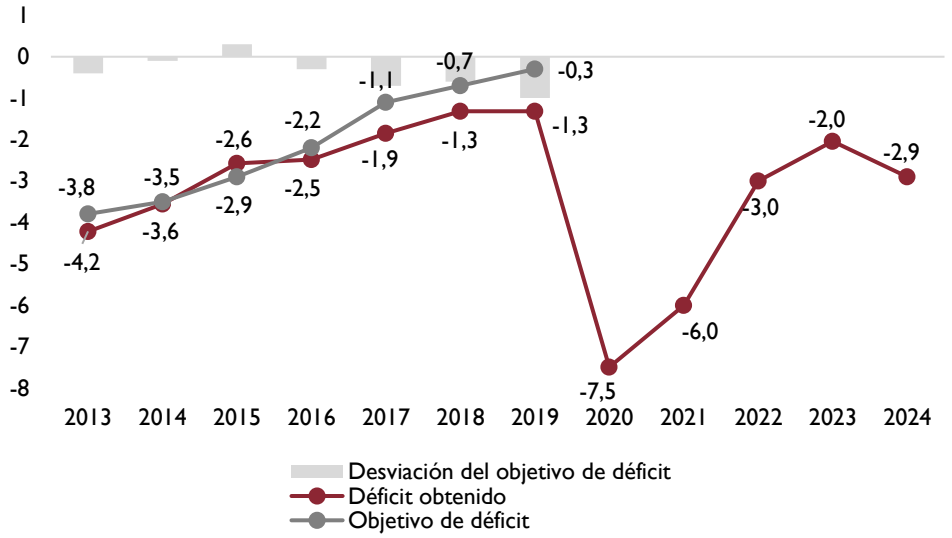
[2] En el caso RG: signo + supone desviación, signo – supone margen

[3] En el caso OD: signo + supone margen, signo – supone desviación. El objetivo de deuda es conjunto para la A. C. y FSS

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MINHAC

Desde 2013, la A. C. únicamente ha cumplido el objetivo de estabilidad presupuestaria en 2015, de los siete años en los que este se ha fijado. Entre 2013 y 2015, la consolidación fiscal de la A. C. fue significativa, reduciéndose el déficit en 1,6 puntos de PIB. Así, pese a que en 2013 y 2014 se obtuvieron déficits superiores a los comprometidos, la desviación fue reducida teniendo además en cuenta el contexto de recuperación económica. Sin embargo, entre 2016 y 2019, se desaprovechó el crecimiento económico para realizar una mayor consolidación fiscal y en 2019 la desviación negativa alcanzó un punto de PIB. A partir de entonces, las transferencias a las CC. AA. y a los F. S. S., en virtud del último Pacto de Toledo, han sido cada vez más cuantiosas, agravando las cuentas públicas de la A. C.

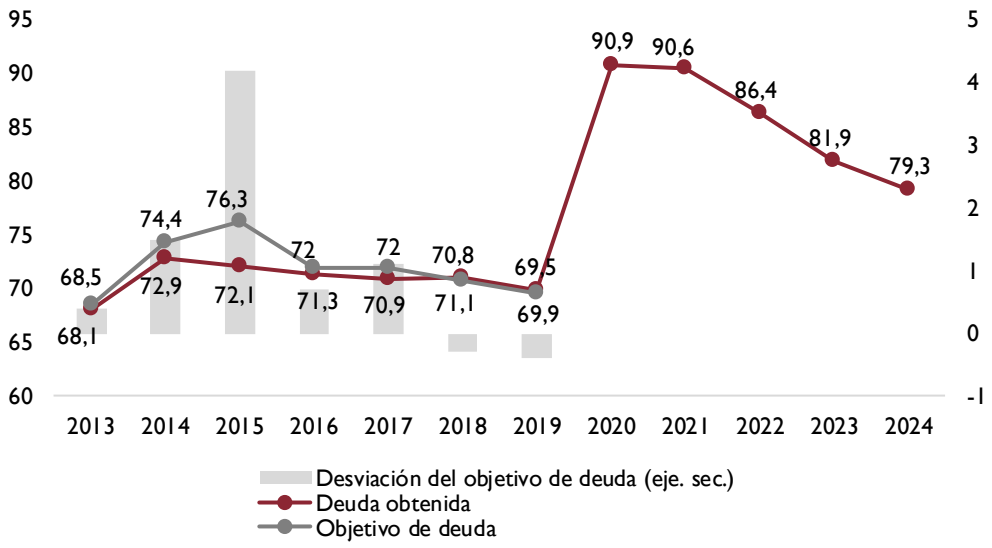
GRÁFICO 4. EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA POR LA A. C.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MINHAC

El objetivo de deuda, sin embargo, se ha cumplido un 71% de las veces, correspondiente a cinco de los siete ejercicios en que ha estado vigente. Entre 2013 y 2019 la deuda aumentó en casi dos puntos de PIB. En 2014 se produjo un aumento de más de cuatro puntos, hasta suponer el 72,9% del PIB. Desde entonces, comenzó un lento descenso hasta alcanzar un 69,9% en 2019. La pandemia provocó un salto de 21 puntos de PIB hasta el 90,9% y, a partir de entonces, se ha reducido hasta el 79,3% del PIB en 2024.

GRÁFICO 5. EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE DEUDA POR LA A.C.

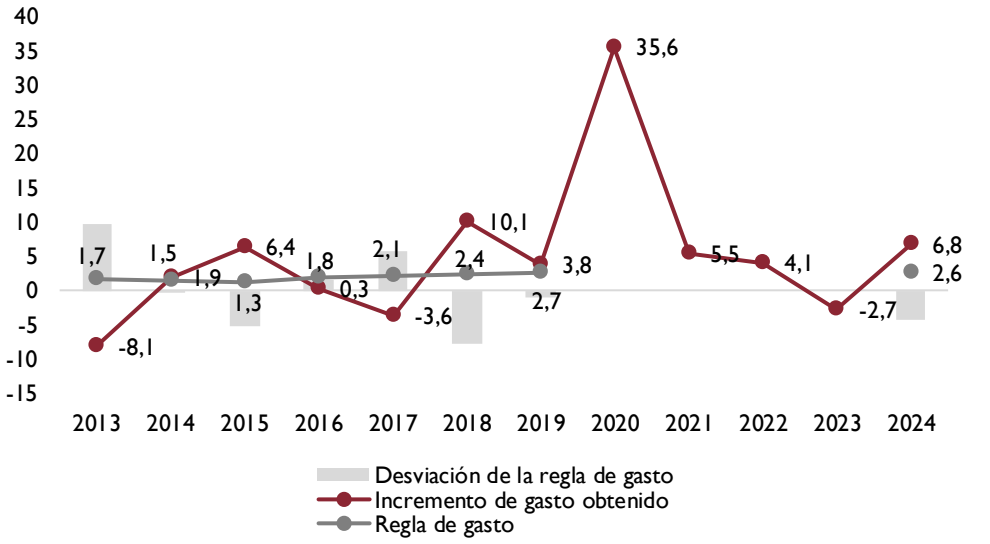


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MINHAC

La regla de gasto ha sido cumplida por la A. C. en tres de los ocho ejercicios en que ha estado en vigor, un 37,5% de las veces. Las mayores desviaciones se produjeron en 2015, 2018 y, más recientemente, en 2024 por distintos motivos. En 2015, el gasto computable avanzó en un 6,4%, superando el objetivo en 5,1 puntos debido al impacto que tuvo la reforma tributaria en su cálculo, habiendo supuesto una reducción permanente de ingresos tributarios de más de cinco mil millones de euros. En 2018, la desviación se debió a un mayor cómputo del gasto computable producido principalmente por una mayor aportación al Presupuesto de la UE (2.232 millones de euros) y gastos asociados a la reversión de varias autopistas de peaje (2.142 millones), entre otros. En 2024, el incremento del gasto computable de un 6,8% (que excede ampliamente al 2,6% comprometido) se justifica por los gastos extraordinarios derivados de sentencias judiciales[13] (que han supuesto 6.582 millones de euros, frente a los 634 millones de gasto de la misma naturaleza registrado en 2023).

[13] Destacan la sentencia del TC (11/2024) que declaró inconstitucionales y nulos, entre otros, los límites a la compensación de bases imponibles negativas de la Ley 27/2014 del Impuesto sobre Sociedades; y la sentencia del TS (707/2023) que reconoció el derecho de los jubilados que cotizaron a mutualidades laborales a una reducción fiscal en el IRPF.

GRÁFICO 6. EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE GASTO COMPUTABLE POR LA A. C.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MINHAC

3.1.3. Fondos de la Seguridad Social

Los Fondos de la Seguridad Social han cumplido su objetivo de estabilidad presupuestaria en cuatro de los siete años en que este se ha establecido. Entre 2013 y 2019, el saldo de los F. S. S. se deterioró en dos décimas del PIB, hasta situarse en el –1,3 %. La trayectoria de los objetivos de déficit adoptó un perfil en dientes de sierra, reflejo de que la senda de consolidación inicialmente diseñada resultó inviable en el contexto de la lenta salida de la crisis financiera. Así, en 2016 el objetivo de déficit se incrementó en 1,1 puntos dada la elevada desviación obtenida en 2015 (déficit de 1,2% frente al 0,6% comprometido). En el Programa de Estabilidad de 2016-2019, el Gobierno español defendió una nueva senda de consolidación fiscal más laxa y también más realista, teniendo en cuenta las dificultades que atravesaba la economía española. Dado que la Seguridad Social presenta unos ingresos muy dependientes del empleo y los salarios, en un contexto de atonía en el mercado laboral, y un gasto creciente ligado a las pensiones de carácter ineludible, se aumentó su objetivo de déficit hasta el -1,7% del PIB. A partir de entonces se retomó una senda de consolidación, pero más gradual, con reducido éxito, dado que en 2019 la desviación se situaba en 4 décimas. En el último Pacto de Toledo de 2020, se aprobó profundizar en la separación de fuentes de financiación en el Sistema de la Seguridad Social, resultando en un importante incremento de las transferencias del Estado a la Seguridad Social. Desde entonces, el déficit se

ha reducido sensiblemente, situándose en promedio en el -0,5% del PIB en los últimos 3 años.

CUADRO 8. CUMPLIMIENTO DE REGLAS FISCALES POR LOS FONDOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Reglas fiscales	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Objetivo de Estabilidad Presupuestaria (OEP)	✔	✔	x	✔	✔	x	x	*Suspensión de las reglas fiscales*				–
Regla de Gasto (RG)												
Objetivo de deuda (OD)												
Distancia al OEP (1) informes cumplimiento	0,3%	0,0%	-0,6%	0,1%	0,0%	-0,3%	-0,4%					
Distancia en RG (2) informes cumplimiento												
Distancia al OD (3) informes cumplimiento												

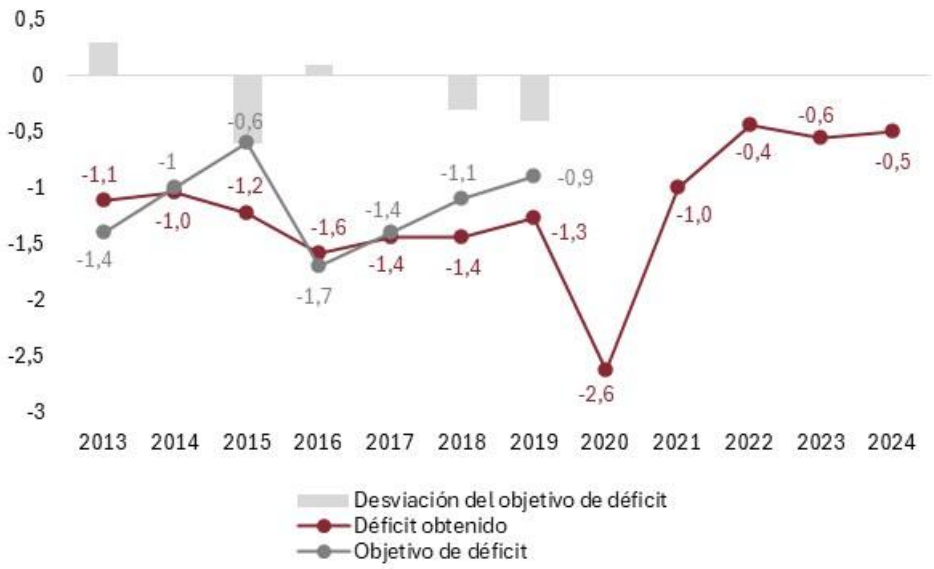
(1) En el caso OEP: signo + supone margen, signo – supone desviación

(2) En el caso RG: signo + supone desviación, signo – supone margen

(3) En el caso OD: este objetivo es conjunto para la A. C. y FSS (ver cuadro 7)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MINHAC

GRÁFICO 7. EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA POR LOS FONDOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MINHAC

3.1.4. Comunidades Autónomas

A lo largo del período 2013-2024, las CC. AA. han cumplido el 61% de los objetivos fiscales asignados. La mayor tasa de cumplimiento se da en el objetivo de deuda (87% de cumplimientos), en tanto que en déficit (48%) y regla de gasto (49%) se han producido más incumplimientos que cumplimientos. Debe recordarse que el objetivo de deuda, debido a su

diseño, no funciona como una verdadera restricción. Durante el periodo 2020-2023 las reglas fiscales estuvieron en suspenso, en tanto que en 2024 solo estuvo vigente la regla de gasto, ya que no se llegaron a aprobar objetivos de estabilidad y deuda. En los años anterior y posterior al periodo de suspensión (en 2019 y 2024) se dieron los porcentajes de cumplimiento más bajos de todo el periodo.

CUADRO 9. PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO DE LAS REGLAS FISCALES POR LAS CC. AA. 2013-2024

Reglas fiscales	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Objetivo de Estabilidad Presupuestaria (OEP)	59%	24%	18%	59%	65%	82%	29%	*Suspensión de las reglas fiscales*				–
Regla de Gasto (RG)	100%	59%	18%	71%	29%	76%	18%					24%
Objetivo de deuda (OD)	88%	71%	88%	100%	94%	94%	76%					–

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MINHAC

En dicho período, el agregado del subsector incumplió en todos los ejercicios al menos una de las tres reglas fiscales. De los ocho años con reglas vigentes, solo en dos ocasiones (2017 y 2018) el subsector ha cumplido el objetivo de estabilidad, y solo en tres la regla de gasto sin que ningún año se hayan cumplido ambas reglas fiscales a la vez. Dejando aparte el objetivo de deuda, que no refleja en el subsector las circunstancias individuales que se miden a posteriori (*), en los primeros ejercicios la regla más incumplida fue el objetivo de estabilidad, en tanto que en los últimos la regla de gasto ha sido la que más veces se ha incumplido.

CUADRO 10. CUMPLIMIENTO DE LAS REGLAS FISCALES POR EL AGREGADO DEL SUBSECTOR CC. AA. 2013-2024

Reglas fiscales	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Objetivo de Estabilidad Presupuestaria (OEP)	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✗	*Suspensión de las reglas fiscales*				-
Regla de Gasto (RG)	✓	✓	✗	✓	✗	✗	✗					✗
Objetivo de deuda (OD)	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓					-
Distancia al OEP [1] informes cumplimiento	-0,2%	-0,7%	-1,0%	-0,1%	0,2%	0,1%	-0,3%					
Distancia en RG [2] informes cumplimiento	-7,0%	-1,4%	3,9%	-1,4%	1,0%	0,3%	2,4%					2,5%
Distancia al OD[*] informes cumplimiento	0,3%	0,1%	-0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,2%					

(*) El MINHA. C. toma como OD del subsector el establecido a priori, que no incluye rectificaciones por mecanismos y reclasificaciones, por lo que puede ser inconsistente con la medición de los objetivos individuales.

[1] En el caso OEP: signo + supone margen, signo – supone desviación

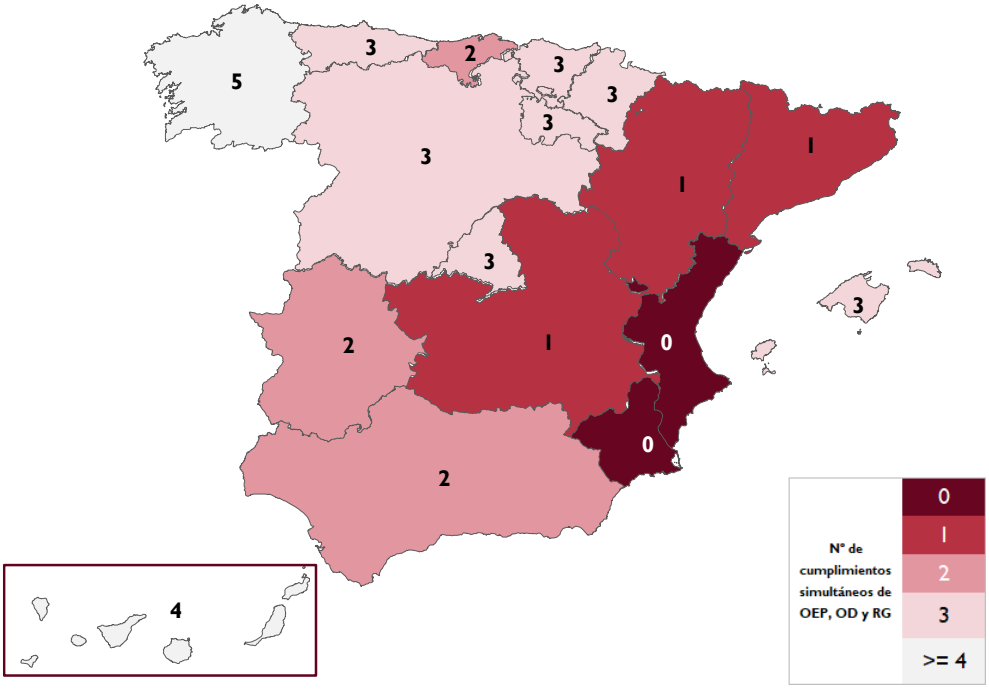
[2] En el caso RG: signo + supone desviación, signo – supone margen

[3] En el caso OD: signo + supone margen, signo – supone desviación

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de MINHAC

La mayoría de las CC. AA. solo ha cumplido simultáneamente las tres reglas fiscales en dos o tres ocasiones dentro del periodo considerado. Solo dos CC. AA. han cumplido simultáneamente las tres reglas al menos cuatro ejercicios, mientras dos no las han cumplido conjuntamente nunca. El cumplimiento simultáneo del objetivo de déficit y la regla de gasto implica que el gasto computable no crece por encima de la tasa de referencia y al mismo tiempo se adapta, junto al resto de los gastos, a la evolución de los ingresos para cumplir el objetivo de estabilidad presupuestaria.

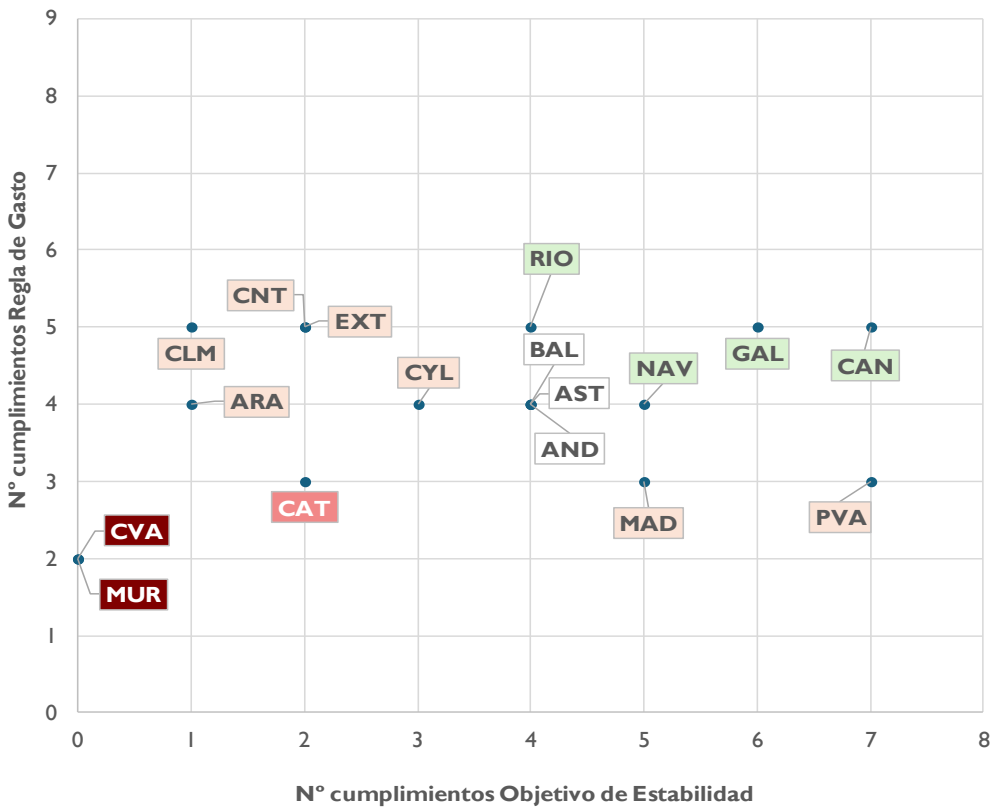
GRÁFICO 8. MAPA DE CC. AA. NÚMERO DE EJERCICIOS DE CUMPLIMIENTO SIMULTÁNEO DE LAS TRES REGLAS FISCALES: OEP, OD Y RG (2013-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MINHAC

En algunas CC. AA. se aprecia una tendencia de cumplimiento del objetivo de estabilidad en detrimento de la regla de gasto o viceversa. En el periodo considerado, se observa que algunas CC. AA. como País Vasco o Madrid han cumplido el objetivo de estabilidad la mayoría de las ocasiones, en detrimento de la regla de gasto; mientras en otras como Aragón, Cantabria, Castilla y León, Extremadura o Castilla–La Mancha ha ocurrido al contrario. Otras CC. AA. han alternado el cumplimiento de ambas reglas, como es el caso de Andalucía, Asturias, Illes Balear, y, con menos cumplimientos, Cataluña. En Galicia, Canarias y, con menos intensidad, Navarra y La Rioja, se han registrado más años de cumplimiento de ambas reglas. En el extremo opuesto, la Región de Murcia y la Comunidad Valenciana sólo han cumplido la regla de gasto y únicamente en dos ocasiones.

GRÁFICO 9. NÚMERO DE EJERCICIOS DE CUMPLIMIENTO DE OEP Y RG (2013-2019 Y 2024)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MINHAC

3.1.5. Corporaciones Locales

A lo largo del periodo 2013-2024, las CC. LL. han cumplido el 87% de los objetivos fiscales asignados. Con los datos publicados por el MINHA. C. de cada entidad local, sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad y de la regla de gasto (solo publicados desde 2016), así como los datos calculados por la AIReF del cumplimiento del objetivo de deuda (entendiendo por tal que la ratio de deuda sobre ingresos corrientes sea inferior al 75%), resulta un nivel de cumplimiento de todas las reglas en el periodo del 87%. Se resalta la tasa de cumplimiento del objetivo de estabilidad (89%) y de deuda pública (92%). En el caso de la regla de gasto, la tasa de cumplimiento de los años en los que se dispone de datos está en el 76%. Por grupos de entes, el mayor porcentaje de cumplimientos (en media del periodo) del objetivo de estabilidad se da en las diputaciones y en los ayuntamientos con población mayor de 50.000 habitantes. Estos grupos son los que tienen un porcentaje menor de cumplimiento de la regla de gasto.

CUADRO 11. PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO DE LAS REGLAS FISCALES POR LAS CC.LL. 2013-2024

Reglas fiscales	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Objetivo de Estabilidad Presupuestaria (OEP)	91%	91%	86%	93%	92%	88%	82%	*Suspensión de las reglas fiscales*				–
Regla de Gasto (RG)				83%	79%	73%	68%					80%
Objetivo de deuda (OD)			90%	92%	94%	95%	96%					–

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MINHAC

La mayoría de las CC. LL. han cumplido simultáneamente las tres reglas fiscales dentro del periodo considerado. Teniendo en cuenta que la AIReF solo dispone de datos individuales de las CC. LL. de las tres reglas fiscales en el periodo 2016 a 2019, las entidades que las han cumplido simultáneamente alcanzan un porcentaje del 69%, destacando el año 2016 con un cumplimiento conjunto del 75% que se va reduciendo hasta el 61% en 2019.

En su conjunto, el subsector local siempre cumplió todos los objetivos fiscales, salvo la regla de gasto que incumplió en 2015 y 2019. El objetivo de estabilidad, todos los años en los que han estado en vigor las reglas fiscales, se ha establecido en el 0% para el subsector local y, dado que desde 2013 siempre ha obtenido superávit, ha cumplido esos objetivos, con amplios márgenes. Situación similar ha ocurrido en el objetivo de deuda en los que se ha establecido con mucho margen y, por ello, lo ha cumplido siempre. La regla de gasto solo la ha incumplido en los años 2015 y 2019, en el resto de los años los gastos computables del subsector han crecido por debajo de la tasa de referencia.

CUADRO 12. CUMPLIMIENTO DE LAS REGLAS FISCALES POR EL SUBSECTOR CC.LL. 2013-2024

Reglas fiscales	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Objetivo de Estabilidad Presupuestaria (OEP)	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	*Suspensión de las reglas fiscales*				–
Regla de Gasto (RG)	✔	✔	✗	✔	✔	✔	✗					✔
Objetivo de deuda (OD)*	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔					–
Distancia al OEP (1) informes cumplimiento	0,5%	0,6%	0,5%	0,6%	0,6%	0,5%	0,3%					–
Distancia en RG (2) informes cumplimiento	-4,7%	-1,3%	1,0%	-3,0%	-1,0%	-0,3%	3,3%					-4,9%
Distancia al OD (3) informes cumplimiento	0%	0,3%	1,9%	0,1%	0,4%	0,6%	0,7%					–

(1) En el caso OEP: signo + supone margen, signo – supone desviación

(2) En el caso RG: signo + supone desviación, signo – supone margen

(3) En el caso OD: signo + supone margen, signo – supone desviación

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MINHAC

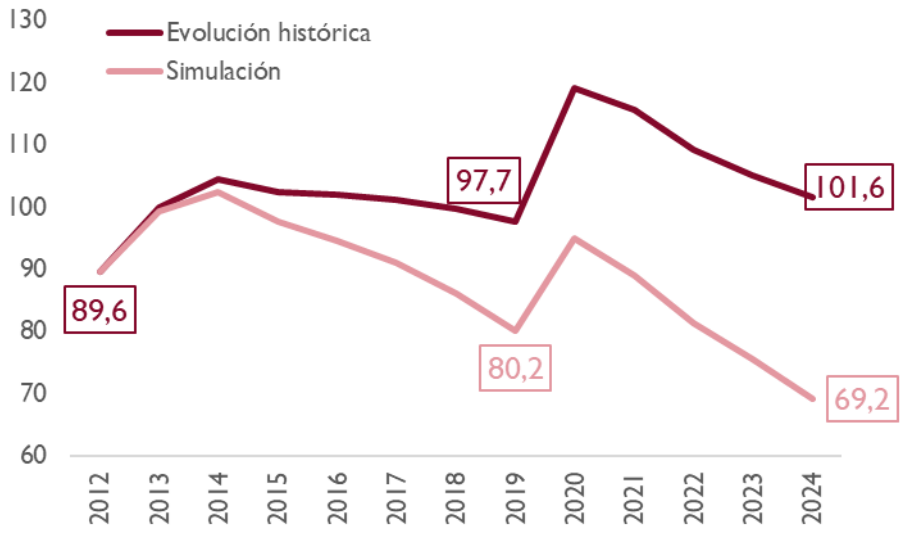
3.2. Simulación de cumplimiento de las reglas fiscales

La situación fiscal de España sería muy diferente de haberse cumplido la regulación del marco nacional de manera estricta. La AIReF simula un escenario en que el marco fiscal se hubiese cumplido de manera estricta. En la simulación se plantea la situación fiscal actual si se hubiese cumplido la

regla fiscal más restrictiva cada año entre la regla de gasto nacional y el objetivo de estabilidad presupuestaria. En el caso de los Fondos de la Seguridad Social, se aplica únicamente el objetivo de estabilidad presupuestaria. Para los ejercicios en los que las reglas fiscales estuvieron suspendidas, se mantiene la evolución del gasto computable y del saldo registrados.[14].

En el caso de haberse cumplido la más estricta entre la regla de gasto nacional y el objetivo de estabilidad presupuestaria, la deuda pública se habría situado en torno al 69% del PIB en 2024. Por subsectores, las CC. AA. serían las que más contribuirían a esta mejora, seguidas de la A. C. La aportación positiva de los F. S. S. se produciría a partir de 2015, mientras que las CC. LL. tendrían una ligera contribución desde 2019. En conjunto, esta mejora del saldo primario se traduciría en 2024 en una reducción de la deuda pública de 32 puntos porcentuales del PIB, de los cuales 15 puntos corresponderían a las CC. AA., 13 puntos a la A. C. y 4 puntos a los Fondos de la Seguridad Social.

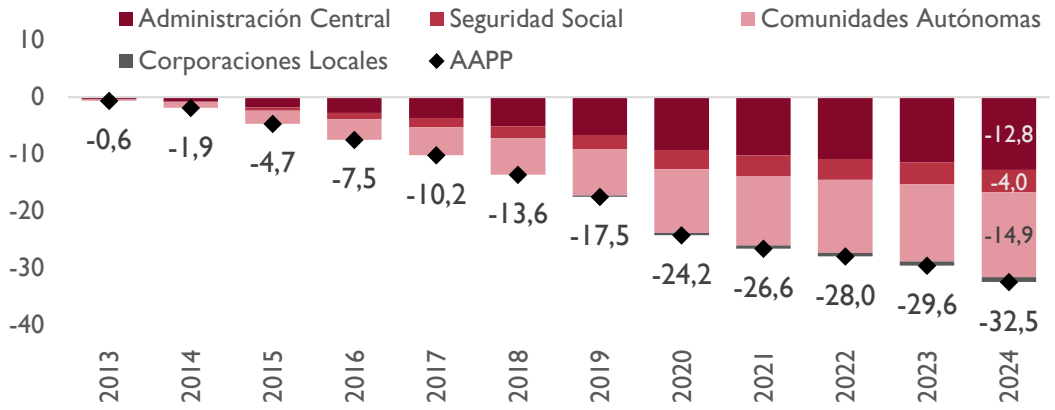
GRÁFICO 10. EVOLUCIÓN DE LA DEUDA. DATO REAL VS ESCENARIO DE CUMPLIMIENTO DE LAS REGLAS FISCALES (% PIB)



Fuente: AIReF

[14] Esta simulación refleja únicamente la evolución de la deuda bajo los nuevos saldos fiscales, manteniendo el PIB y los tipos de interés observados. Conviene señalar que, en la práctica, una mayor consolidación fiscal podría haber tenido un efecto contractivo sobre el crecimiento, mientras que una menor deuda acumulada podría haber permitido acceder a tipos de interés más reducidos. Ambos efectos, de signo contrario, no se incluido en la simulación.

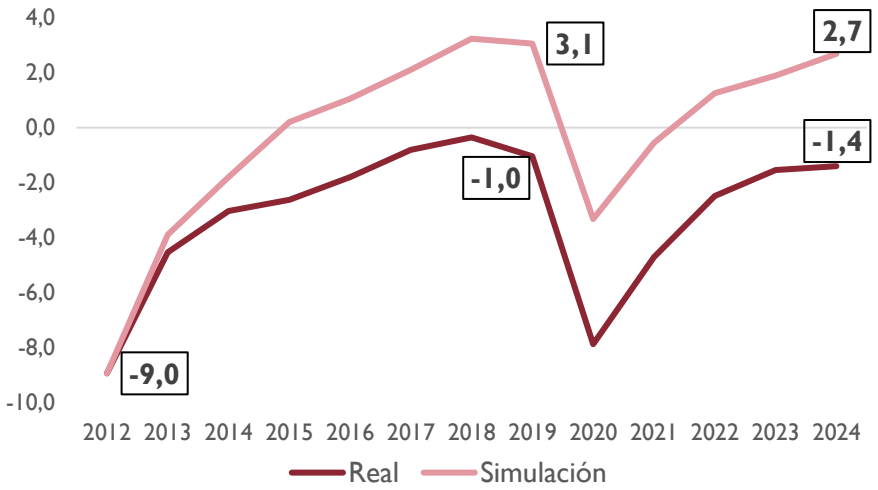
GRÁFICO 11. DIFERENCIAS DE LA SIMULACIÓN RESPECTO A LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA DEUDA, Y SU DISTRIBUCIÓN POR SUBSECTORES (% PIB)



Fuente: AIReF

Esta mejor evolución de la deuda se debe a mejoras sustanciales en los saldos primarios, principalmente en el caso de las CC. AA. y la A. C. Estas mejoras hubieran implicado ajustes adicionales, entre 0,6 y 1,7 puntos del PIB anuales, entre 2013 y 2015, años en los que se llevó a cabo una importante consolidación fiscal en un contexto de crisis económica. Esto lleva a cuestionar hasta qué punto los ajustes que exigía el marco fiscal establecido, aunque sí conducirían al nivel de deuda deseado, eran realistas, tanto por su magnitud, como por el número de años en los que se esperaba que se realizasen. En 2016 y 2017, los ajustes adicionales habrían sido más reducidos en torno a una décima del PIB. Posteriormente, en 2018, 2019 y 2024 los ajustes adicionales necesarios se habrían situado por encima de 0,6 puntos del PIB. Como resultado, el superávit primario sería al cierre de 2024 del 2,7% del PIB frente al déficit del 1,4% del PIB registrado, 4,1 puntos de diferencia.

GRÁFICO 12. SALDO PRIMARIO AA. PP. EVOLUCIÓN REAL VS SIMULACIÓN (% PIB)



Fuente: AIReF

En conjunto, la existencia de múltiples reglas fiscales y objetivos exigentes parecen no haber tenido un impacto significativo en el cumplimiento de éstas por parte de las distintas administraciones. La evidencia disponible en otros países que ha guiado la reforma del marco europeo indica que la existencia de un marco de reglas más simple y consistente puede mejorar el grado de cumplimiento, de ahí que merezca la pena explorar la posibilidad de situar la regla de gasto en el centro del marco nacional. Cordes et al. (2015)[15] describen las características del grado de cumplimiento de 31 reglas de gasto en economías avanzadas y emergentes y encuentran que las reglas de gasto se cumplen con mayor frecuencia que otros tipos de reglas fiscales. Pero también hay evidencia de que no solo importa la existencia de reglas, sino la idoneidad del nivel en el que se haya fijado el límite numérico, es decir, si este resulta óptimo o apropiado (Reuter, 2015)[16].

Además, la evidencia también sugiere que la mejora del cumplimiento no pasa solo por reforzar el marco de reglas vigente, sino que depende de un conjunto amplio de factores institucionales. Entre estos factores destaca la apropiación por parte de las distintas administraciones de los compromisos adquiridos, que a su vez depende del grado de coordinación en su fijación, del nivel de corresponsabilidad fiscal y, en general, del marco de gobernanza

[15] Cordes, T., Kinda, M. T., Muthoora, M. P. S., & Weber, A. (2015). Expenditure rules: Effective tools for sound fiscal policy? International Monetary Fund.

[16] Reuter, W. H. (2015). National numerical fiscal rules: Not complied with, but still effective? European Journal of Political Economy, 39, 67-81.

de la política fiscal en un contexto de alta descentralización (Delgado, et al, 2017)[17].

[17] Delgado-Téllez, M., Lledo, V. D., & Pérez, J. J. (2017). On the determinants of fiscal non-compliance: An empirical analysis of Spain's regions. International Monetary Fund.

4. REQUERIMIENTOS DE LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA DE MARCOS PRESUPUESTARIOS NACIONALES

La reforma de 2024 ha introducido modificaciones en los requisitos de los marcos presupuestarios nacionales que se definieron con la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) de 2011. En el año 2011 se produjo una importante reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, denominada Six Pack, con la finalidad de reforzar la supervisión y coordinación fiscal a nivel europeo, a la vez que prevenir y reducir los desequilibrios macroeconómicos. La Directiva 2011/85/UE sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros fue uno de los seis elementos del Six Pack. Esta Directiva pretendía reforzar la responsabilidad nacional de las políticas presupuestarias estableciendo unos requisitos uniformes con relación a las reglas y procedimientos presupuestarios de los Estados miembros. En España esta Directiva experimentó una amplia transposición tanto en rango normativo, con la aprobación de diversas leyes orgánicas, como en detalle, con un extenso desarrollo a través de reales decretos y órdenes ministeriales.

En el año 2024 en el marco de la reforma de la gobernanza económica se introdujo la Directiva (UE) 2024/1265, que modifica la Directiva 2011/85/UE, con el propósito de fortalecer el papel de las Instituciones Fiscales Independientes (IFIs) y actualizar ciertos aspectos de los marcos fiscales nacionales de los Estados miembros. En particular, los cambios afectan a la transparencia en las previsiones, la mejora de las estadísticas, el diseño de los marcos fiscales a medio plazo y la importancia de las IFIs en el nuevo marco de gobernanza económica comunitaria y la integración de consideraciones medioambientales y fiscales a largo plazo. La Directiva modificativa mantiene el requisito de establecimiento de reglas presupuestarias numéricas en los marcos nacionales, que se han analizado con detalle en el apartado 2 de esta opinión. En su Artículo 2.1 establece que los Estados miembros deberán poner en vigor las disposiciones legales de la Directiva antes del 31 de diciembre de 2025.

Este apartado analiza cómo las nuevas disposiciones ofrecen tanto desafíos como oportunidades para mejorar la coherencia y efectividad del marco fiscal nacional, dadas las disfuncionalidades detectadas en los apartados anteriores. En este sentido es oportuno señalar que la Directiva establece unos requisitos mínimos para homologar los marcos fiscales de los Estados miembros. Pero en ningún caso limita su capacidad para ser más ambiciosos y aprovechar la transposición para alinear el diseño y funcionamiento de los marcos nacionales con los mejores estándares comunitarios.

4.1. Previsiones macroeconómicas y fiscales

La revisión de la Directiva apenas introduce cambios respecto a los requisitos que deben satisfacer las previsiones que acompañan a los marcos presupuestarios nacionales. La principal modificación se refiere a la necesidad de realizar un análisis independiente de los errores de previsión de los gobiernos. En este sentido, el texto *consolidado* en relación con las previsiones establece los siguientes requisitos:

- **Principio de realismo y prudencia**. Los Estados miembros deberán basar, tanto la planificación plurianual como la presupuestación anual, en las previsiones macroeconómicas más realistas con información actualizada. Las previsiones fiscales deberán elaborarse sobre la base del escenario macroeconómico más prudente o el más probable. Todos los Estados miembros velarán por que una institución fiscal independiente asuma la tarea de elaborar, evaluar o avalar las previsiones macroeconómicas anuales y plurianuales.

- **Transparencia**. Se mantiene la obligación de comparar las previsiones macroeconómicas y fiscales con las previsiones más actualizadas de la Comisión Europea y, en su caso, con las de otros organismos independientes.
- **Evaluación *ex post***. Las previsiones macroeconómicas y presupuestarias, a efectos de la planificación fiscal anual y plurianual, deben estar sometidas a evaluaciones *ex post* periódicas, objetivas y exhaustivas. La nueva Directiva establece que esta evaluación la realizará un organismo independiente, u otros con autonomía funcional y distinto al que produce las previsiones. Esas evaluaciones se harán públicas y deben incluir el análisis de los supuestos económicos, la comparación con previsiones elaboradas por otras instituciones y la evaluación de la precisión de previsiones anteriores.
- **Sesgos**. Si la evaluación *ex post* detecta un sesgo importante en un periodo de cuatro años, el Estado miembro deberá tomar medidas y hacerlas públicas.

En España la elaboración de previsiones se regula a través del Real Decreto 337/2018, de 25 de mayo, sobre los requisitos aplicables a las previsiones macroeconómicas y presupuestarias. En él se indica que los órganos que elaboran las previsiones son los encargados de realizar esta evaluación *ex post,* de manera que este elemento estaría en conflicto con la Directiva (UE) 2024/1265.

Con todo, la AIReF ya viene realizando un análisis exhaustivo de los errores de previsión y de los sesgos tanto de sus escenarios como de los del gobierno. Este mandato se cumple en virtud del artículo 14.4 de la Ley Orgánica 6/2013, de creación de la AIReF, que le atribuye la función de evaluación ex post de las previsiones macroeconómicas.

Por otro lado, podría aprovecharse la transposición de la Directiva para hacer que la AIReF informe el escenario macroeconómico sobre el que se asienta la propuesta de fijación de objetivos. Este escenario constituye el punto de partida para la fijación de objetivos y la planificación presupuestaria de todas las administraciones. En España la LOEPSF establece que la propuesta de fijación de objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública se acompañará de un informe que evalúe la situación económica para cada año en el horizonte de los objetivos. Este informe contiene una estimación del escenario económico de carácter plurianual que sirve de base para la elaboración de los PGE y que muchas administraciones toman como punto de partida para la elaboración de sus propios escenarios macroeconómicos y presupuestarios. La transposición de la Directiva es una oportunidad para

tomar en consideración la recomendación de la AIReF[18] de que se le consulte previamente sobre el escenario macroeconómico que se incorpora en el mencionado informe de evaluación de la situación económica española.

4.2. Plan presupuestario de medio plazo

En España, el documento que se empleaba para la planificación presupuestaria nacional de medio plazo era el Programa de Estabilidad. Usar el mismo documento que requería el PEC, el Programa de Estabilidad, como plan nacional en vez de dos documentos distintos era una singularidad a nivel europeo que sólo llevaban a cabo España, Bélgica y Portugal (Radu, 2023).

Con la reforma de la gobernanza fiscal de 2024 los Programas de Estabilidad desaparecen y se sustituyen por los Planes Fiscales Estructurales de Medio Plazo (PFEMP) y los Informes Anuales de Progreso. Los PFEMP tienen un horizonte temporal de 4 años, aunque el periodo de ajuste se puede ampliar hasta 7 años en el caso de realizar determinadas inversiones. Dichos documentos difieren en ciertas cuestiones, incluyendo su naturaleza temporal:

- Los *Programas de Estabilidad* funcionaban como *rolling window:* en cada actualización anual se añadía un año y se eliminaba el año previo, a la vez que se actualizaban las trayectorias de los años intermedios. Combinando los requisitos mínimos de los PEC más los requisitos mínimos de la Directiva de marcos nacionales, se podía utilizar el *programa de estabilidad* como Marco Presupuestario de Medio Plazo (MTBF, por sus siglas en inglés) nacional[19].
- Por su parte, los PFEMP están diseñados como *fixed window,* con unas proyecciones que no se actualizan mientras el plan tenga vigencia, esto es, hasta que se remita un nuevo PFEMP, normalmente al inicio de una legislatura. En los años de vigencia de los PFEMP los gobiernos remiten los *informes anuales de progreso* que, sin embargo, tienen una naturaleza ex-post, centrada en el cumplimiento de los objetivos en t-1 y t, y que no reúnen por tanto las características de ámbito, horizonte,

[18] Informe sobre el aval de las previsiones macroeconómicas del plan presupuestario 2024

[19] Es relevante notar que los programas de estabilidad que remitía el gobierno de España no cumplían con algunas de las provisiones de la Directiva 2011/85, como un desglose de proyecciones de ingresos y gastos específicas de la administración central y seguridad social o, tal y como refleja la Comisión Europea en su base de datos de gobernanza fiscal de 2023, la inclusión de un análisis de evaluación del impacto de sostenibilidad de las políticas económicas de medio plazo.

objetivos y políticas de medio plazo para ser homologables como MTBF nacional.

La regulación en la LOEPSF del Plan Presupuestario a medio plazo no cumple plenamente con los requisitos establecidos por la normativa europea. La LOEPSF establece el contenido del Plan Presupuestario a medio plazo en el artículo 29. Existen exigencias nuevas que no están recogidas y elementos previamente requeridos que tampoco se encuentran debidamente contemplados. En particular, la LOEPSF no contempla:

- La garantía de que los objetivos nacionales globales a medio plazo (objetivo de estabilidad, deuda y regla de gasto nacional) aseguraren su compatibilidad con la senda de gasto europea.
- Las proyecciones tendenciales de las principales partidas de ingresos y gastos con un mayor grado de detalle en lo relativo a la A. C. y los F. S. S.
- Una referencia a cómo la evaluación de las medidas adoptadas afectará a la sostenibilidad de las finanzas públicas no solo a largo plazo, sino también en el medio plazo, así como a un crecimiento económico sostenible e integrador. Además, que esta evolución tenga en cuenta los riesgos macrofiscales derivados del cambio climático y sus posibles efectos medioambientales y distributivos (véase recuadro 2).

A efectos del Plan Presupuestario a medio plazo, no sería suficiente con sustituir la referencia al Programa de Estabilidad del artículo 29 por la del Plan Fiscal y Estructural a Medio Plazo (PFEMP), que lo reemplaza en el nuevo marco fiscal europeo. El Programa de Estabilidad, que teóricamente recogía la estrategia fiscal a medio plazo del conjunto de las AA. PP., a juicio de la AIReF, ya presentaba limitaciones para ser considerada un auténtico Plan Presupuestario de medio plazo. Entre otras carencias, no contenía un desglose de las rúbricas de contabilidad nacional por subsectores que permitiera el análisis de cada nivel de administración y su coherencia con los respectivos presupuestos, ni contemplaba un mecanismo de debate y rendición de cuentas ante las Cámaras. Sin embargo, el PFEMP resulta aún menos adecuado, ya que su contenido es más reducido mientras que los requisitos exigidos por el marco europeo se intensifican.

Actualmente, la implementación de la reforma del marco fiscal europeo ha aumentado la fragmentación del proceso presupuestario. La AIReF había constatado en su Opinión sobre transparencia fiscal[20] la falta de coherencia entre los principales hitos del proceso presupuestario: actualización del programa de estabilidad, presupuestos de cada administración y el plan

[20] Opinión sobre Transparencia Fiscal

presupuestario. Esta fragmentación se ha agudizado recientemente en la medida en que el PFEMP tiene un menor contenido, alejándose de lo establecido en el artículo 29 de la LOEPSF. El PFEMP no contiene previsiones fiscales más allá del año en curso y ni tan siquiera recoge un desglose de saldo por subsectores. A su vez, los Presupuestos Generales del Estado (PGE) no se enmarcan en un marco plurianual que responda al contenido exigido en el artículo 29.1 de la LOEPSF. Además, los PGE no permiten comprobar el cumplimiento de las reglas fiscales, ya que no especifican el cumplimiento de la regla de gasto ni incluyen los ajustes de contabilidad nacional necesarios para verificar su coherencia con los objetivos fiscales.

Esta situación, junto con ciertas diferencias en el contenido exigido por la normativa al MTBF y al PFEMP, dificultaría que, en su configuración actual, Estados miembros como España utilicen el mismo documento para cumplir con la coordinación europea y con la Directiva de marcos fiscales nacionales. La transposición de la Directiva se debería aprovechar no sólo para adaptar el marco fiscal nacional a una situación en la que los *Programas de Estabilidad* europeos han desaparecido sin un documento equiparable, sino también para intentar elevar los estándares de planificación fiscal y configurar una verdadera estrategia fiscal nacional transparente, consensuada y que involucre a las administraciones territoriales. En este sentido, tanto el FMI como la OCDE[21] indican que una buena práctica, que no recoge la normativa europea, consiste en unificar el proceso de preparación del MTBF y el presupuesto anual. En el caso de España, la experiencia muestra que, si bien los *programas de estabilidad* resultaban útiles para la coordinación europea, tenían poca relevancia en la discusión doméstica y su influencia en la estrategia de elaboración de los presupuestos generales podía ser limitada.

La transposición de la Directiva podría constituir una ventana de oportunidad para establecer una presupuestación de medio plazo genuina más exigente que la contenida en el PFEMP. Aunque el PFEMP, al igual que la APE en su momento, cumple los requisitos mínimos establecidos por la Comisión Europea para su presentación como documento de supervisión fiscal europea, su contenido no abarca todos los elementos que manda la Directiva para poder considerarse un Plan Presupuestario a medio plazo. La perspectiva de medio y largo plazo de la reforma europea no puede alcanzarse exclusivamente a través de los PFEMP. Además, con el contenido actual se limitan a ser compromisos plurianuales para con las instituciones comunitarias, pero no sustituyen la planificación nacional a medio plazo, ni

[21] Ver, por ejemplo, Special Report No 22/2019 (European Court of Auditors, 2019)

por su finalidad ni por su contenido como tampoco por su forma de preparación. La experiencia de esta primera ronda de planes fiscales estructurales, incluido el español, así lo evidencia. La Directiva de marcos fiscales nacionales aprobada en 2011 ya exigía que los países contaran con un marco presupuestario nacional de medio plazo con un alcance mayor que el de los planes fiscales estructurales. Las modificaciones introducidas con la nueva reforma establecen, además: i) que los objetivos multianuales sean consistentes con el brazo preventivo del Pacto, ii) que las reglas fiscales nacionales promuevan la adopción de una planificación fiscal de medio plazo consistente con el brazo preventivo y iii) que los presupuestos anuales sean consistentes con los objetivos nacionales de medio plazo.

RECUADRO 2. MARCOS PRESUPUESTARIOS NACIONALES A MEDIO PLAZO

Los marcos presupuestarios a medio plazo (MTBF, por sus siglas en inglés) se definen como aquellas normas que permiten al gobierno ampliar el horizonte para la formulación de políticas fiscales más allá del calendario presupuestario anual. Son una herramienta para producir una planificación más consistente y efectiva en el medio plazo.

El brazo preventivo del PEC introdujo el concepto de objetivos presupuestarios de medio plazo y el requisito de remitir una planificación presupuestaria nacional a medio plazo bajo la forma de Programas de Estabilidad y Convergencia.

En 2011, la Directiva 2011/85/UE introdujo una serie de provisiones comunes para homogeneizar los MTFB en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros y fomentar una mayor apropiación nacional.

La transposición de la Directiva 2011/85/UE se llevó a cabo en diferentes leyes orgánicas, reales decretos y órdenes ministeriales, cuyos principales exponentes son el artículo 135 de la Constitución Española y la LO 2/2012.

En particular, las provisiones de los MTBF se contenían en los artículos 9, 10 y 11 de la Directiva 2011/85. Estos elementos se han visto parcialmente modificados por la Directiva (UE) 2024/1265. Las disposiciones consolidadas en referencia a los marcos presupuestarios nacionales de medio plazo a partir de ambas directivas son:

Ámbito y horizonte. El MTBF nacional debe ser creíble y efectivo. Para ello, debe adoptar un horizonte de planificación fiscal de al menos tres años para garantizar que la planificación nacional se inscriba en una perspectiva plurianual.

Objetivos. El MTBF nacional debe incluir objetivos presupuestarios de medio plazo de déficit, deuda y gasto. Estos objetivos deben ser consistentes con las reglas fiscales numéricas del marco nacional y europeo.

Consistencia. La Directiva indica que la ley presupuestaria anual será coherente con los objetivos presupuestarios nacionales a medio plazo.

Proyecciones de ingreso y de gasto. El MTBF debe contener proyecciones de ingresos y de gastos para el año presupuestario y siguiente basado en

un escenario de políticas constantes. Estas proyecciones deberán contener detalle de la administración central y seguridad social.

Políticas de medio plazo. La Directiva modificativa exige una descripción de medio plazo no sólo de las políticas económicas planeadas sino también de las reformas e inversiones que tengan un impacto en las finanzas públicas y en el crecimiento *sostenible* e *inclusivo*. Este impacto debe ser desgranado en ingresos y gastos.

Sostenibilidad. El MTBF nacional debe incluir un análisis del impacto en la sostenibilidad de las AA. PP. en el largo plazo.

Riesgos. La Directiva modificativa indica que ahora los MTBF también deben tener en cuenta, en la medida de lo posible, los riesgos macro fiscales derivados del cambio climático y los impactos medioambientales y distributivos[22].

Flexibilidad. Un nuevo gobierno puede actualizar su MTBF y sus prioridades políticas, pero debe indicar las diferencias entre el nuevo plan y el anterior.

[22] La referencia a los impactos distributivos es una *novedad* sólo para los Estados miembros fuera del área del euro ya que el Artículo 6(3d) del Reglamento 473/2013 ya requería la inclusión del impacto distributivo de las políticas en los borradores de plan presupuestario.

RECUADRO 3. LA TRANSPOSICIÓN EN OTROS PAÍSES

La Directiva 2024/1265 debe ser transpuesta en el ordenamiento nacional de los Estados miembros antes del 31 de diciembre de 2025. Si bien aún es pronto para analizar la calidad de la transposición en sí misma, sí es posible extraer lecciones del proceso transpositivo hasta la fecha en otros países.

Reforma amplia de los marcos fiscales nacionales

Los marcos fiscales nacionales de muchos Estados miembros se reformaron para acomodar los cambios introducidos a principios de la década pasada por el Six Pack, el Fiscal Compact y el Two Pack. Dado que la Directiva modificativa recoge, sistematiza y, en ciertos casos, amplía algunos de los elementos de estas normas, parte de su contenido ya está recogido en los marcos fiscales nacionales de ciertos Estados miembros. Es por ello por lo que la transposición es un ejercicio especialmente complejo que, en muchos casos, no consiste sólo en reemplazar unos elementos por otros, sino también en dotar de coherencia al conjunto y aprovechar para eliminar deficiencias.

Por este motivo, varios Estados miembros han considerado oportuno englobar el proceso de transposición como parte de una reforma más amplia de su marco y reglas fiscales nacionales. Según el European Fiscal Monitor (2025), alrededor de la mitad de las IFIs indican que la transposición nacional se encuadra en una reforma más amplia de su marco fiscal.

Diálogo con las partes interesadas

La Directiva forma parte de un paquete legislativo más amplio de reforma de la gobernanza económica, tanto europea como de los marcos fiscales nacionales. Por ello, las autoridades de varios países han llevado a cabo alguna forma de diálogo y coordinación con las partes interesadas.

Por ejemplo, en el caso de Bélgica (BE), Bulgaria (BG) y Grecia (EL) este diálogo ha tomado forma de grupo de trabajo. En el caso de Luxemburgo (LU), Hungría (HU) y Estonia (EE), las autoridades nacionales llevaron a cabo un proceso de consulta con expertos y partes interesadas. Así mismo, en varios países como Italia (IT), Lituania (LT) o Suecia (SE), se ha efectuado una revisión legislativa en profundidad a través de comisiones parlamentarias en la que han participado los actores interesados.

En este contexto, las IFIs pueden aportar su experiencia en supervisión fiscal para mejorar la solidez, coherencia y eficacia de las reglas europeas y el

marco presupuestario nacional. Por ello, varios Estados miembros las han implicado de forma proactiva.

4.3. Instituciones Fiscales Independientes

La Directiva 2011/85 de Marcos Presupuestarios Nacionales estableció por primera vez la necesidad de involucrar organismos independientes en los procesos presupuestarios nacionales. Esto supuso el primer impulso para la creación de IFIs, como la AIReF, concretándose algunos de sus requisitos y tareas en normativa europea posterior. Sin embargo, esta normativa solo establecía criterios generales a cumplir por dichas entidades, dando lugar a diferencias significativas entre Estados miembros en lo relativo, entre otras, a su mandato, tareas y dotación de recursos humanos y financieros.

En el ordenamiento jurídico español, la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la AIReF, transpuso parcialmente la Directiva 2011/85. Esta ley permitió igualmente dar cumplimiento al Tratado sobre Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TSCG), conocido como Pacto Fiscal Europeo (Fiscal Compact, en inglés) y al Two-Pack en esta materia, y mandata el desarrollo de la organización y funcionamiento de la entidad, que quedó plasmado en el Estatuto Orgánico de la AIReF, aprobado por el Real Decreto 215/2014, de 28 de marzo.

La Directiva modificativa introduce un nuevo artículo, el 8bis, que recoge, sistematiza y adapta ciertas provisiones contenidas en la normativa europea anterior, añadiendo ciertas novedades. Entre otras, la Directiva reformada codifica los estándares mínimos comunes que deben garantizar la independencia de las IFIs y establece una lista de sus tareas, ampliando y reforzando algunas de estas cuestiones:

La Directiva refuerza las garantías de independencia. La Directiva codifica estándares mínimos en términos de autonomía, comunicación pública, dotación de recursos y acceso a información relevante para desempeñar el mandato de las IFIs. Entre las novedades que introduce la Directiva se exige que dispongan de recursos adecuados, estableciendo expresamente que estos deben ser también estables. Asimismo, se exige un acceso adecuado a la información por parte de la IFI, incidiendo en el hecho de que éste debe producirse en un plazo oportuno. Por otro lado, contempla que las IFIs deban someterse a evaluaciones externas independientes: aunque AIReF se haya sometido de forma voluntaria a tal evaluación en dos ocasiones en el pasado, no se trata de una obligación que esté codificada como tal en la normativa española.

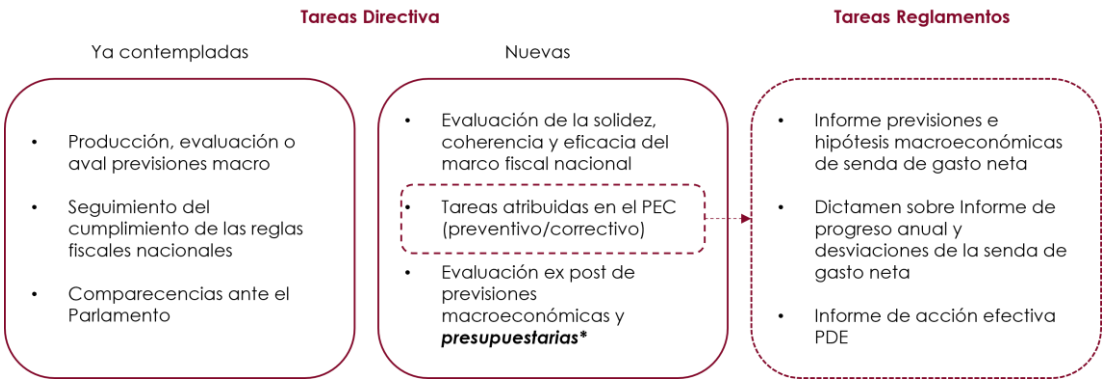
De forma similar, la Directiva recoge y sistematiza algunas de las tareas que ya venían desempeñando las IFIs. Entre ellas, se incluye el seguimiento del cumplimiento de las reglas fiscales nacionales numéricas, así como el análisis, aval o, en su caso, la producción de las previsiones macroeconómicas, tanto anuales como multianuales, que acompañan a los documentos de planificación presupuestaria. Asimismo, se establece la posibilidad de que las IFIs comparezcan, bajo invitación, ante su respectivo parlamento nacional.

Además, incorpora nuevas tareas no contempladas hasta ahora. En particular, se atribuye de forma expresa a la IFI la evaluación de la solidez, coherencia y eficacia del marco presupuestario nacional. Siendo un elemento nuevo no contemplado en la anterior Directiva, se trata de una tarea que exige ser recogido de forma expresa en la normativa española. Así mismo, la Directiva indica que esta tarea y las recomendaciones que emanen de su aplicación estarán sujetas al principio de cumplir o explicar por parte del Gobierno.

Asimismo, exige que los marcos presupuestarios nacionales, en la medida de lo posible, deben recoger los riesgos macro-fiscales derivados del cambio climático y los impactos medioambientales y distributivos. Esto es, la Directiva añade a los marcos presupuestarios de medio plazo nuevos requisitos de contenido que, por tanto, deberán ser tenidos en cuenta por la IFI al llevar a cabo la evaluación mencionada en el párrafo anterior.

Todo ello se añade a las tareas relacionadas con las modificaciones de los brazos preventivo y correctivo del PEC que ha traído consigo la reforma del marco fiscal de 2024 y que, por su rango de reglamento en ambos casos, tienen aplicación directa en todos los Estados miembros:

- En relación con el brazo preventivo, se establece la posibilidad -que será obligación a partir de 2032- de que la IFI emita un informe que acompañe el plan fiscal-estructural de medio plazo, sobre el aval o producción de las previsiones y las hipótesis macroeconómicas que sustentan la senda de gasto neto. Asimismo, se contempla la posibilidad de que el gobierno solicite a la IFI una valoración del informe de progreso y de los motivos de las desviaciones respecto a la senda de gasto comprometida.
- En relación con el brazo correctivo, se establece la posibilidad de que el gobierno solicite a la IFI un informe sobre la suficiencia de la acción efectiva adoptada por el Estado miembro para hacer frente a un déficit excesivo.



Además de consideraciones relativas a las garantías de independencia y tareas atribuidas a las IFIs, la Directiva recalca que los informes que éstas emiten en el marco de sus tareas están sujetos al principio de "cumplir o explicar". Si el gobierno se aparta de las recomendaciones emitidas por la IFI en dichas evaluaciones o informes, deberá explicar públicamente las razones.

4.4. La introducción de las consideraciones climáticas

La Directiva 2024/1265 introduce la necesidad de incluir en la evaluación de la sostenibilidad fiscal de las políticas económicas los riesgos macrofiscales derivados del cambio climático y sus impactos ambientales y distributivos. Además, exige a los Estados miembros que, tanto en sus MTBF como en su presupuesto anual, publiquen, en la medida de lo posible, información sobre los pasivos contingentes relacionados con catástrofes y el clima. Esta información deberá considerar, en lo posible, los costes fiscales derivados de catástrofes y perturbaciones climáticas.

Estos requisitos de información se explican por el elevado impacto fiscal que pueden suponer los riesgos medioambientales. En este sentido, la AIReF publicó en 2024 una Opinión Sobre Riesgos Fiscales. Esta Opinión incluye una estimación del coste fiscal de los desastres naturales en España y concluye que este tipo de riesgos tiene un impacto significativo para las finanzas públicas. Como resultado de este análisis, la AIReF propone, en línea con la Directiva, mejorar la información disponible y la explicitación de costes fiscales derivados de los desastres naturales.

Desde la perspectiva de sostenibilidad fiscal la AIReF introdujo por primera vez un análisis exploratorio del impacto del cambio climático en la Segunda Opinión sobre la sostenibilidad de las Administraciones públicas a largo plazo (2025). Dada la falta de consenso metodológico la AIReF realiza un ejercicio basado en el Global Economic Model (Oxford Economics). En él,

incorpora diferentes escenarios de riesgos físicos y de transición y analiza cómo variables energéticas y climáticas interactúan entre sí junto con las macro y fiscales derivando implicaciones para la ratio de deuda pública.

5. PROPUESTAS

En una economía con un alto grado de descentralización de sus finanzas públicas, el marco fiscal nacional constituye la primera línea de defensa de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad de las finanzas públicas. Más allá de las obligaciones impuestas por nuestra pertenencia a la Unión Europea, contar con un marco fiscal nacional sólido, coherente y eficaz es un elemento imprescindible para poder afrontar con garantías de éxito el reto de conseguir unas finanzas públicas sostenibles sin descuidar el crecimiento económico.

El marco fiscal nacional debe procurar la seguridad y coordinación necesarias para abordar la sostenibilidad de las finanzas públicas con una visión integral. La fuerte interconexión entre los diferentes subsectores y administraciones hace que no tenga sentido compartimentar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Las decisiones sobre elementos concretos como los compromisos de gasto militar, el sistema de pensiones o las inversiones necesarias para hacer frente a los retos que tiene la economía española afectan a la sostenibilidad agregada y no solo a los subsectores responsables de esas políticas.

La AIReF considera necesario reformar el actual marco fiscal nacional, y en este sentido, la transposición de la Directiva 2024/1265 abre una ventana de oportunidad. El marco fiscal nacional debe modificarse para (1) asegurar la coherencia con los principios y las reglas del nuevo marco europeo que entró

en vigor en abril de 2024; (2) abordar las debilidades que se han ido detectando en el funcionamiento del propio marco nacional tanto en lo que respecta al sistema de reglas como a los mecanismos de coordinación y corrección, así como en el funcionamiento de la cláusula de escape; (3) finalmente, la transposición de la Directiva modificada de marcos presupuestarios nacionales contiene nuevos requisitos que deberán transponerse a la legislación nacional no más tarde del 31 de diciembre de 2025.

Sin embargo, la reforma del marco fiscal no puede resolver las distorsiones que originan en su funcionamiento y eficacia las expectativas de reforma del sistema de financiación autonómico o el mantenimiento de los mecanismos extraordinarios de financiación de las CC. AA. Ambos elementos incentivan a comportamientos estratégicos de las administraciones en relación con el cumplimiento de las reglas fiscales. Así, por ejemplo, los incentivos para reducir la deuda y el déficit se ven debilitados ante la perspectiva de obtener mayores ingresos a través de un nuevo sistema de financiación o la condonación parcial de la deuda, introduciendo problemas de riesgo moral

Este apartado presenta las propuestas planteadas por la AIReF para la reforma del marco fiscal nacional. Tras identificar las debilidades existentes, cada propuesta guarda una relación directa con las carencias detectadas y busca contribuir a su corrección y mejora. Para mayor claridad, las propuestas se han agrupado en cuatro bloques: las relativas a los principios generales de la LOEPSF; las referidas al sistema de reglas numéricas y su reparto entre administraciones; las dirigidas a otras debilidades del marco fiscal nacional; y las vinculadas a los mecanismos de supervisión y control.

5.1. Propuestas sobre los principios generales

Propuesta 1. Desarrollar el contenido de algunos principios generales de la LOEPSF como los de eficiencia y eficacia, lealtad institucional y transparencia

Con el objetivo de dotar a los principios generales del desarrollo necesario que garantice su plena operatividad en el ámbito de la LOEPSF, **la AIReF propone ampliar y concretar su contenido en los siguientes aspectos:**

- **Desarrollar el principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, prestando especial atención a la calidad del gasto público.** Para ello, vincular este principio con:
  - La realización de revisiones periódicas de gasto (spending reviews, en inglés) de carácter obligatorio en las administraciones incumplidoras de las reglas fiscales.

- El refuerzo de la presupuestación por resultados por parte de las administraciones públicas, promoviendo la mejora de la definición de objetivos e indicadores, y creando un sistema público de control *ex post* para evaluar la definición de los objetivos e indicadores, y la toma en consideración de su cumplimiento en la asignación presupuestaria [23].

- **Reforzar el principio de lealtad institucional mediante una mayor participación y corresponsabilidad de las administraciones territoriales en el marco fiscal nacional, a través de la revisión y mejora de los mecanismos de coordinación fiscal (CPFF y CNAL).** En particular:
  - En el ámbito de las CC. AA. representadas en el CPFF:
    - Crear un secretariado técnico, formado por funcionarios estatales y autonómicos, con las funciones de: (i) establecer un canal de comunicación permanente de contenido técnico entre el Estado y las CC. AA., que sirva de base para los debates en el seno del CPFF y la elaboración del PFEMP; (ii) integrar la perspectiva de los distintos niveles de administración e (iii) incorporar la participación de expertos externos en materias de su especialidad.
    - Reforzar el sistema de votación del CPFF: mantener la mayoría simple en cuestiones ordinarias, y exigir una mayoría reforzada (por ejemplo, 2/3 de los votos) en materias de especial relevancia para la autonomía financiera (reglas fiscales, sistema de financiación).
    - Permitir la incorporación de asuntos al orden del día del CPFF por parte de las CC. AA. cuando así lo solicite un número mínimo de ellas, garantizando que se aborden cuestiones de interés común.
    - Establecer un marco temporal predefinido que determine los plazos de convocatoria del CPFF en relación con cada uno de los principales hitos del ciclo presupuestario y fiscal.
  - Por lo que se refiere al ámbito de las CC. LL.:
    - Reforzar el papel de la CNAL para que sea un verdadero cauce de comunicación entre el Estado y las CC. LL. Para ello, sería necesario que, en la CNAL, por parte de las CC. LL., los integrantes fueran elegidos con un sistema proporcional que recoja todos los estratos de población para que puedan estar representados todos los grupos con intereses comunes.

[23] Ver la Opinión sobre el procedimiento presupuestario.

- Reforzar también la coordinación en materia fiscal a través de los órganos de tutela financiera de las CC. LL., con el objetivo de que en todas ellas se apliquen las normas fiscales de forma homogénea con la supervisión del Ministerio de Hacienda. Este ministerio tendría que establecer y supervisar el marco común a aplicar por las CC. AA. que tienen competencias en materia de tutela financiera de las CC. LL. de su ámbito, para evitar que se produzcan diferencias interpretativas.
- Permitir la incorporación de asuntos al orden del día de la CNAL por parte de las CC. LL. cuando así lo solicite un número mínimo de ellas, garantizando que se aborden cuestiones de interés común.
- Establecer un marco temporal predefinido que determine los plazos de convocatoria de la CNAL en relación con cada uno de los principales hitos del ciclo presupuestario y fiscal.

o Comunicación a las Administraciones Territoriales por parte de la Administración Central, de las previsiones que les afectan, tanto en materia de recursos como de gastos, en el periodo que abarca el plan presupuestario.

- **Ampliar el principio de transparencia, incorporando la obligación de las AA. PP. de publicar, al menos, la siguiente información:**
  - La evolución del gasto primario neto de medidas de ingresos, con periodicidad similar a la ejecución en términos de contabilidad nacional[24].
  - La conciliación detallada de los presupuestos de las administraciones con los objetivos fiscales vigentes, para lo que deberá contener al menos una previsión de las principales rúbricas de contabilidad nacional y de la evolución del gasto primario neto de medidas de ingresos, desglosado en sus principales componentes.
  - Un inventario actualizado con la periodicidad que se considere pertinente de sus principales pasivos contingentes, con suficiente nivel de detalle, incluyendo asimismo los riesgos asociados al cambio climático.

Propuesta 2. Reformular los mecanismos extraordinarios de financiación

Para garantizar la compatibilidad de los mecanismos extraordinarios de financiación con el principio de responsabilidad y fomentar la disciplina de

[24] Mensual para Administración Central, CC. AA. y Fondos de la Seguridad Social y trimestral para el conjunto de las CC. AA. y el subsector de CC. LL.

las CC. AA. en los mercados financieros, **la AIReF propone reformular los mecanismos extraordinarios de financiación para promover la vuelta progresiva de las CC. AA. al mercado, restringiendo su utilización a supuestos concretos, excepcionales y temporales, cuyo acceso esté siempre sujeto a condicionalidad.**

5.2. Propuestas sobre el sistema de reglas fiscales numéricas y su reparto entre administraciones

Propuesta 3. Revisar el sistema de reglas fiscales numéricas nacionales en línea con el nuevo marco fiscal europeo

Con el fin de garantizar el cumplimiento de las exigencias derivadas de las reglas fiscales europeas y, al mismo tiempo, dotarlo de mayor consistencia, racionalización y jerarquización**, la AIReF propone revisar el sistema de reglas fiscales numéricas nacionales en línea con el nuevo marco fiscal europeo, situando la regla de gasto armonizada con la europea en el centro de la supervisión fiscal.** Para ello, el nuevo sistema de reglas fiscales debería reunir los siguientes requisitos:

1) Establecer la regla de gasto como elemento central de la supervisión fiscal:

   a) Regular todos los elementos que intervienen en su cálculo de forma completa y precisa, supeditando expresamente la definición del gasto neto de medidas de ingresos a la normativa europea y desarrollando los elementos necesarios para su cálculo a nivel de administración. Completar esta regulación, en su caso, con el correspondiente desarrollo reglamentario y con guías metodológicas que aclaren las especificidades de cada subsector.

   b) Extender su aplicación a los Fondos de la Seguridad Social, integrando además la regla de gasto de pensiones en el marco fiscal nacional, reformulada en términos de gasto primario neto de medidas de ingresos.

   c) Fijar las tasas de referencia cada cuatro años en el marco de elaboración del PFEMP para todas las administraciones, garantizando la compatibilidad de las tasas de referencia de las distintas administraciones con el compromiso agregado para el conjunto de las AA. PP. aprobado por las instituciones europeas.

2) Definir los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda de manera que garanticen el cumplimiento de la regla de gasto.

Propuesta 4. Redefinir y dotar de transparencia a los criterios de reparto de las reglas fiscales nacionales

El reparto de las reglas fiscales debería basarse en criterios claros, explícitos y transparentes, que tengan en cuenta la factibilidad real de su cumplimiento. En este sentido, para la fijación y el reparto de las reglas fiscales nacionales, **la AIReF propone definir un procedimiento de fijación de objetivos con criterios transparentes y explícitos, que asegure el cumplimiento de la senda de gasto primario neto de medidas de ingresos comprometida en el PFEMP y tenga en cuenta la factibilidad y la situación de partida de las diferentes administraciones.** Para ello, el procedimiento debería ajustarse a los siguientes requisitos:

1) La regla de gasto nacional:

   a) Establecer en la normativa los criterios para la fijación de la tasa de referencia para cada administración, considerando su posición fiscal y la factibilidad de su cumplimiento.

   b) Fijar las tasas de referencia para un periodo de cuatro años para cada administración, coincidiendo con el calendario del PFEMP para el conjunto de las AA. PP., sin posibilidad de revisión, salvo que se modifique el PFEMP o en circunstancias excepcionales debidamente recogidas en la normativa.

   c) Incluir las tasas de referencia correspondientes a cada administración en su propio PFEMP —elaborado por la Administración Central, los Fondos de la Seguridad Social, cada Comunidad Autónoma y las grandes Corporaciones Locales—, siguiendo un contenido y procedimiento análogo al previsto para el conjunto de las AA. PP.

2) Los objetivos de estabilidad y deuda deberán fijarse para el mismo periodo de manera compatible con las tasas de referencia de la regla de gasto nacional de cada administración, teniendo en cuenta su posición fiscal y la viabilidad de su cumplimiento. Estos objetivos sí podrían ser revisados anualmente para reflejar la evolución real de las cuentas públicas y garantizar su factibilidad.

3) Transparencia:

   a) Publicar de forma detallada los supuestos y cálculos empleados en la aplicación de los criterios de fijación de la tasa de referencia de la regla de gasto nacional, desglosados por subsectores y administraciones.

b) Garantizar que esta información figure tanto en la propuesta remitida por el Gobierno al CPFF y a la CNAL para su informe previo, como en el acuerdo para su aprobación por el Consejo de Ministros.

5.3. Propuestas sobre otros aspectos del marco nacional

Propuesta 5. Ampliar el contenido del PFEMP y del Informe de Progreso Anual y regular el procedimiento para su elaboración

Un PFEMP que recoja el contenido mínimo que le exige el Reglamento (UE) 2024/1263 puede ser perfectamente válido y, al mismo tiempo, no cumplir con los requisitos necesarios para garantizar una planificación presupuestaria a medio plazo efectiva, realista y creíble. Y ello, en la medida en que, a priori, la naturaleza de dicho documento no es la de satisfacer tal función, que correspondería al marco presupuestario nacional a medio plazo. El contenido de este último está regulado en la Directiva de Marcos Presupuestarios Nacionales y excede al contenido mínimo exigido al PFEMP, aunque existan solapamientos entre ambos. Dichos solapamientos permiten que, con ajustes, un mismo documento satisfaga los requisitos exigidos a ambos.

En caso de que, tal y como ocurría con el Programa de Estabilidad hasta la reforma del marco fiscal, se pretenda que el PFEMP sea también el marco presupuestario nacional a medio plazo, la AIReF propone ampliar el contenido del PFEMP y de sus planes anuales de progreso para, de esta manera, asegurar la coherencia entre ambos. De este modo, los documentos que recogen la estrategia fiscal no solo cumplirían con los requisitos mínimos establecidos por la Comisión Europea para la remisión de estos informes de supervisión fiscal, sino que también incorporarían todos los elementos exigidos por la Directiva en materia de planes presupuestarios a medio plazo. Además, incluirían la información necesaria para reflejar, en coherencia con el carácter descentralizado de nuestro país, una auténtica estrategia fiscal del conjunto de las administraciones públicas españolas.

En este contexto, **la AIReF propone:**

1. **Ampliar el contenido del PFEMP para que constituya una auténtica estrategia fiscal a medio plazo realista y creíble. Para ello debe incorporar al menos información detallada sobre:**
   a) Proyecciones tendenciales detalladas de ingresos y gastos, desagregadas en contabilidad nacional por subsectores.
   b) Evolución del gasto primario neto de medidas de ingresos desagregada por sus principales elementos y por subsectores.

c) Proyecciones de ingresos y gastos en contabilidad nacional desagregadas por subsectores vinculadas a los compromisos de la regla de gasto.

d) Descripción de reformas e inversiones que explique cómo se alcanzará el ajuste fiscal previsto.

e) Cómo la evaluación de las medidas adoptadas incidirá en la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio y largo plazo, así como en un crecimiento económico sostenible e integrado.

f) Los riesgos macrofiscales derivados del cambio climático y sus posibles efectos medioambientales y distributivos.

2. **Regular un procedimiento participativo y transparente para la elaboración del PFEMP que debería comprender, al menos, los requisitos contenidos en la normativa europea en cuanto a participación de todas las administraciones, informes de la AIReF tanto del escenario macroeconómico como fiscal, los agentes interesados y el Parlamento.**

3. **Ampliar la Información del Informe de Progreso Anual:**

   a) Actualizar las previsiones fiscales hasta el final del periodo del Plan Fiscal y Estructural de Medio Plazo.

   b) Incluir las variaciones del gasto primario neto de ingresos correspondientes a cada año del Plan Fiscal y Estructural de Medio Plazo, detallando el cálculo para cada uno de los años.

   c) Desglosar la variación del gasto primario neto de ingresos por subsectores, indicando la contribución de cada uno al cumplimiento de la regla de gasto europea.

Propuesta 6. Elaborar Planes Fiscales y Estructurales de medio plazo de la Administración Central, los Fondos de la Seguridad Social, las CC. AA. y las grandes CC. LL.

Con el fin de garantizar que las cuentas anuales de las distintas administraciones se enmarcan en un escenario plurianual coherente con el PFEMP nacional, la AIReF **propone que se regule la obligación de la A. C., F. S. S., las CC. AA. y las grandes CC. LL., de elaborar su propio PFEMP de forma que se asegure la coherencia entre la planificación presupuestaria del medio plazo de cada administración y del conjunto de las AA. PP. Estos PFEMP se elaboraría en paralelo con el nacional, con un procedimiento análogo de elaboración y aprobación y un contenido adaptado a la realidad de cada subsector.** Esta adaptación implicaría, por ejemplo, reducir los requisitos de contenido sobre el escenario macroeconómico en los PFEMP de las

Administraciones Territoriales o hacer más incidencia en las políticas propias de cada administración como sanidad o educación en el caso de las CC. AA.

Propuesta 7. Ampliar la regulación de la cláusula de escape

Para incorporar a la regulación de la cláusula de escape todos los elementos necesarios para asegurar su coherencia con la aplicación práctica, **la AIReF propone**:

1. Extender la aplicación de la cláusula de escape a todas las administraciones públicas y a todas las reglas fiscales nacionales.
2. Definir un plazo concreto de duración para la cláusula de escape, con posibilidad de ampliación, a fin de reducir la inseguridad jurídica derivada de la actual indefinición.
3. Establecer un plazo más amplio y razonable para la presentación del plan de reequilibrio, que permita planificar los ajustes con certidumbre y garantice su aplicación efectiva al término del periodo de activación.

Propuesta 8. Eliminar las disposiciones del periodo transitorio de la LOEPSF. Con el fin de solucionar el desfase del periodo transitorio de la LOEPSF, que fijó metas de déficit y deuda para 2020 que no llegaron a cumplirse, **la AIReF propone eliminar las disposiciones relativas al periodo transitorio que no resultan aplicables ni exigibles.**

5.4. Propuestas sobre los mecanismos de supervisión y control

Propuesta 9. Fortalecer el sistema de medidas preventivas y correctoras.

La LOEPSF presenta margen de mejora en aspectos como la gradualidad de las medidas, la previsión de actuaciones preventivas, la eficacia de los mecanismos existentes y la incorporación de incentivos positivos al cumplimiento.

Por tanto, la AIReF propone fortalecer la credibilidad, eficacia y aplicación práctica del sistema de medidas preventivas y correctoras, mediante las siguientes actuaciones:

1. **Racionalizar el sistema de medidas**, eliminando aquellas de cumplimiento forzoso con escasa credibilidad y dotándolas de una mayor gradualidad en su aplicación), a fin de reforzar su eficacia sin comprometer su aplicabilidad.
2. **Fijar plazos máximos predefinidos para cada actuación necesaria en la implementación de las medidas**, como la publicación de los informes de cumplimiento de las reglas fiscales o la convocatoria del CPFF tras la presentación de un PEF.

3. **Reformar el sistema de incumplimientos con un enfoque más flexible y plurianual**, incorporando una cuenta de control alineada con el marco de gobernanza fiscal europeo.
4. **Extender las medidas preventivas también a la A. C.**, a fin de anticipar riesgos de incumplimiento antes de que se materialicen.
5. **Sustituir los acuerdos de no disponibilidad de créditos por revisiones de gasto (spending reviews, en inglés) obligatorias**, reforzando el coste reputacional del incumplimiento y promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas. En estas revisiones se aplicaría el principio de cumplir o explicar sobre las propuestas que contengan. Asimismo, incorporar mecanismos correctivos que incidan también por el lado de los ingresos, como revisiones de los beneficios fiscales o incentivos positivos vinculados al cumplimiento de las reglas fiscales.
6. **Vincular el cumplimiento de las reglas fiscales a beneficios concretos**, como condiciones más favorables en convenios de colaboración o acceso prioritario a programas de inversión pública, de manera que sea percibido no solo como exigible, sino también como positivo por administraciones, responsables políticos y ciudadanía.

Propuesta 10. Adaptar el marco legal de funcionamiento de la AIReF al marco europeo.

A la luz del nuevo marco europeo, se han atribuido nuevas funciones a la AIReF, lo que exige modificar su marco legal de funcionamiento. Además, existen otros aspectos de su regulación que podrían ser susceptibles de mejora. En este sentido, pese a la existencia de salvaguardas de independencia, los recursos asignados no garantizan la flexibilidad y previsibilidad necesarias. Asimismo, existe margen para reforzar la interacción con el Gobierno y la exigencia de comparecencias públicas. Finalmente, el principio de "cumplir o explicar" muestra un grado de aplicación insuficiente, en la medida que solamente la A. C. hace un seguimiento público de las contestaciones a las recomendaciones de la AIReF en su página web.

Por tanto, **la AIReF propone las siguientes actuaciones:**

1. **Adaptar los informes preceptivos de la AIReF al nuevo marco nacional y europeo:**
   a) Informe sobre el reparto vertical de las reglas fiscales, que permita pronunciarse sobre la aplicación de los criterios de distribución antes de informar el reparto individual entre comunidades autónomas.

b) Informe sobre la solidez, coherencia y eficacia del marco fiscal nacional, con periodicidad de dos años, para realizar la nueva función atribuida en el nuevo marco de gobernanza fiscal europea

c) Informe de la AIReF sobre el PFEMP y sobre los Informes anuales de progreso.

d) Informes de la AIReF sobre los PFEMP de las diferentes administraciones.

e) Aval sobre las previsiones macroeconómicas el PFEMP y sobre los Informes anuales de progreso.

2. **Regular expresamente la función de la AIReF de evaluación ex post de las previsiones presupuestarias, en el caso de que se le encomiende esta tarea, del mismo modo que ya evalúa las previsiones macroeconómicas**

3. **Incorporar en la Ley la función de evaluación de las políticas públicas.**

4. **Flexibilizar la gestión de los recursos humanos y financieros, de modo** que se pueda dar respuesta a nuevas funciones y necesidades sin comprometer la independencia institucional.

5. **Introducir un marco presupuestario plurianual para la AIReF.**

6. **Formalizar convenios de intercambio de información o memorandos de entendimiento** con los Ministerios de Hacienda y de Economía, estableciendo plazos y procedimientos claros que garanticen el acceso oportuno y completo a los datos necesarios.

7. **Implantar un calendario de comparecencias públicas** en el que se presenten y expliquen los análisis realizados ante el Parlamento, reforzando así la transparencia y la rendición de cuentas.

8. **Publicar periódicamente el grado de cumplimiento de las recomendaciones de la AIReF** o, en su caso, la explicación de su no aplicación, en las páginas web de las administraciones destinatarias.

ANEXO. EJEMPLO TEÓRICO DE REPARTO DE REGLAS FISCALES NACIONALES ENTRE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

En línea con las propuestas formuladas, la AIReF presenta un ejercicio teórico de fijación y reparto de las reglas fiscales entre las administraciones públicas, que debe entenderse como una opción compatible con la propuesta presentada, existiendo otras alternativas que también cumplirían los requisitos.

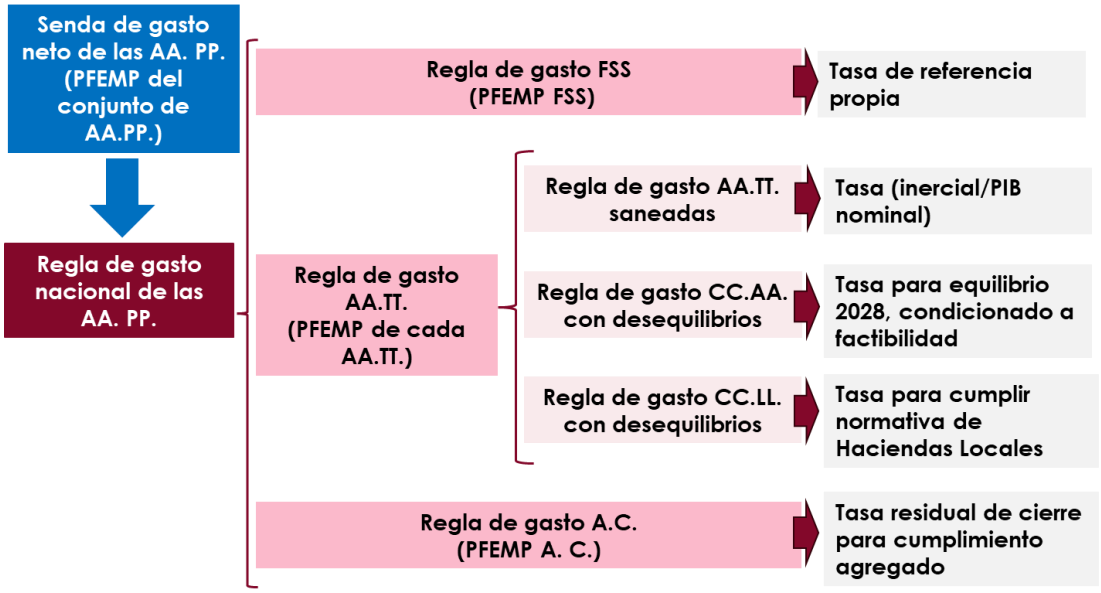
Punto de partida

El punto de partida sería la senda de gasto neto prevista en el PFEMP para el conjunto de las AA. PP. en vigor. A partir de dicha senda, se fijaría la tasa de variación de la regla de gasto nacional para el conjunto de las AA. PP., de modo que coincida con la senda de gasto una vez adaptado el cálculo de la regla nacional a la metodología europea.

Opciones de reparto

Para fijar la tasa de referencia de la regla de gasto entre las distintas administraciones podrían emplearse múltiples aproximaciones, todas ellas compatibles con los requisitos señalados para un reparto basado en criterios claros, explícitos y transparentes y que, además, tengan en cuenta la factibilidad real de su cumplimiento.

Esquema de ejemplo de reparto de regla de gasto nacional entre AA. PP.



A modo de ejemplo, los criterios de reparto podrían ser los siguientes:

– Las AA. PP. saneadas (aquellas con una deuda pública inferior al límite que señala la LOEPSF para el subsector al que pertenezca: en este caso estarían algunas CC. AA. y la mayor parte de las CC. LL., para las que el crecimiento de su gasto debería mantenerse limitado, contribuyendo al cumplimiento de la senda europea). La tasa de referencia podría fijarse en la tasa de crecimiento gasto neto estimada en el PFEMP antes del ajuste. Otras opciones serían emplear la tasa de crecimiento inercial del gasto o del PIB nominal.

– F. S. S.: este subsector tendría una tasa de referencia propia de acuerdo con la regla de gasto de pensiones, que debería ser reformulada en términos de gasto primario neto de medidas de ingresos.

– CC. AA. con desequilibrios (aquellas con una deuda pública superior al límite correspondiente al subsector autonómico): la tasa de referencia debería permitir alcanzar un saldo en equilibrio a fin de vigencia del PFEMP, condicionado a su factibilidad de consecución. Esta condición de factibilidad se materializaría en que la tasa de referencia de la regla de gasto no podría ser inferior a un determinado valor, 2%.

– CC. LL. con desequilibrios (aquellas con niveles de deuda por encima de lo permitido por la normativa de Haciendas Locales): la tasa de referencia debería resultar de la aplicación de su propia normativa, que establece la obligación de equilibrio presupuestario y límites de deuda en relación con los ingresos corrientes.

– A. C.: la tasa de referencia para este subsector se calcularía de manera residual, de forma que garantice el cumplimiento del objetivo agregado. Este papel de cierre por parte del Gobierno central se justificaría por su mayor volumen de deuda y su mayor capacidad para adoptar medidas de ingresos.

Este reparto de la regla de gasto entre las distintas administraciones podría completarse con la fijación de objetivos de estabilidad y deuda pública, en cuyo caso, deberán establecerse de forma consistente con el cumplimiento de la correspondiente regla de gasto.

Este sistema de reparto presenta como ventajas que asegura la coherencia a la hora de alcanzar el compromiso agregado, es transparente y predecible, y, además, tiene en cuenta la situación de partida de cada administración.