

EL CONTROL DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA EN TIEMPOS DE PANDEMIA

Marzo de 2022

NICOLÁS ALDEA MARTÍNEZ

*Profesor colaborador de Derecho Constitucional
Universidad Complutense de Madrid*

SUMARIO: 1.- La evolución de la normativa comunitaria hasta la creación de los consejos fiscales independientes. 2.- La creación de los consejos fiscales como solución a las causas que explican el déficit. 3.- Las dudas suscitadas por el actual régimen jurídico de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. 4.- Estado constitucional pospandemia: la incertidumbre sobre la evolución del sistema de control presupuestario.

1.- La evolución de la normativa comunitaria hasta la creación de los consejos fiscales independientes

La buena gobernanza sobre la economía se refiere a los dos pilares básicos de la política económica, la política fiscal y la monetaria. La estabilidad presupuestaria se ha configurado como complemento -tal vez, como componente- de los principios fundamentales que rigen la política económica de la Unión Europea (la economía de mercado abierta y libre competencia que hoy recogen los artículos 119.2 y 120 TFUE).

La preocupación en la Unión Europea por el control de la estabilidad presupuestaria está presente desde sus orígenes.

El principio de estabilidad presupuestaria en Europa tiene su origen en la literatura económica del siglo pasado, literatura que parcialmente se ha ido trasladando al marco jurídico de la Unión Europea. Se podría incluso decir que el principio de estabilidad presupuestaria tiene su origen en el siglo XIX, con base en las ideas de Adam Smith; aunque lo cierto es que fue en el siglo XX donde adquirió una mayor significación con el enfrentamiento de dos teorías: el análisis de la influencia en el crecimiento económico del gasto público de J. M. Keynes y de la política monetaria de M. Friedman. Otros

economistas como Friedrich Hayek o Ludwig von Mises también han defendido el control del gasto público pero el autor que puede ser considerado la referencia en la defensa de lo que ahora se ha llamado principio de estabilidad presupuestaria es el economista estadounidense James M. Buchanan.

Cuando se habla de estabilidad presupuestaria se está hablando de control del déficit y el endeudamiento público. Esta idea, como he señalado, está presente en la Unión Europea desde su origen.

El Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (TCE) de 25 de marzo de 1957 ya preveía que cada Estado miembro aplicara «la política necesaria para garantizar el equilibrio de su balanza global de pagos» (artículo 104). En los primeros trabajos para el desarrollo económico de la Unión Europea también se hacía mención a la importancia de la política fiscal para lograr la unión monetaria, debido a la estrecha relación que existe entre ellas. Así lo recogía por ejemplo el Libro Blanco de la Comisión de 1985, cuyo presidente entonces era Jacques Delors.

El TCE fue modificado a través del Tratado de Maastricht, firmado en esa ciudad el 7 de febrero de 1992. A partir de la entrada en vigor el 1 de noviembre de 1993 del Tratado de Maastricht se estableció una moneda única para los Estados miembros de la Unión Europea y la asunción de la política monetaria por el Banco Central Europeo.

El Tratado de Maastricht, siguiendo el Informe Delors, preveía tres fases para la consecución de la Unión Económica y Monetaria. La primera fase, desde el 1 de julio de 1993, centrada en la libre circulación de capitales, la mejora de la coordinación de las políticas económicas y el incremento de la cooperación de los Bancos Centrales; la segunda, centrada en la convergencia de las políticas económicas y monetarias y el saneamiento de las finanzas públicas de los Estados; y la tercera, en la fijación de los valores de cambio y el establecimiento de la moneda única.

Ya en ese momento, una posible crisis de sobreendeudamiento en la zona euro no era ninguna hipótesis descabellada, por lo que el Tratado Constitutivo de la Comunidad

Europea, aprobado mediante el Tratado de Maastricht, exigió que los Estados miembros mantuvieran una cierta disciplina presupuestaria y previó en su redacción inicial un procedimiento para evitar desequilibrios presupuestarios que incluía una fase preventiva y otra represiva.

El artículo 103 TCE regulaba la fase preventiva a través de un procedimiento en el que el Consejo, apoyado por la Comisión, coordinaba la política económica de los Estados miembros. El citado artículo obligaba a los Estados miembros a considerar sus políticas económicas como una cuestión de interés común y a coordinarlas en el seno del Consejo -respetando el principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia y favoreciendo una eficiente asignación de recursos-, y permitía al Consejo, a propuesta de la Comisión, acordar por unanimidad medidas adecuadas a la situación económica o la concesión de una ayuda financiera comunitaria al Estado miembro afectado por acontecimientos excepcionales, informando de todo ello al Parlamento. Hoy este contenido se encuentra en el artículo 121 TFUE.

El artículo 104 C TCE, por su parte, centrado en la fase represiva, obligaba a los Estados miembros a evitar déficits excesivos a través de un procedimiento en el que la Comisión y el Consejo podían ejercer presión sobre los Estados incumplidores. El TCE encargaba a la Comisión supervisar la evolución de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros con el fin de detectar errores manifiestos y examinar la observancia de la disciplina presupuestaria atendiendo a unos criterios determinados. El Consejo, previo informe de la Comisión detectando el incumplimiento –o probable incumplimiento- de un Estado miembro, decidiría por mayoría cualificada, sobre la base de una recomendación de la Comisión y oído el Estado miembro afectado, si existía o no un déficit excesivo y, de decidir que existía, dirigiría recomendaciones al Estado en cuestión para poner fin a esa situación en un plazo determinado de tal modo que, de no ser seguidas estas recomendaciones, el Consejo podría imponer sanciones (como obligar al Estado afectado a constituir un depósito o imponerle multas). El contenido del artículo 104 C TCE hoy se recoge en el artículo 126 TFUE.

En el Protocolo número 5 anejo al propio Tratado sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo se concretó el contenido del artículo 104 C TCE y se estableció un límite del 3% de déficit público nominal y un límite del 60% de deuda pública, los dos en relación con el PIB a precios de mercado. Hoy es el Protocolo Adicional número 12 del TFUE, sobre procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, de 9 de mayo de 2008.

En definitiva, en 1992 ya existía en la Unión Europea un sistema de disciplina fiscal, regulado en el TCE. Era un sistema centrado en la supervisión del cumplimiento de los límites de déficit y deuda pública en el que el Consejo contaba con un importante grado de discrecionalidad; sin embargo, era un sistema débil, basado en principios y objetivos que en la práctica no eran tenidos en cuenta por los Estados miembros, que mantenían su autonomía presupuestaria prácticamente de manera absoluta. Es decir, la Unión Europea se componía así de una política monetaria única y de unas políticas presupuestarias que se mantenían en el ámbito de decisión de los Estados miembros.

Pues bien, este es el sistema de control presupuestario que tenemos actualmente en la Unión Europea. Es cierto que ha habido muchas reformas que han terminado por convertir el sistema de control presupuestario en una algarabía normativa que resulta de escasa aplicación, pero todas esas reformas se han limitado a completar el esquema establecido por el Tratado de Maastricht.

La primera reforma se hizo a través del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997, formado por dos reglamentos, que se aprobaron con el fin de completar el TCE en cuanto a tres cuestiones pendientes: el tamaño de déficit admisible, las circunstancias excepcionales que permitiesen superar el límite de déficit y el importe de las sanciones aplicables en caso de incumplimiento por un Estado miembro¹.

¹ El PEC se articuló a través del Reglamento (CE) núm. 1466/97, del Consejo, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, centrado en la vertiente preventiva, en desarrollo del artículo 103 TCE, y el Reglamento (CE) núm. 1467/97, del Consejo, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, que se encargaba de la vertiente correctora.

Las medidas introducidas por el PEC, sin embargo, se caracterizaron desde el principio por su dureza y cabía suponer su incumplimiento por los Estados miembros siempre que atravesaran por ciclos económicos recesivos, dado que los objetivos de déficit y deuda eran nominales y, en consecuencia, dependían en gran medida del PIB nominal.

El incumplimiento del PEC no tardó en producirse. La Comisión detectó desviaciones de los objetivos presupuestarios en Alemania y Francia y dirigió dos recomendaciones al Consejo, de fechas 30 de enero de 2002 y 21 de enero de 2003, respectivamente. En la primera, la Comisión entendía que Alemania era demasiado optimista en su programa de estabilidad (2001-2005) y, en la segunda, que era muy probable que Francia superara en los años próximos el límite de déficit del 3% del PIB. Recomendó en ambas que el Consejo activara el mecanismo de alerta rápida.

La Comisión emitió un informe de 8 de enero de 2003 para Alemania y un informe de 28 de marzo del mismo año para Francia, recomendando al Consejo la apertura del procedimiento de déficit excesivo². Con base en dichos informes, el Consejo, declaró la existencia de déficit excesivo tanto en Alemania, el 21 de enero (Decisión del Consejo 2003/89/CE), como en Francia, el 3 de junio (Decisión del Consejo 2003/487/EC) y el Consejo recomendó a los dos Estados que tomaran diversas medidas para corregir sus desviaciones³. No obstante, la Comisión entendió que las medidas adoptadas por Alemania y Francia no eran suficientes para satisfacer la recomendaciones del Consejo y recomendó a éste que emitiera una advertencia señalando a los Estados qué medidas debían seguir⁴. Y el Consejo, en la reunión del ECOFIN de 25 de noviembre de 2003,

² El artículo 104 C TCE, apartado 6, prevé lo siguiente: "el Consejo, por mayoría cualificada y sobre la base de una recomendación de la Comisión, considerando las posibles observaciones que formule el Estado miembro de que se trate, y tras una valoración global, decidirá si existe un déficit excesivo".

³ El artículo 104 C TCE, apartado 7 prevé lo siguiente: "Cuando, de conformidad con el apartado 6, el Consejo decida declarar la existencia de un déficit excesivo, dirigirá al Estado miembro de que se trate recomendaciones con vistas a poner fin a esta situación en un plazo determinado".

⁴ Según el artículo 104 C TCE, apartado 9, "si un Estado miembro persistiere en no llevar a efecto las recomendaciones del Consejo, éste podrá decidir que se formule una advertencia a dicho Estado miembro para que adopte, en un plazo determinado, las medidas dirigidas a la reducción del déficit que el Consejo considere necesarias para poner remedio a la situación.

En tal caso, el Consejo podrá exigir al Estado miembro de que se trate la presentación de informes con arreglo a un calendario específico para examinar los esfuerzos de ajuste de dicho Estado miembro".

decidió no hacerlo. El Consejo, en contra de las recomendaciones de la Comisión, decidió no emitir esa advertencia si Alemania y Francia seguían los compromisos establecidos en aquella reunión⁵. Su finalidad: evitar que, de producirse un nuevo incumplimiento, pudieran imponerse sanciones económicas contra Alemania y Francia.

El Consejo tomó esa decisión con el fin de evitar la imposición de sanciones a Alemania y Francia, cuando en los tres últimos años, en concreto para los déficits públicos excesivos de Irlanda y Portugal, sí había seguido las recomendaciones de la Comisión.

Las consecuencias fueron importantes. La Comisión inició un procedimiento ante el Tribunal de Justicia de la Comunidades Europeas, solicitando que se anularan tanto las decisiones del Consejo de -en contra de las recomendaciones de la Comisión- no emitir la citada advertencia, como las decisiones que aprobaban los compromisos establecidos en la reunión de 25 de noviembre de 2003. Este procedimiento terminó con la sentencia del TJCE de 13 de julio de 2004 (Asunto C-27/04).

El TJCE determinó que no cabía el recurso de la Comisión cuando el Consejo no aprobaba las recomendaciones de la Comisión por no alcanzar la mayoría necesaria, confirmando así la decisión del Consejo de no aplicar el procedimiento establecido en el PEC para los incumplimientos de los límites de déficit por parte los Estados miembros. Sí anuló el TJCE, en cambio, las decisiones del Consejo por la que se aprobaban los compromisos establecidos en la reunión de 25 de noviembre de 2003, entendiendo que el Consejo no puede modificar sus recomendaciones sin una nueva recomendación de la Comisión.

Esta sentencia del TJCE de 13 de julio de 2004 confirmó lo que desde el principio se pudo pronosticar: el PEC era demasiado rígido.

⁵ El Consejo no logró aprobar la advertencia recomendada por la Comisión con la mayoría prevista en el artículo 104.13 TCE, que exige lo siguiente: "Por lo que respecta a las decisiones del Consejo mencionadas en los apartados 7 a 9 y en los apartados 11 y 12, el Consejo se pronunciará sobre la base de una recomendación de la Comisión, por mayoría de dos tercios de los votos de sus miembros ponderados de conformidad con el apartado 2 del artículo 205 y excluidos los votos del representante del Estado miembro de que se trate".

Las presiones para reformar el PEC y, en concreto, para flexibilizarlo, provinieron principalmente de los Estados miembros más grandes, los cuales, a diferencia de los Estados más pequeños -que habían hecho un mayor esfuerzo-, poco habían hecho por consolidar sus finanzas públicas y, en ocasiones, se habían olvidado de los valores de referencia que el PEC fijaba para el déficit y la deuda pública.

El PEC fue reformado en el año 2005 con el fin de conseguir una mayor flexibilidad tanto en los objetivos presupuestarios de los distintos Estados como en las condiciones de aplicación del procedimiento de déficit excesivo⁶. Se ampliaron los plazos para que los Estados miembros adoptasen medidas para corregir sus déficits y se flexibilizaron los supuestos establecidos en el PEC para considerar excepcional el déficit o, en otras palabras, se ampliaron los supuestos en los que los Estados miembros no incurrían en situación de déficit.

Sin embargo, la crisis económica comenzó a afectar en el año 2008 a la mayor parte de la Unión Europea y la mayoría de los Estados miembros volvieron a incurrir en déficits excesivos. Los últimos cambios introducidos en el régimen jurídico del PEC no se adecuaban a la nueva situación de crisis económica, que requería mayores exigencias en la supervisión ex ante de las políticas presupuestarias, en las recomendaciones dadas por la Unión a los Estados miembros para el cumplimiento de los objetivos marcados en la normativa y en la imposición de sanciones por las instituciones comunitarias a los Estados incumplidores.

El incumplimiento de la buena gobernanza económica en la Unión Europea en el año 2011 era manifiesto. Fue entonces cuando se estableció un marco jurídico y regulatorio sobre la estabilidad presupuestaria con el objetivo de controlar la estabilidad presupuestaria y el endeudamiento público para garantizar la disciplina fiscal y evitar futuras crisis de las finanzas públicas.

⁶ El Reglamento (CE) núm. 1466/97, del Consejo, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas, fue modificado por el Reglamento (CE) núm. 1055/2005, del Consejo, y el Reglamento (CE) núm. 1467/97, del Consejo, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo fue modificado por el Reglamento (CE) núm. 1056/2005, del Consejo.

En el año 2011 se modificó el PEC a través del denominado "six pack", un paquete de seis medidas que entró en vigor el 13 de diciembre de 2011 y que regulaba las medidas principales para la supervisión de las políticas fiscales y presupuestarias de los Estados miembros.

Esas seis medidas creadas en el año 2011 fueron las siguientes: dos reglamentos que reformaban el PEC, otro que imponía sanciones a los países miembros que incumplieran la normativa presupuestaria, otro que creaba un nuevo procedimiento de identificación y corrección de los desequilibrios macroeconómicos excesivos y otro que regulaba la posibilidad de imponer sanciones en la eurozona. A los citados reglamentos se sumaba una directiva que obligaba a los marcos fiscales nacionales a cumplir unos requisitos mínimos⁷. Y finalmente, a estas seis normas, se añadieron dos más que fueron aprobadas en el año 2013, formando el denominado "two pack"⁸.

Por último, de manera paralela al Derecho de la Unión, también se firmó el Tratado de Estabilidad Coordinación y Gobernanza (TECG)⁹. En resumen, y siguiendo a Fabbrini,

⁷ El «six pack» está compuesto por:

1. La Directiva 2011/85/UE, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.
2. El Reglamento (UE) n° 1173/2011, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro.
3. El Reglamento (UE) n° 1174/2011, de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro.
4. El Reglamento (UE) n° 1175/2011 de 16 de noviembre de 2011, que modifica el Reglamento (CE) n° 1466/97 relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas.
5. El Reglamento (UE) n° 1176/2011, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos.
6. El Reglamento (UE) n° 1177/2011, de 8 de noviembre de 2011, que modifica el Reglamento (CE) n° 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.

⁸ El «two pack» está formado por el Reglamento (UE) n° 472/2013 sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades, y el Reglamento (UE) n° 473/2013 sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro.

⁹ El TECG o *Fiscal Compact* es un Tratado internacional suscrito el 2 de marzo de 2012, al margen de la Unión Europea, por todos los Estados miembros de la eurozona (salvo República Checa), aunque el propio Tratado establece en su artículo 16 un plazo máximo de cinco años desde su entrada en vigor para su incorporación al marco jurídico de la UE. Hoy, el día en el que escribo estas líneas, el TECG no ha sido incorporado todavía al Derecho de la Unión Europea.

se puede decir que el TECEG incluye una regla, denominada "regla de oro", sin precedente por los siguientes motivos: primero, porque diseña una regla extremadamente detallada de presupuesto equilibrado, segundo, porque obliga a los Estados firmantes a incorporarla en sus ordenamientos internos a través de normas con fuerza vinculante y carácter permanente, preferentemente de rango constitucional, tercero, porque el control del cumplimiento de dicha regla reside en fuertes mecanismos judiciales (incluyendo el propio TJUE) y, cuarto, porque la firma del Tratado es condición *sine qua non* para obtener la asistencia financiera del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE)¹⁰.

Desde el Tratado de Maastricht se ha mejorado el sistema de control presupuestario. Se ha aumentado la interacción entre deuda y déficit -en especial, en los países más endeudados-, se ha acelerado el procedimiento de déficit excesivo, se ha automatizado más la imposición de sanciones a los Estados, se ha limitado la discrecionalidad del Consejo para imponerlas -a través, por ejemplo, del sistema de mayoría inversa-, se ha incrementado el poder de decisión de la Comisión y la participación del Parlamento y se ha establecido un nuevo procedimiento para corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos.

Sin embargo, todavía existen aspectos en los que mejorar. Entre todos, hay tres especialmente importantes. El primero es la enorme complejidad del sistema normativo comunitario de control presupuestario. El segundo, el carácter excesivamente intrusivo de ese sistema en la soberanía de los Estados.

El tercer aspecto reside en que toda la regulación, desde los orígenes de la Unión Europea hasta el TECEG, ha estado dirigida al establecimiento de reglas fiscales. Y, sin embargo, a pesar de todas las reformas, los objetivos fiscales del PEC no se logran y sigue habiendo críticas generalizadas sobre su diseño, efectividad y complejidad. La causa es clara: los Estados miembros no cumplen las reglas establecidas por el Derecho comunitario.

¹⁰ Fabbrini, Federico, "The Fiscal Compact, the "Golden Rule", and the Paradox of European Federalism", en *Boston College International and Comparative Law Review*, n.º 1, 2013, pp. 36 y 37.

2.- La creación de los consejos fiscales como solución a las causas que explican el déficit

Con el fin de evitar estas desviaciones de las políticas fiscales óptimas, la literatura internacional ha apostado por la creación de consejos fiscales independientes¹¹. Se conciben como instituciones independientes cuyo mandato se limita, a grandes rasgos, a publicar informes evaluando de manera independiente la política presupuestaria de los gobiernos a fin de generar un coste reputacional en aquellos que no apliquen políticas adecuadas para la situación económica de los Estados. Tienen como fin incrementar la transparencia, la información y el conocimiento del público sobre la situación de la política fiscal y sobre las decisiones políticas, reduciendo los beneficios particulares que tiene para los políticos desviarse de políticas óptimas en detrimento de la economía de los estados. Se trata de fortificar la política fiscal establecida ex ante, persiguiendo la estabilidad presupuestaria de los países y el fortalecimiento de las finanzas públicas ante crisis inesperadas.

La literatura internacional se ha preguntado cuáles son las causas que explican el déficit y la deuda pública en los Estados. Los motivos que llevan a países como España a no ser responsables en el control del déficit y la deuda pública son muchos. La falta de compromiso político, el diseño inadecuado de las reglas y la aplicación débil de las mismas, son algunas de las razones. Los choques o enfrentamientos entre la Unión Europea y los Estados soberanos, unidos a la inflexibilidad de las reglas que a veces no les permite hacer frente a las contingencias, también explican muchos de estos incumplimientos. Las políticas procíclicas, sobre todo en los buenos tiempos, generan problemas en el medio y en el largo plazo.

Las causas más significativas son:

1. La inestabilidad en el seguimiento de las políticas económicas (*time inconsistency*).

Se refiere a la incongruencia entre las políticas económicas anunciadas ex ante y las finalmente llevadas a cabo, dando lugar a una falta de credibilidad. Los ciudadanos son

¹¹ Una serie de autores, la mayoría profesores de economía vinculados a instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, han escrito en los últimos años sobre la necesidad de que los estados creen consejos fiscales independientes. Algunos de ellos son Roel Beetsma, Lars Calmfors, Xavier Debrun, Simon Wren-Lewis o Charles Wyplosz.

impacientes en el corto plazo y más pacientes en el medio y en el largo plazo. Esta impaciencia provoca preferencias inconsistentes en el tiempo por parte de los políticos.

Los políticos tienden a aliviar los síntomas de problemas estructurales (es decir, la oferta) a través de medidas monetarias y fiscales (es decir, la demanda). Existe un reconocimiento generalizado de que un nivel de déficit bajo ex ante es un objetivo óptimo a lograr. Como también lo son, por ejemplo, para los consumidores las expectativas de inflación baja; esto supondría para ellos un estímulo macroeconómico en el corto plazo. Ahora bien, dado que los gobiernos no tienen en sus manos el control de la política monetaria, por más que exista un amplio acuerdo sobre la conveniencia de una política que persiga un nivel bajo de déficit, este acuerdo puede dejar de ser creíble en el momento en el que son necesarios cambios en la política fiscal para influir sobre la demanda. Estas situaciones pueden alentar expansiones fiscales no justificadas por el lado de la demanda, transformando el sesgo esencialmente inflacionario en un sesgo de déficit¹².

Los consejos fiscales son creados con el fin de ayudar al electorado a resistir las tentaciones cortoplacistas que puedan dar lugar a impuestos o gastos adicionales. Esta función no puede ser desempeñada por los gobiernos, cuyo objetivo es incrementar, o al menos conservar, su electorado¹³.

2. La presión de grupos de intereses (*common pool problem*). Hace referencia a aquellas políticas que benefician sólo a uno o varios grupos de la población pero que son financiadas por todos los ciudadanos.

Con el aumento del gasto público para proyectos públicos o con las reducciones de impuestos en muchas ocasiones sólo se favorece a determinados grupos reducidos de la población, grupos que presionan para obtener sus beneficios sin prestar atención a los costes presupuestarios presentes y futuros. Esta explicación está estrechamente

¹² Debrun, Xavier, Hauner, David y Kumar, Manmohan S., "Independent Fiscal Agencies", en *Journal of Economics Surveys*, vol. 23, n.º 1, 2009, pp. 48 y 49.; Agell, Jonas, Calmfors, Lars and Jonsson, Gunnar, "Fiscal policy when monetary policy is tied to the mast", en *Seminar Paper n.º 564*, Institute for International Economic Studies, University of Stockholm, 1994, pp. 24-26. También en Castellani, Francesca and Debrun, Xavier, "Designing macroeconomic frameworks: a positive analysis of monetary and fiscal delegation", en *International Finance*, n.º 8, 2005, pp. 87-117.

¹³ Calmfors, Lars y Wren-Lewis, Simon, "What Should Fiscal Councils Do?", en *CESifo Working Paper*, n.º 3382, 2011, p. 7.

relacionada con las diferentes opciones institucionales que puede adoptar el modelo electoral. En concreto, la tendencia al déficit se agrava cuando se forman coaliciones entre los distintos partidos políticos, lo que conduce a que se dé una mayor tendencia al déficit en los países con sistemas electorales proporcionales que en aquellos que cuentan con sistemas electorales mayoritarios¹⁴.

Los consejos fiscales pueden ayudar a establecer un freno a ese gasto destinado a unos pocos ciudadanos pero financiado por todos, de tal modo que los políticos no se vean en disposición de ceder ante las presiones de esos grupos minoritarios beneficiados, y que formalicen sus operaciones de gasto atendiendo a prioridades reales de gasto social y no a intereses particulares.

3. La competencia por el electorado. La preocupación de los políticos por ser reelegidos los conduce a una miopía fiscal (*short-sighted*) y a un comportamiento oportunista (*opportunistic behaviour*); sobre todo en aquellos casos en los que los resultados de las elecciones son inciertos. Los intereses a corto plazo de los políticos llevan a éstos a desviaciones indeseables de las políticas de estabilidad presupuestaria a las que se comprometieron en sus programas. Los políticos están más interesados en ser reelegidos por sus votantes en las siguientes elecciones que en perseguir el bien de la economía de su país. Los criterios electorales terminan por convertirse en criterios oportunistas o partidistas cuando los políticos incrementan el gasto público o retrasan ajustes fiscales necesarios sólo con el fin de permanecer en sus cargos¹⁵.

¹⁴ Calmfors, Lars y Wren-Lewis, Simon, "What Should Fiscal Councils Do?", op. cit., p. 9. También se analiza de manera más exhaustiva en Persson, Torsten y Tabellini, Guido, "The Economic Effects of Constitutions", *The MIT Press*, Cambridge, 2003, pp. 203-205; y Persson, Torsten y Tabellini, Guido, "Constitutional Rules and Fiscal policy Outcomes", en *American Economic Review*, n.º 94, 2004, p.13 y ss.; Larch, Martin y Braendle, Thomas, "Independent Fiscal Councils: Neglected Siblings of Independent Central Banks? An EU Perspective", en *Journal of Common Market Studies*, vol. 56, n.º 2, 2018, pp. 271 y 272.

¹⁵ Lo políticos prefieren mantenerse alejados de los impopulares aumentos impositivos y recortes de gastos durante las épocas de expansión. Hay quienes impulsan políticas procíclicas en los malos tiempos, para reducir el sesgo de déficit estructural. Sin embargo, los ajustes fiscales en las recesiones son difíciles de implementar, tanto políticamente como por las rigideces de determinados gastos -por ejemplo, los salarios públicos son muy difíciles de tocar-. Esto hace que, a menos que los problemas de sostenibilidad y de la alta deuda pública lo impidan, los políticos apuesten por una postura fiscal anticíclica en los malos tiempos. Comisión Europea, "Do EU Fiscal Rules Support or Hinder Counter-Cyclical Fiscal Policy?", en *JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms*, n.º 1, 2020 p. 5.

Además, los políticos son conscientes de que, si no vuelven a ser elegidos, no tendrá que asumir su gobierno el coste total de la deuda, sino los siguientes gobiernos, acaso formados por otros partidos políticos. Puede ser también un aliciente para los políticos el hecho de que la acumulación de deuda dificulte a los siguientes gobiernos el margen de maniobra fiscal para perseguir los intereses de sus electores¹⁶.

No sólo son responsables los políticos; si los gobiernos pudieran estar para siempre en el poder no actuarían de este modo. La miopía fiscal y los comportamientos oportunistas son resultado de la impaciencia de los votantes, la que lleva a sus representantes políticos a satisfacer los deseos inmediatos de aquellos.

En este sentido, los consejos fiscales pueden actuar como fuerza compensatoria, elevando el coste reputacional de aquellos políticos que no sigan las reglas fiscales establecidas¹⁷.

4. La falta de información tanto de los votantes como de los propios representantes públicos. Otro de los problemas que provoca un incremento del déficit y de la deuda pública son las denominadas asimetrías de información, es decir, una comprensión imperfecta de la política presupuestaria llevada a cabo por el gobierno. Los votantes no son capaces de apreciar las consecuencias que la política presupuestaria puede tener en la situación socioeconómica del país y en las generaciones futuras. Esto hace que los votantes prefieran que la política presupuestaria se centre en objetivos a corto plazo, lo que da lugar a políticas presupuestarias inadecuadas, inapropiadas o anacrónicas.

Además, la falta de información puede llevar a un exceso de optimismo tanto de los votantes como de los propios políticos. Estos últimos pueden llegar a sobrestimar su capacidad para influir en el crecimiento del país y elaborar sus pronósticos de forma optimista.

Es cierto que la democracia representativa siempre parte de la falta de información por parte del electorado, pero no conviene que los votantes desconozcan cuál es la verdadera posición fiscal de su país, pues esto puede ser aprovechado por los representantes

¹⁶ Calmfors, Lars, "The role of independent fiscal policy institutions", en *Rapport till Finanspolitiska radet*, n.º 9, 2010, p. 7 (también disponible en *CESifo Working Papers*, n.º 3367, 2011).

¹⁷ Calmfors, Lars y Wren-Lewis, Simon, "What Should Fiscal Councils Do?", op. cit., p. 8; Beetsma, Roel y Debrun, Xavier, "Fiscal Councils: Rationale and Effectiveness", en *IMF Working Paper*, n.º 186, 2016, pp. 10 y ss.

políticos, prometiendo planes fiscales que, en realidad, son completamente inasequibles. Si son los propios políticos quienes establecen y están encargados del cumplimiento de las normas, se aprovecharán de las asimetrías de información que nublan las exigencias y prioridades de los votantes y las incumplirán con el sólo fin de ser reelegidos. La solución para que esto no ocurra, o al menos para intentar evitar que ocurra, es incrementar la transparencia y lograr un mayor conocimiento por los votantes, para lo que puede ser útil un análisis económico imparcial, no partidista, realizado por un consejo fiscal independiente, que permita a los votantes ser conscientes de la situación fiscal real en la que se encuentra su país.

Lo mismo ocurre con los sesgos que pueden surgir en la fase de ejecución de los presupuestos. Los consejos fiscales pueden realizar un seguimiento a tiempo real de la ejecución de los presupuestos a fin de evitar riesgos de desviación respecto de los objetivos. También la manipulación de los cálculos de las variables de las que depende el cumplimiento de las reglas fiscales debe ser objeto de análisis por los consejos fiscales, principalmente, porque, en muchos casos, los límites establecidos se refieren a cálculos complejos -componentes estructurales, por ejemplo- que no son observables por los ciudadanos y su estimación está sujeta a incertidumbre. Y, por último, se señala que los consejos fiscales también deben centrar su atención sobre las excepciones que se establecen en el cumplimiento de las reglas fiscales así como los planes de ajuste que la normativa exija en el caso de desviación respecto de los objetivos establecidos, estudiando si estos planes son realistas y suficientes¹⁸.

Sólo de esta manera podrán juzgar con lucidez los votantes si los planes que prometen los diferentes gobiernos son convenientes o no para mejorar la situación existente. Así pues, los consejos fiscales son creados para proporcionar información a los ciudadanos, reduciendo los excesos de optimismo (que conducen a creer que mañana siempre

¹⁸ Gordo, Esther, Hernández de Cos, Pablo y Pérez, Javier, "Instituciones fiscales independientes en España y en la UEM", en *Boletín Económico, Banco de España*, febrero de 2015, p. 31. También: Debrun, Xavier y Kinda, Tidiane, "Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise - A New Dataset", en *Fiscal Studies*, vol. 38, n.º 4, 2017, pp. 670-673; y Debrun, Xavier y Takahashi, Keiko, "Independent Fiscal Councils in Continental Europe: Old Wine in New Bottles?", en *CESifo DICE Report* n.º3, 2011, pp. 46 y 47.

estaremos en mejor situación que hoy) y de confianza (infravalorando la inestabilidad de los shocks que se pueden producir en el futuro)¹⁹.

5. La traslación del coste de la deuda a las futuras generaciones. Si el electorado no se preocupa de las futuras generaciones, los políticos pueden abusar de ellas, directamente, reduciendo los impuestos a las generaciones actuales e incrementándoselos a las futuras, o indirectamente, si la deuda adicional del gobierno desplaza el capital. Los consejos fiscales pueden aportar esa inquietud para buscar que las futuras generaciones mantengan un reconocimiento de sus funciones dentro de la sociedad²⁰.

6. En último lugar, para el caso de los países ricos en recursos, de existir complejidades a la hora de evaluar los ciclos de los productos básicos, éstas, unidas a grandes presiones de gasto a corto plazo, pueden llevar a ahorros insuficientes.

Este es el este escenario en el que se plantea la delegación de la toma de decisiones de política económica en instituciones independientes, a fin de limitar las influencias políticas y mejorar la calidad de las decisiones de política presupuestaria. Con la creación de consejos fiscales se pretende aportar a la política fiscal una mayor transparencia, credibilidad e independencia y, como fin último, promover una cultura de estabilidad presupuestaria²¹.

A los políticos no les interesa la presencia de un consejo fiscal, por lo que se necesita que esté respaldado por los votantes. Para ello, en primer lugar, es necesaria una mayor transparencia que, unida a un fuerte prestigio de la institución, consiga la confianza de

¹⁹ Calmfors, Lars y Wren-Lewis, Simon, "What Should Fiscal Councils Do?", op. cit., pp.6 y 7; Larch, Martin y Braendle, Thomas, "Independent Fiscal Councils: Neglected Siblings of Independent Central Banks? An EU Perspective", op. cit., p. 271; Beetsma, Roel y Debrun, Xavier, "Fiscal Councils: Rationale and Effectiveness", op. cit., pp. 10 y ss.; Debrun, Xavier y Kinda, Tidiane, "Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise - A New Dataset", op. cit., pp. 670-673; Calmfors, Lars, "The role of independent fiscal policy institutions", op. cit., p. 9.

²⁰ Calmfors, Lars y Wren-Lewis, Simon, "What Should Fiscal Councils Do?", op. cit., p. 10; Larch, Martin y Braendle, Thomas, "Independent Fiscal Councils: Neglected Siblings of Independent Central Banks? An EU Perspective", op. cit., p. 272.

²¹ González Méndez, Amelia, "La evaluación de las Reglas Fiscales por Organismos Independientes en la Unión Europea", en *Controlo da estabilidade orçamental e limites territoriais ao poder tributário segundo a jurisprudência da UE*, (coords. José Casalta Nabais y Suzana Tavares da Silva), Instituto Jurídico Faculdade de Direito Universidade de Coimbra, Coimbra, 2017, pp. 66-62.

los ciudadanos. En segundo lugar, es preciso reducir al máximo las asimetrías de información que permitan a unos votantes bien informados detectar mejor qué políticas son deficientes y cuáles son favorables.

Pues bien, para hacer frente a todas estas causas que generan déficit y deuda pública en los Estados y que hacen que las reglas fiscales establecidas, tanto en el ordenamiento jurídico comunitario como en los nacionales, sean insuficientes para el control de la estabilidad presupuestaria, se ha recurrido en los últimos años por los diferentes países de la Unión Europea a la creación de los denominados consejos fiscales o instituciones fiscales independientes. En España se ha creado la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF)²².

3.- Las dudas suscitadas por el actual régimen jurídico de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

Según el Fondo Monetario Internacional, dos tercios de los 39 consejos fiscales existentes en 2018 se establecieron después de 2007, y la mitad de esos nuevos consejos fueron creados después de 2013. Además, dos tercios de todos los consejos existentes en 2018 – y 10 de los 13 creados después de 2013- están en Europa. Aunque no sólo es un fenómeno europeo, países con mercados emergentes como Brasil, Chile y Perú, entre otros, también han creado sus consejos fiscales²³. La creación de los consejos fiscales independientes ha supuesto la articulación de un nuevo sistema de control presupuestario.

En España, se ha creado la AIReF y son bastantes las dudas que despierta su régimen jurídico. Debemos preguntarnos, por ejemplo, a través de qué tipo de norma debería ser creada y regulada la AIReF (si una ley orgánica es una buena opción o si la AIReF debería ser un órgano constitucional). Debemos plantearnos cuántas y cuáles deben ser sus funciones. Si debe depender orgánicamente del Ministerio de Hacienda -como está configurada en la actualidad- o si, por el contrario, es más coherente con el principio de división de poderes y con la articulación territorial de nuestro país que dependa del Parlamento (o quizás sólo del Senado). Si es adecuado que el órgano de decisión de la

²² La AIReF fue creada a través de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal y comenzó a funcionar en el año 2014.

²³ VVAA, “Independent fiscal institutions: recent trends and performance”, en *IMF working paper*, n.º 68, 2018, pp. 6 y 7.

AIReF esté formado por un presidente o sería más adecuado que estuviera liderada por un órgano colectivo; si es el Gobierno o no el que debe nombrar a los miembros del órgano de decisión de la AIReF así como al resto del personal del consejo fiscal. Otro de los aspectos más importantes sobre los que conviene preguntarse es cómo debe regularse el acceso del consejo fiscal a la información del resto de Administraciones Públicas para poder llevar a cabo sus funciones y las consecuencias para aquellas Administraciones que no faciliten a tiempo esa información. También cómo debe financiarse y de dónde es más adecuado que reciba el consejo fiscal su financiación; si es más saludable o no que tenga asignada una línea presupuestaria separada, y si su financiación debe fijarse cada año en los presupuestos o tener carácter plurianual. Y, por supuesto, hay que preguntarse cuál debe ser su régimen de transparencia y su presencia en los medios de comunicación y en el debate público.

Por último, no debemos perder de vista que con la creación de la AIReF se ha introducido en el sistema institucional de control presupuestario español un nuevo organismo que convive con otros organismos ya existentes, como son el Tribunal de Cuentas, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, la Intervención General de la Administración del Estado, la Oficina Presupuestaria del Parlamento, el propio Parlamento e, incluso, en lo atinente al control de constitucionalidad de las leyes en el ámbito presupuestario, el Tribunal Constitucional. ¿Constituye la violación del principio de estabilidad presupuestaria un vicio de inconstitucionalidad? ¿Podría ser la AIReF una solución a la falta de conocimientos del máximo interprete constitucional en materia presupuestaria?

4.- Estado constitucional pospandemia: la incertidumbre sobre la evolución del sistema de control presupuestario

Desde la crisis económica de 2008, el dilema, dejó de ser Keynes o Buchanan, si debe o no endeudarse el Estado. La pregunta pasó a ser cómo debe limitarse un endeudamiento excesivo que supere lo que razonablemente puede devolver el Estado. Y la respuesta que desde las instituciones de la Unión se ha dado a esa pregunta es perseguir, a través de políticas fiscales anticíclicas, la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas, la estabilización del pago de impuestos moderados, la equidad intergeneracional y la creación de un nuevo fondo de reserva como medida de precaución para contingencias.

Desde el año 2020, con la pandemia, la situación económica en Europa ha cambiado por completo, los dogmas defendidos por la doctrina y todas las previsiones y recomendaciones de los consejos fiscales emitidas hasta ese momento han quedado desfasados, inservibles o, por lo menos, su importancia se ha visto reducida.

Veremos si se mantiene o no la teoría del ordoliberalismo, de Buchanan, de Stiglitz, que ha regido en los últimos años las finanzas públicas en la Unión Europea. Con la llegada de la pandemia, las reglas fiscales se han convertido en unas reglas imposibles de cumplir y han perdido su sentido. Vuelve a ocurrir lo mismo que ocurrió con la Segunda Guerra Mundial. Se ha desbordado todo el régimen normativo presupuestario previsto y toda la justificación cultural de la estabilidad presupuestaria ha perdido el sentido. Quizás tras la pandemia, como ocurrió con la Segunda Guerra Mundial, no quede otra solución que recurrir al endeudamiento.

De un lado, los Estados miembros van a recibir los fondos *Next Generation UE* que constituyen un paquete de ayudas concedidas desde la Unión sin precedente, y España es uno de los países que más fondos puede recibir. De momento, el Gobierno de España ha creado el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para canalizar los fondos comunitarios; plan que apenas está integrado -y debería integrarse- en el Programa de Estabilidad y el Plan Presupuestario enviados a la Unión Europea. Otro hecho que llama la atención es la ausencia de previsión alguna en el referido plan sobre el control de su ejecución por la AIREF, aunque de manera voluntaria el consejo fiscal español está realizando un seguimiento dentro de sus informes.

De otro lado, la activación en 2020 de las cláusulas de escape comunitaria y nacional ha supuesto la suspensión de las reglas fiscales hasta 2023. El dilema vendrá, por lo tanto, en 2023. Será entonces cuando, en función del estado en que se encuentren las economías de los Estados miembros, las instituciones de la Unión Europea tendrán que decidir si volver a aplicar las reglas fiscales anteriores a la pandemia, es decir, el PEC basado en criterios de déficit y deuda, o si por el contrario la situación económica de los Estados miembros en esa fecha es tan diferente a la de 2019 que no es posible seguir aplicando la normativa vigente, haciéndose necesaria una reforma sustancial del sistema europeo de control fiscal sobre los Estados miembros. Por lo pronto, la Comisión Europea abrió hasta el 31 de diciembre de 2021 un debate público, permitiendo a las organizaciones,

autoridades públicas y ciudadanos interesados enviar sus propuestas, y el Consejo Fiscal Europeo ha insistido en que el marco fiscal comunitario debe revisarse cuanto antes, si es posible, antes de que se desactive la cláusula de salvaguardia²⁴.

Tanto las instituciones de la Unión Europea como los Estados miembros siguen empeñados en que la solución está en los consejos fiscales, como complemento de las reglas fiscales que, en efecto, tendrán que ser modificadas. Así que no parece que los mecanismos de control presupuestario vayan a cambiar. Da la sensación de que queda poco margen para innovar. Ahora bien: no debemos perder de vista que una reforma –no necesariamente sustancial- del marco fiscal comunitario podría exigir una nueva reforma constitucional. Así podría ocurrir, verbigracia, si finalmente el sistema de control presupuestario de la Unión deja de estar centrado en unos límites máximos de déficit y deuda y se articula a través de una regla de gasto. ¿Volveremos a reformar en el año 2023 el artículo 135 la Constitución Española? Si es así, deberíamos aprender de los errores y llevar a cabo la reforma de la manera más democrática posible, precedida del debate parlamentario que merece cualquier reforma importante de nuestro texto constitucional. Incluso –por qué no- aprovechar el momento para debatir sobre si procede o no que la AIReF, como el Tribunal de Cuentas, también tenga un anclaje constitucional.

²⁴ Consejo Fiscal Europeo, *Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2022*, 16 de junio de 2021, p.11.