

30 de septiembre de 2016

Nota sobre las recomendaciones emitidas por la AIReF en el segundo trimestre de 2016

El principio de cumplir o explicar es la principal herramienta con la que cuenta la AIReF para dar cumplimiento a su mandato. Este principio establece que las administraciones tienen obligación de seguir las recomendaciones de la AIReF o explicar los motivos por los que se desvía de la misma. A través de su aplicación, las recomendaciones realizadas por la AIReF deben dar lugar a un diálogo constructivo y transparente entre esta institución y las administraciones competentes.

En el segundo trimestre de 2016, la AIReF emitió 24 recomendaciones a las administraciones públicas (AAPP) incluidas en i) el Informe sobre los Presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas para 2016; y ii) los Informes sobre la Actualización del Programa de Estabilidad 2016 – 2019. Estas recomendaciones estaban dirigidas al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (19), al Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2), y al Ministerio de Economía y Competitividad (3)¹. De acuerdo con la Resolución 14/15 sobre el Calendario de solicitud y recepción de información para la emisión de informes y el seguimiento de las recomendaciones para 2015² se les remitió una carta solicitando información sobre su intención de cumplir o desviarse de las recomendaciones. A través de esta carta, se ha podido establecer un diálogo con las administraciones que se valora positivamente desde la AIReF, puesto que todas las administraciones han respondido.

Comunidades Autónomas

En lo tocante a las Comunidades Autónomas, en el 2º trimestre de 2016 la AIReF ha dirigido 5 recomendaciones al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP). En el Informe sobre Presupuestos Iniciales de las Administraciones Públicas para 2016, la AIReF se pronunció sobre el contenido de los planes de ajuste de las CC.AA. (recomendando su concreción en relación con el Fondo de Liquidez Autonómico para 2016, para que éstos se consideren excepcionalmente como una anticipación de los Planes Económico-Financieros para este año). También, en el mismo Informe, se instó la clarificación de las medidas contenidas en la LOEPSF, detallando las distintas vías de actuación para su aplicación, así como las causas y consecuencias para cada caso. En el Informe sobre la Actualización del Programa de Estabilidad 2016-2019, la AIReF recomendó aprobar e instrumentar los Acuerdos de No Disponibilidad (AND), plasmar en los AND las inejecuciones de los presupuestos autonómicos y fijar objetivos de estabilidad presupuestaria diferenciados para las CC.AA.

El MINHAP ha valorado positivamente la recomendación sobre los AND, señalando que el AND de la Administración Central ya está teniendo efectos. Respecto de las CC.AA., el MINHAP refiere en su respuesta que los AND se han implementado de acuerdo con los ordenamientos jurídicos de éstas y cumpliendo con las condiciones señaladas. Sin embargo, la AIReF considera que, a la vista de la información publicada, no se han instrumentado los AND con el efecto de reducción del gasto previsto en la APE 2016-2019. En cuanto a plasmar en AND las inejecuciones, el Ministerio declara que esto ya se

¹ Cada recomendación puede ir dirigida a más de una administración.

² <http://www.airef.es/es/contenidos/resoluciones/116-calendario-de-solicitud-y-recepcion-de-informacion-para-la-emision-de-informes-y-el-seguimiento-de-las-recomendaciones-para-2015>

ha valorado en la tramitación de los planes de ajuste. La AIReF considera que no se ha cumplido la recomendación al no haberse aprobado los AND por las inejecuciones.

Por otro lado, el MINHAP se ha desviado de las recomendaciones sobre el contenido de los planes de ajuste de las CCAA, y la clarificación de las medidas que les son aplicables según la LOEPSF. Las explicaciones ofrecidas por el MINHAP para justificar su desviación han sido que, en el caso de la concreción en los contenidos de los planes de ajuste, estos ya están suficientemente detallados para su criterio (de acuerdo con el artículo 25 del Real Decreto-Ley 17/2014) que éstos ya integran los AND cuando compete, y que la difusión de la información relativa a los mismos está a disposición de la Central de Información, y que es posible su seguimiento)); en lo tocante a la clarificación del marco fiscal aplicable en virtud de la LOEPSF, el Ministerio igualmente considera que aunque *“está dispuesto a completar la información en los elementos que se considere oportunos”* [sic], en su opinión los destinatarios de la norma ya cuentan con la suficiente seguridad jurídica.

Finalmente, en relación al establecimiento de objetivos diferenciados para las CCAA, el MINHAP está en proceso de estudio del establecimiento de objetivos para las CCAA, expresando que esta recomendación deberá valorarse en el procedimiento de fijación de nuevos objetivos. Ante esta precisión, la AIReF incide en que este procedimiento deberá iniciarse lo antes posible.

Sostenibilidad financiera de los subsectores

En el ámbito de la sostenibilidad financiera de los subsectores, la AIReF ha hecho recomendaciones conjuntas tanto al MINHAP como al MEYSS (Ministerio de Empleo y Seguridad Social). Dentro del Informe sobre la Actualización del Programa de Estabilidad 2016-2019, la AIReF recomendaba el refuerzo del carácter preventivo de la LOEPSF. En el Informe sobre Presupuestos Iniciales de las Administraciones Públicas para 2016, se proponía la revisión conjunta de los sistemas de financiación de los distintos subsectores (sin sesgo incrementalista ni tendencia a mantener el statu quo de partida). Igualmente, se recomendó establecer y supervisar (por parte del MINHAP) un marco común de organismo de tutela para las Corporaciones Locales (en materia de estabilidad y regla de gasto). En ambos informes, la AIReF recomendaba la adopción de medidas para garantizar el equilibrio financiero del Sistema de Seguridad Social

En sus respuestas, el MINHAP se ha comprometido a reforzar el carácter preventivo de la LOEPSF, indicando que se introducirán mecanismos de mejora del seguimiento en el ámbito de las Administraciones Territoriales para incrementar la corresponsabilidad fiscal (con el fin último de imponer una mayor condicionalidad al acceso a los Fondos de Financiación, también en cumplimiento de la Recomendación de la Comisión emitida el 9 de marzo). Respecto de la Seguridad Social, el MEYSS remitió en abril de 2016 a la Comisión del Pacto de Toledo su Informe sobre el Desarrollo del Pacto, enmarcando el inicio de los trabajos. Mientras tanto, el MINHAP mostró su conformidad con la recomendación de adoptar nuevas medidas para garantizar el equilibrio financiero de la Seguridad Social.

Respecto de la revisión conjunta de los sistemas de financiación, el MINHAP valora como coherente la recomendación de la AIReF, en un "marco de recursos limitados", y "sin perjuicio de las particularidades". El Ministerio señala que se han iniciado los trabajos de análisis previo para la revisión y reforma del sistema de financiación de las CC.AA. de régimen común, en el seno del grupo de trabajo del Comité Técnico Permanente de Evaluación. En la sesión del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 15 de abril se propuso también la creación de un comité de expertos para estudiar las distintas líneas de reforma de la financiación autonómica. Igualmente, en la Comisión Nacional de Administración Local del 26 de abril se propuso por el MINHAP la constitución de un comité de expertos para estudiar la reforma del sistema de financiación local, solicitándose la propuesta de posibles integrantes para el mismo. Respecto de la

recomendación de establecer un marco común de organismos de tutela para las Entidades Locales, en materia de estabilidad y regla de gasto, el MINHAP alega que este marco ya existe desde 2014, formado por las reuniones de coordinación mantenidas por representantes del MINHAP y de las CC.AA. (que tienen atribuidas la tutela financiera de las EE.LL.)

Consolidación de ajustes y sendas de reducción de déficit y deuda

En el Informe sobre la Actualización del Programa de Estabilidad (APE) 2016-2019, se recomendó a todas las Administraciones Públicas (siendo el órgano competente, de nuevo, el MINHAP) la consolidación en ejercicios posteriores de los ajustes realizados. Para tal consolidación, se instaba al Ministerio a detallar las medidas adoptadas o futuramente adoptables, para garantizar su cumplimiento y situar el déficit por debajo del 3% en 2017 (como se prevé en la APE). En este caso, el Ministerio optó por explicar las razones para mantener su propio criterio, alegando que la APE está suficientemente detallada en lo tocante a estas medidas pero precisando que, en lo que respecta a las CC.AA., se evaluará esta recomendación en el proceso de negociación de los PEF.

En el mismo informe sobre la APE 2016-2020, la AIREF también dirigió al conjunto de las AA.PP., a través de la competencia del MINHAP, la recomendación de modificar la Disposición Transitoria 1ª de la LOEPSF. La modificación recomendada consistiría en la ampliación del período transitorio para el cumplimiento del límite establecido en el artículo 13 de la misma Ley, adaptando los requisitos especificados en la misma Disposición Transitoria y definiendo una senda de referencia creíble y exigente para la reducción sostenida de la ratio de deuda. La respuesta del MINHAP fue la de un compromiso de cumplimiento; el Ministerio dijo tener en cuenta esta recomendación para la formulación, si el Parlamento lo considerara, de futuras reformas al texto de la LOEPSF.

En el ámbito de las recomendaciones sobre las limitaciones al alcance, el Informe sobre la APE 2016-2020 también hace referencia a la adopción de objetivos de deuda pública distribuidos por subsectores. El MINECO optó por desviarse de esta recomendación, oponiendo exceder las obligaciones del Código de Conducta; aunque se comprometió a “estudiar la viabilidad técnica”.

Regla de gasto

La regla de gasto ha sido un tema recurrente en las recomendaciones por parte de la AIREF. En el Informe de la APE 2016-2019, se instaba a todas las Administraciones Públicas a través del MINHAP a definir mejor la regla de gasto, revisando el Ministerio la interpretación que se realizara respecto de su artículo (según la cual se consolidan a futuro las desviaciones de gasto producidas en cada ejercicio). Asimismo, la AIREF incidió en que se deben analizar las medidas que supongan una disminución de la recaudación en el contexto de su compatibilidad con el cumplimiento de la regla de gasto. También, la AIREF insta a que se definan claramente los elementos metodológicos necesarios para la planificación, el seguimiento y la evaluación del cumplimiento con dicha regla. Ante estas precisiones, el MINHAP optó de nuevo por explicarse y mantener su criterio, aduciendo que, aun compartiendo la relevancia de la regla de gasto con la AIREF, considera que no se ha producido ninguna interpretación o flexibilización de la regla que la desvirtúe. No obstante, la AIREF constata, de acuerdo con la información publicada en la página del MINHAP, que se han consolidado a futuro las desviaciones de gasto producidas en ejercicios anteriores.

Por otro lado, el MINHAP incide en que se está publicando desde el mes de abril información mensual sobre la evolución del gasto computable a los efectos de la regla de gasto (junto con los datos de ejecución presupuestaria). En lo que respecta concretamente a las CC.AA, el MINHAP precisa en su respuesta que: ya se toma en consideración el cumplimiento con los objetivos de déficit, deuda y regla

de gasto toda medida comunicada por las CC.AA, y que los PEF para 2015-2016 han mejorado “significativamente” el nivel de detalle de la información ofrecida sobre regla de gasto.

No obstante, la AIReF reitera la importancia de la regla de gasto como elemento de sostenibilidad a medio y largo plazo, siendo conveniente aclarar la metodología de su cálculo y no permitir la consolidación de los incumplimientos en ejercicios anteriores.

Previsiones del PIB

Entre las recomendaciones incluida en el Informe sobre la APE 2016-2019 se incluyó la de revisar ligeramente a la baja el crecimiento del PIB previsto para 2018 y 2019 si se decidiera mantener la senda del consumo público incluida en el proyecto de APE 2016 -2019. Esta recomendación atañe a la Administración Central y siendo el órgano competente el Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO). La reacción del MINECO fue la de mantener su propio criterio, explicando que la senda de consumo público mantenida es compatible tanto con el crecimiento del PIB proyecto, como con los compromisos de reducción de gasto público del Gobierno.

Proyecciones presupuestarias

En las recomendaciones sobre el contenido del Programa de Estabilidad (incluidas entre las alusivas a las limitaciones al alcance, dentro del Informe sobre la APE 2016-2019) la AIReF aconsejaba que éste incluyera: proyecciones presupuestarias en un escenario inercial sin nuevas medidas, tanto para el conjunto de las AA.PP., como para cada uno de los subsectores; y proyecciones presupuestarias que incorporaran las medidas permitiendo así que se visualizara la parte del ajuste de consolidación previsto que se conseguiría gracias a estas mismas medidas. Respecto de estos dos puntos, dirigidos tanto al MINHAP como al MINECO. El MINECO respondió que esta inclusión de proyecciones complicaría la interpretación de la APE, dando por tanto una explicación divergente y manteniendo su propio criterio.

Transparencia

La mayoría de las medidas de transparencia se mencionan en recomendaciones sobre las limitaciones al alcance de las medidas tomadas por la Administración. En los dos Informes de este trimestre se hace alusión a publicitar las consultas hechas por las Corporaciones Locales y las CC.AA. a la Intervención General de la Administración del Estado y a la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, así como sus correspondientes respuestas. El MINHAP ha tenido parcialmente en cuenta esta propuesta, respondiendo que “se estudiará” la publicación periódica de las respuestas a las preguntas más relevantes y cuyo contenido estuviera relacionado con la estabilidad presupuestaria, la sostenibilidad financiera o la regla de gasto. Por su parte, la AIReF insiste en la conveniencia de hacer públicas estas consultas.

A la recomendación dirigida al MINECO sobre la publicación de los modelos utilizados en las previsiones macroeconómicas (en consonancia con los requerimientos de la Directiva 2011/85 sobre marcos presupuestarios) este Ministerio respondió que el recuadro incluido en la APE ya cumplía con los requerimientos de la Directiva. Sin embargo, la AIReF insiste en la necesidad de publicar los modelos utilizados para un completo cumplimiento. Ante las recomendaciones (conjuntamente dirigidas al MINHAP y al MINECO) sobre incluir en el Programa de Estabilidad información más detallada para el análisis de la regla de gasto de cada uno de los subsectores, y sobre la realización de riesgos potenciales y sus efectos sobre los objetivos de estabilidad presupuestaria o deuda, el MINECO respondió: que estudiarían la viabilidad técnica de incluir información más detallada para el cálculo de la regla de gasto, pero que la información sobre riesgos potenciales se considera ya incluida en el análisis de los *shocks*

macroeconómicos. El MINHAP se avino a valorar la posibilidad de “ampliar la información en función de los medios disponibles”, aun considerando el Ministerio que la APE cumple con los requisitos de la normativa comunitaria. La AIREF ha incidido en la importancia de incluir esta información en la APE, teniendo en cuenta que, en el caso de España, la APE cumple el papel de un plan presupuestario a medio plazo.

Respecto al acceso a la información por parte de la AIREF, a pesar de que el MINHAP señala que es prioritario para el Gobierno garantizar este acceso, la AIREF insiste en esta recomendación por no haberse producido ningún avance al respecto desde que se emitiera el informe.

Las recomendaciones restantes conciernen a las Corporaciones Locales, requiriendo la AIREF que el MINHAP aplique los mecanismos de corrección contenidos en la LOEPSF para los casos de incumplimiento con las obligaciones de información, así como que se realicen las actuaciones necesarias para que se publique la información económica y financieras de todas las Entidades Locales de un modo completo y homogéneo (efectuándose los requerimientos oportunos en los casos de las Entidades Locales de territorios forales). En ambos supuestos, el MINHAP considera que los requerimientos ya habrían sido enviados, y que la información recibida y publicada ya es suficientemente completa. En este sentido, la AIREF recuerda que los incumplimientos de obligación de información tienen las mismas consecuencias que el incumplimiento de las reglas fiscales (art. 27 LOEPSF) y que el incumplimiento se ha producido desde la entrada en vigor de la LOEPSF. Por otra parte, el MINHAP considera que ya existe un marco común para los organismos de tutela de las CCLL, aunque la AIREF insiste en que este marco debe ser formalizado y transparente.