

29 de diciembre de 2017

## Nota sobre las recomendaciones emitidas por la AIReF en el tercer trimestre de 2017

El principio de cumplir o explicar es la principal herramienta con la que cuenta la AIReF para satisfacer su mandato. Este principio establece que las administraciones tienen la obligación de, o seguir las recomendaciones de la AIReF, o bien explicar los motivos por los que se desvían de las mismas. 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 tercer trimestre de 2017, la AIReF emitió el Informe sobre el cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto de las Administraciones Públicas (AAPP) para 2017 y el Informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública 2018-2020 para las Comunidades Autónomas (CCAA). Así mismo, informó los Planes Económico-Financieros (PEF) de Andalucía, Aragón, Canarias, Cantabria, Cataluña, Galicia, País Vasco, Comunitat Valenciana y Región de Murcia y emitió la actualización del informe sobre el PEF de Extremadura. Adicionalmente, se informaron los Presupuestos iniciales de Castilla y León y Castilla-La Mancha.

Como resultado de su evaluación, la AIReF formuló 29 recomendaciones dirigidas (en calidad de órganos competentes para desarrollarlas) al Ministerio de Hacienda y Función Pública (MINHAFP) (18), al Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS) (1), a CC.AA. en particular (30) y a CC.LL. individualmente (16)<sup>1</sup>.

La mayor parte de las recomendaciones formuladas en este trimestre fueron dirigidas a incrementar la eficacia del marco de disciplina fiscal de las AAPP contenido en la LOEPSF. Con este propósito, por un lado, las recomendaciones se han dirigido a mejorar la fijación y la aplicación de las reglas fiscales y, por otro lado, se ha vuelto a insistir en la necesidad de fomentar la efectividad y gradualidad de las medidas correctoras de la LOEPSF. Así mismo, se han formulado recomendaciones individuales a CCAA y CCLL encaminadas, fundamentalmente, a que se adoptaran actuaciones que permitieran el cumplimiento de las reglas fiscales al cierre del ejercicio.

De acuerdo con la Resolución del Presidente de la AIReF sobre el Calendario de solicitud y recepción de información para la emisión de informes y el seguimiento de las recomendaciones, se remitió una carta a las entidades competentes, solicitando información sobre su intención de cumplir o desviarse de las recomendaciones. A través de estas cartas se ha establecido un intercambio con las Administraciones que la AIReF valora positivamente, puesto que todas las Administraciones han respondido, salvo el Ayuntamiento de Palma de Mallorca.

---

<sup>1</sup> Cada recomendación puede ir dirigida a más de una administración.

### ***Aplicación de la LOEPSF***

La LOEPSF no regula para la Administración Central (AC) un procedimiento preventivo similar al existente para las Administraciones Territoriales en el supuesto de apreciarse riesgos de desviación, lo que ha sido especialmente relevante en 2017 en la medida en que es en ese subsector en el que se observa el principal riesgo de desviación. Por este motivo, la AIREF recomendó nuevamente que se articulara un control transparente de la ejecución de la AC a través de un seguimiento mensual realizado por el MINHAFP, a lo que el Ministerio respondió que, en la actualidad, se publican mensualmente todos aquellos datos disponibles lo que permite llevar un adecuado control que alerte sobre el riesgo de desviaciones al cierre. Reconociendo la existencia de estas publicaciones, la AIREF insiste en la necesidad de que se transparente la evaluación del MINHAFP sobre la ejecución de la AC, mostrándose el efecto de las medidas adoptadas sobre el cumplimiento del objetivo.

Respecto a los Fondos de la Seguridad Social, la AIREF solicitó de nuevo que la Comisión del Pacto de Toledo identificara potenciales medidas orientadas a garantizar el equilibrio financiero y la sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social. El MEYSS consideró que se estaba avanzando tanto en el seno de la Comisión del Pacto de Toledo, como en el dialogo social entre el Gobierno y los interlocutores económicos y sociales, ambos pasos previos imprescindibles para poder proponer y adoptar medidas concretas.

En cuanto a las CCAA, la AIREF formuló varias recomendaciones respecto a los PEF, que constituyen una de las principales medidas correctivas previstas en la LOEPSF. Durante este trimestre, los informes sobre los PEF se emitieron conjuntamente con el informe individual de cumplimiento esperado de los objetivos para 2017 de las correspondientes CCAA, al coincidir en el tiempo ambas valoraciones, salvo para el caso del País Vasco cuyo informe sobre el PEF se emitió con anterioridad.

En el ámbito autonómico, las recomendaciones efectuadas en relación a los PEF se dirigieron, por un lado, al MINHAFP para que revisara los calendarios y plazos de su elaboración, mediante tres actuaciones: (i) publicar el informe sobre el cumplimiento de los objetivos inmediatamente después de su emisión; (ii) comunicar la previsión de recursos del sistema y (iii) adelantar la aprobación de los objetivos definitivos de estabilidad y deuda pública y de la tasa de referencia para la regla de gasto. El MINHAFP respondió que el informe ya se publica lo antes posible pero que se intentaría agilizar. En relación con los recursos del sistema el MINHAFP argumentó que se facilitan las únicas previsiones posibles con la información disponible en ese momento. Por último, consideró que no estaba justificado adelantar la aprobación de los objetivos, ya que supondría tener una previsión económica y de ingresos con menos información y podría romper la necesaria coordinación entre la normativa interna y la comunitaria. A este respecto, la AIREF recuerda que la propia normativa interna (artículo 15 de la LOEPSF) establece que antes del 1 de abril de cada año el MINHAFP debe remitir la propuesta de objetivos para las CCAA, lo que estaría en línea con esta recomendación. En todo caso, insiste en que la aprobación de los PEF no puede convertirse en una mera formalidad.

Por otro lado, en los informes de los PEF se realizaron recomendaciones individuales a las CCAA que tenían riesgo de incumplir en 2017 el objetivo de estabilidad o la regla de gasto. Por el lado de los gastos, la AIREF recomendó a las CCAA de Aragón, Comunitat Valenciana, Extremadura, Región de Murcia y Cantabria la aplicación de retenciones de crédito para cubrir las desviaciones apreciadas en ejecución. Únicamente Cantabria comunicó que estaba aplicando la retención mientras que Aragón y Extremadura señalaron que valorarían la oportunidad de aplicar tales retenciones en caso de necesidad. Finalmente, la Comunitat Valenciana y Región de Murcia no contemplaban cumplir la recomendación, alegando, en el caso de Comunitat Valenciana, la dificultad para aplicar esta recomendación por su infrafinanciación y, en el caso de la Región de Murcia, que era innecesario debido a que el aumento de ingresos por la aprobación en junio de los PGE le permitiría compensar

desviaciones. Adicionalmente, se recomendó a Andalucía la adopción de actuaciones para garantizar el cumplimiento de la regla de gasto al cierre y revisar cualquier medida discrecional de incremento de gasto, a lo que esta comunidad respondió que había ajustado el escenario presupuestario contenido en su PEF, si bien no eliminó las medidas de mayor gasto.

Por el lado de los ingresos, la AIREF recomendó a Aragón, Cantabria y Región de Murcia explorar los márgenes existentes en cuanto a competencias normativas tributarias. En todos los casos, la respuesta de las CCAA fue favorable a explorar o estudiar esta posibilidad, si bien la Región de Murcia mantuvo en el PEF medidas de ingresos de signo negativo.

En cuanto a las Corporaciones Locales (CCLL) y relacionado con los PEF, la AIREF reiteró al MINHAFP que arbitrara los procedimientos necesarios para garantizar la coherencia de límites en el cumplimiento de reglas fiscales entre Planes de Ajuste y PEF para los mismos años. A este respecto, el MINHAFP informó que dichos procedimientos existían para las CCAA y recordó a las CCLL que los planes deben ser coherentes y compartir las mismas proyecciones, a pesar de sus distintos horizontes temporales y objetivos, en línea con la recomendación de la AIREF.

Así mismo, se recomendó promover la aplicación e interpretación homogénea del artículo 25 de la LOEPSF por todos los órganos de tutela de las CCLL, a lo que el MINHAFP respondió que anualmente solicitaba a los mencionados órganos la estadística de las respuestas a los requerimientos efectuados a las CCLL que, por omitir la aprobación o por incumplimiento de un PEF, se encontraban en el ámbito subjetivo del artículo 25 LOEPSF y que los datos aportados eran objeto de publicación en la Central de Información.

Con respecto a las CCLL, se formularon distintas recomendaciones individualmente: la aplicación del artículo 25 de la LOEPSF por no disponer de PEF en vigor para 2017 (Ayuntamiento de Madrid) o por presentar riesgos de incumplimiento de los objetivos del PEF (Ayuntamientos de Barcelona y Palma de Mallorca, y Diputación de Valencia); la adopción de medidas en ejecución para garantizar el cumplimiento a fin de ejercicio (Ayuntamientos de Valencia, Zaragoza, Bilbao y Gijón, Diputación de Barcelona, Diputación de Sevilla, Cabildo insular de Tenerife y Consell de Mallorca); la agilización de los trámites de aprobación del PEF para 2017 (Ayuntamiento de Murcia); la adopción medidas de reducción de deuda para situar la ratio deuda sobre ingresos por debajo del 75% (Ayuntamiento de Málaga) y la realización de un seguimiento de las reglas fiscales para garantizar su cumplimiento (Ayuntamientos de L'Hospitalet de Llobregat y Valladolid).

De las respuestas recibidas, los Ayuntamientos de Barcelona, Gijón, Murcia, Málaga, L'Hospitalet de Llobregat y Valladolid; Diputación de Sevilla, Diputación de Barcelona y Cabildo insular de Tenerife, comunicaron el cumplimiento o su compromiso a cumplir las recomendaciones formuladas. Por su parte, el Ayuntamiento de Madrid aprobó acuerdos de disponibilidad para cumplir con lo previsto en el PEF en tanto que se resolvía el recurso contencioso-administrativo. Sin embargo, tanto la Diputación de Valencia como el Ayuntamiento de Zaragoza se apartaron de las recomendaciones por considerar que no se incumplen las reglas fiscales por desviarse del objetivo de sus PEF siempre que estén dentro de los objetivos generales fijados para el subsector local, a lo que la AIREF recuerda que se deben cumplir los límites marcados en los PEF respecto a las reglas fiscales. Por último, el Ayuntamiento de Valencia señaló que había ajustado la ejecución al cumplimiento de la regla de gasto y que, por tanto, preveía cumplir a falta de información más actualizada y el Consell de Mallorca manifestó que a pesar de que realiza el seguimiento de la regla del gasto solo tendrá certeza de su cumplimiento en la liquidación y que, en caso de incumplimiento, seguirá el procedimiento legalmente establecido.

### ***Objetivos de estabilidad presupuestaria***

En el informe de cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2017 de las AAPP, se reconoció que el cumplimiento del objetivo de estabilidad se consideraba factible para el total de AAPP, si bien la situación por subsectores era dispar, con subsectores como el de CCLL que podía cerrar con un superávit y otros como la AC y en menor medida los Fondos de la Seguridad Social, que presentaban un riesgo alto de desviación. En consecuencia, se recomendó que se estableciera y publicara una metodología clara para el reparto vertical del objetivo de déficit que tomara en consideración la situación financiera de los distintos subsectores y dotara de rigor, realismo y exigibilidad a la fijación y posterior cumplimiento de los objetivos de estabilidad. La respuesta del MINHAFP fue que el artículo 15.2 LOEPSF ya recogía una metodología clara para el reparto vertical del objetivo de déficit y que en todo caso dichos objetivos debían ser consistentes con la senda fijada por la Comisión Europea. A este respecto, la AIREF recuerda que el artículo 15 de la LOEPSF solo contempla aspectos formales pero no sustantivos del reparto de los objetivos, insistiendo en la necesidad de transparentar y fundamentar los cálculos subyacentes.

En el informe sobre el establecimiento de los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y deuda pública 2018-2020 para las CCAA, la AIREF recomendó que la propuesta del Ministerio incluyera una explicación de la metodología y criterios para sustentar la fijación de un objetivo de déficit homogéneo así como su consideración de factibilidad. El MINHAFP señaló que la factibilidad del objetivo obedecía al hecho de ser menos exigente que el año anterior y contar con mayores recursos del Sistema de Financiación Autonómica (SFA). No obstante, indicó que procuraría ampliar el fundamento técnico y metodológico para sucesivas ocasiones, lo que la AIREF valora positivamente.

En relación con lo anterior, también se recomendó incorporar a la propuesta del MINHAFP de reparto de objetivos individuales de CCAA: (i) los recursos del SFA estimados para cada comunidad para el período de fijación de objetivos, (ii) una previsión de cierre del ejercicio inmediato anterior a ese período y (iii) un análisis de medio plazo de sostenibilidad de la deuda. El Ministerio se comprometió a tomar en consideración este último aspecto, señalando que los recursos ya estaban siendo publicados en el Programa de Estabilidad (PE) y la previsión de cierre de 2017 mensualmente en su página web. La AIREF destaca la relevancia de esta información a efectos de informar el reparto de objetivos y precisa que no existe un desglose por CCAA en el PE y tampoco una previsión de cierre en los datos mensuales publicados por el MINHAFP.

### ***Objetivos de deuda***

En relación al objetivo de deuda de las CCAA, la AIREF recomendó al MINHAFP que cuando las CCAA incurrieran en un déficit inferior al objetivo de estabilidad fijado, el objetivo de deuda se ajustase a las necesidades de financiación incurridas al cierre del ejercicio. El MINHAFP no consideró adecuado seguir esta recomendación alegando, entre otros motivos, que el objetivo de deuda debe ser coherente con el de estabilidad y que está formulado en términos de máximos sin que existan incentivos en el contexto actual en las CCAA para agotar su margen de endeudamiento. La AIREF, sin cuestionar que la fijación del objetivo de deuda deba ser coherente con el de estabilidad, considera que en el momento de medir su cumplimiento no se deberían permitir márgenes de deuda superiores a las necesidades de financiación efectivas, lo que no estaría contribuyendo al control de la deuda y, por tanto, a la efectividad de esta regla fiscal.

Por otra parte, se recomendó al MINHAFP avanzar en la dirección, iniciada en 2016 y 2017, de acotar las excepciones que permiten rectificar los objetivos iniciales de deuda de las CCAA. El Ministerio ha respondido que tomará en consideración esta recomendación pero que prevé que las excepciones se reducirán en el futuro por la mejora de los saldos fiscales.

### ***Regla de gasto***

Con respecto a la regla de gasto, la AIREF insistió en que se agilizaran las actuaciones necesarias para la constitución de los grupos de trabajo anunciados para el análisis de la regla de gasto, así como que se solucionaran de manera inmediata los problemas concretos de aplicación de la regla. El MINHAFP, además de manifestar que se están constituyendo los grupos de trabajo, reconoció que se ha identificado algún problema concreto de aplicación de la regla a las EELL de menor tamaño, lo que refuerza la insistencia y la urgencia manifestada por la AIREF para solucionar los problemas de aplicación práctica.

Por otra parte, se recomendó al MINHAFP la eliminación del nuevo epígrafe “Transferencias de capacidad de gasto de otras Administraciones Públicas” incluido en el cuestionario para la elaboración del PEF de Canarias, salvo que estuviera justificado y fuera compatible con la LOEPSF, en cuyo caso debería incorporarse a la “Guía para la determinación de la regla de gasto de las Comunidades Autónomas”. El MINHAFP respondió que no se podía eliminar el epígrafe, puesto que respondía a la transferencia de capacidad de gasto entre CCAA. La AIREF entiende que no es posible transferir capacidades de gasto y, por tanto, únicamente en el supuesto de que este concepto fuera compatible con la LOEPSF, debería incorporarse para general conocimiento a la mencionada Guía para las CCAA.

A nivel individual, además de las recomendaciones mencionadas anteriormente para las CCAA que tenían un PEF, se recomendó a Illes Balears que adoptara las actuaciones necesarias para garantizar el cumplimiento de la regla de gasto al cierre y revisar cualquier medida discrecional de incremento de gasto. La comunidad comunicó que realizaba un seguimiento presupuestario, aunque reconoció que existían cuestiones metodológicas de la regla de gasto que dificultaban el cálculo.

### ***Transparencia***

La AIREF realizó dos recomendaciones relacionadas con la publicidad en aras a incrementar la transparencia. En primer lugar, recomendó la publicación de todos los datos necesarios para la verificación del cumplimiento de todas las reglas fiscales, tanto a nivel de subsector CCLL como a nivel individual, dando publicidad a los principales componentes que intervienen en su cálculo. El MINHAFP respondió que se publicaba de manera transparente toda la información disponible y que ésta permitía llevar a cabo un adecuado control y seguimiento del cumplimiento de las reglas fiscales, lo que siendo valorado positivamente por la AIREF no obsta para considerarla insuficiente e insistir en la necesidad de incrementar la transparencia.

En segundo lugar, recomendó al MINHAFP la publicación de los compromisos firmes adoptados en las reuniones de los órganos de tutela financiera de las CCLL sobre criterios comunes de aplicación a las reglas fiscales, así como las actuaciones que se separen de dichos criterios. El MINHAFP contestó que la publicación de los acuerdos conllevaría la consideración de sus contenidos por representantes políticos, lo que podría desvirtuar su contenido y objetivo y, en consecuencia, reiteró la invitación a la reunión 2017 a representantes de AIREF.

### ***Revisión de Gasto (Spending Review)***

El Consejo de la Unión Europea en 2017 instó a nuestro país a llevar a cabo una revisión del gasto con la finalidad de identificar posibles áreas de mejora de la eficiencia del gasto público. Por lo anterior y en aras al principio de eficiencia que inspira la LOEPSF, la AIReF recomendó que esos procesos de revisión puestos en marcha por las distintas AAPP, de forma conjunta o individual, derivaran en ganancias efectivas de eficiencia y se incorporaran de forma permanente a la práctica presupuestaria. El MINHAFP manifestó compartir esta recomendación y señaló que, en el ámbito autonómico, la incorporación de los procesos de revisión de gasto a la práctica presupuestaria se llevaría a cabo respetando el margen de autonomía de las CCAA.

Todas la CCAA han mostrado su interés por colaborar en el *spending review* de la AIReF, con su compromiso para facilitar los datos necesarios y participando en los grupos de trabajo creados al efecto. Además, la mayoría de las CCAA han explicado que ya vienen aplicando medidas para mejorar la eficiencia en el gasto y en algunos casos con el objetivo de reducir costes. Cabe destacar el caso de Cantabria, que ha encargado a la AIReF un estudio sobre la viabilidad de sus empresas y fundaciones así como el de Cataluña, que recoge en su ley de presupuestos para 2017 un proceso de revisión del gasto en el que se implica a todos los departamentos de la Generalitat para el periodo 2017 y 2020.