

20 de diciembre de 2018

Nota sobre las recomendaciones emitidas por la AIReF en el tercer trimestre de 2018

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 explicar los motivos por los que se desvían de las mismas. A través de la aplicación de este principio, las recomendaciones realizadas por la AIReF dan lugar a un diálogo constructivo y transparente entre esta institución y las administraciones competentes.

En el tercer trimestre de 2018, la AIReF emitió el “Informe sobre el cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2018 de las Administraciones Públicas”.

Como resultado de su evaluación, la AIReF formuló 24 recomendaciones, de las cuales 11 fueron nuevas y 13 reiteradas. Dentro de estas últimas, 9 constituyen recomendaciones orientadas a la mejora del marco fiscal ya realizadas en informes anteriores, respecto de las cuales los órganos competentes para desarrollarlas han explicado las razones por las que se apartan de su cumplimiento. En algunas ocasiones se han alegado criterios de oportunidad, pero generalmente se ha argumentado que el sistema actual es suficiente por lo que resulta innecesario seguir la recomendación. Sin embargo, la AIReF considera que estas recomendaciones afectan a temas relevantes de cara a lograr la eficacia de las reglas fiscales y un marco fiscal robusto, cuestiones no garantizadas por el sistema y prácticas actuales.

Por ello la AIReF, a pesar de las explicaciones recibidas, mantendrá publicadas estas recomendaciones bajo la denominación de *recomendaciones vivas* en su página web. El destinatario de estas recomendaciones es principalmente el Ministerio de Hacienda (MINHAC), al ser este el principal órgano competente para dirigir y coordinar cambios en el diseño y aplicación del marco fiscal, y se encuentran dirigidas a:

- i) mejorar la credibilidad del marco fiscal:
 - a. fijando objetivos de estabilidad teniendo en cuenta la situación fiscal de cada uno de los subsectores,
 - b. fijando a las CCAA objetivos de deuda teniendo en cuenta las necesidades efectivamente registradas al cierre del ejercicio,
 - c. promoviendo la ampliación del periodo transitorio de la LOEPSF para el cumplimiento del límite del artículo 13.
- ii) poner el foco en la orientación fiscal a medio plazo, solicitando la implantación de un marco fiscal a medio plazo con mayor consenso y participación o una planificación a medio plazo en relación a los ayuntamientos con un riesgo crítico de sostenibilidad financiera;
- iii) lograr una aplicación más homogénea y uniforme de la estabilidad presupuestaria en todas las administraciones públicas, promoviendo la modificación normativa necesaria para concretar el contenido y extensión de las competencias de tutela financiera de las CC.LL.;

- iv) incrementar la transparencia, solicitando que los datos publicados reflejen la última situación existente en la información económico-financiera de las CC.LL.;
- v) permitir el control de la regla de gasto, incorporando el cálculo de la regla de gasto a la información que las CC.LL. comunican sobre las líneas fundamentales, presupuestos aprobados y ejecución;
- vi) reforzar el marco existente, promoviendo mecanismos legales preventivos para el caso de riesgo de incumplimiento de los objetivos por parte de la Administración Central.

Respecto al resto de las recomendaciones, estas se dirigieron al MINHAC (13); las CC.AA. en particular (7) y las CC.LL. (21)¹. La AIREF ha solicitado a las administraciones competentes para atender las recomendaciones que indiquen si tienen intención de cumplirlas y, en caso contrario, expliquen las causas por las que no lo van a hacer. Las únicas administraciones que no han atendido esta solicitud han sido los ayuntamientos de La Línea de la Concepción, Totana, Navalcarnero, Ayamonte y Almonte.

En cuanto al cumplimiento o compromiso de cumplimiento de las recomendaciones, todas las administraciones, salvo el Ayuntamiento de Valencia por discrepancias en cuanto al criterio de interpretación en la aplicación de la regla de gasto, se han pronunciado a favor del cumplir las nuevas recomendaciones formuladas en el trimestre.

En el caso particular de las recomendaciones relativas al cumplimiento de la regla de gasto dirigidas los ayuntamientos de Zaragoza y Madrid y a sus respectivos órganos de tutela financiera, se dejaron en suspenso hasta que el MINHAC atendiera a la recomendación de concretar, promoviendo la modificación normativa necesaria, el carácter y alcance de los objetivos acordados en los planes económico-financieros y planes de ajuste de las CC.LL., a fin de la verificación de su cumplimiento. En su respuesta, el MINHAC señala que comparte el sentido de la recomendación pero que la actual situación hace complicado modificaciones de la normativa vigente. No obstante, añade que trabaja en la redacción de un protocolo de actuación a fin de establecer pautas de aplicación e interpretación homogénea de las reglas fiscales. Sin perjuicio de lo anterior, la AIREF considera conveniente que el MINHAC se pronuncie formalmente sobre la tasa de referencia que hay que utilizar cuando las CC.LL. tienen un PEF, llevando a cabo el consiguiente desarrollo normativo y, a efectos prácticos, modificando el manual sobre el sistema de información de los PEF de las EE.LL. (PEFEL2).

Desde el punto de vista del seguimiento del ciclo presupuestario, las recomendaciones realizadas en este trimestre han ido encaminadas fundamentalmente a incentivar dos tipos de actuaciones: por un lado, al cumplimiento de las reglas fiscales a fin de año mediante la adopción de acciones y medidas concretas y, por otro, al fomento de la sostenibilidad financiera a medio plazo y a la aplicación de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) mediante la aprobación de los correspondientes PEF:

Cumplimiento de las reglas fiscales al cierre del ejercicio

En el ámbito de las CCAA, se realizaron dos recomendaciones, una para la Comunitat Valenciana, con el objeto de que agilizara la tramitación para hacer efectivas las liquidaciones de ingresos pendientes y, en todo caso, ajustara su ejecución presupuestaria a la realización de estos ingresos. Y otra recomendación dirigida a que Cantabria adoptara los acuerdos previstos y las actuaciones

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

adicionales para frenar el crecimiento apreciado del gasto y ajustar su evolución al cumplimiento de las reglas fiscales. Ambas CC.AA. han respondido a favor de cumplir las recomendaciones.

En cuanto a las CC.LL., se recomendó a los Ayuntamientos de Barcelona, Córdoba, L'Hospitalet de Llobregat y el Cabildo Insular de Tenerife vigilar y, en su caso, adoptar medidas para garantizar el cumplimiento de las reglas fiscales a fin de 2018. Todos estos ayuntamientos han señalado su voluntad de cumplir las reglas y que efectúan el seguimiento de las mismas para garantizar su cumplimiento al cierre del ejercicio.

En el caso de la Administración Central, se reiteró la recomendación dirigida a suplir la deficiencia de la LOEPSF que no prevé medidas preventivas para esta administración en el caso de apreciarse un riesgo de incumplimiento de las reglas fiscales y se solicitó la articulación de un mecanismo transparente de control de la ejecución mensual con la remisión de los informes elaborados a las Cortes Generales y a la AIREF. El MINHAC viene considerando que la publicación mensual de datos en los términos actuales es suficiente para este seguimiento.

Orientación a medio plazo

En el informe de presupuestos iniciales de CC.LL. de 2018 realizado en el trimestre anterior, se dirigieron recomendaciones a los ayuntamientos con riesgo de sostenibilidad a medio plazo considerado alto (Algeciras, Gandía, La Línea de la Concepción, Aranjuez, Totana, Navalcarnero, Isla Cristina y Ayamonte) y para los ayuntamientos con riesgo considerado moderado (Alcorcón, Valdemoro, Sanlúcar de Barrameda, San Andrés del Rabanedo y Almonte) con la finalidad de que adoptaran medidas que permitieran revertir esta situación. Dado que a la fecha de emisión del Informe sobre el cumplimiento esperado de los objetivos y regla de gasto 2018, no habían contestado a estas recomendaciones, la AIREF se dirigió de nuevo a estos ayuntamientos para que aplicaran las recomendaciones efectuadas en el Informe anterior, a lo que, respondieron especificando las medidas adoptadas o bien manifestaron su compromiso de adoptarlas, salvo los ayuntamientos anteriormente mencionados de La Línea de la Concepción, Totana, Navalcarnero, Ayamonte y Almonte. Por otra parte, se reiteró a los órganos de tutela que realizaran el seguimiento de las medidas adoptadas por los ayuntamientos con riesgo alto o moderado de sostenibilidad, desde una perspectiva fiscal a medio plazo constantemente demandada por la AIREF.

Aplicación de la LOEPSF

Se recomendó a los ayuntamientos de Gijón y Valencia que aprobaran un PEF y al Principado de Asturias, como órgano de tutela financiera del primero, que solicitara su aprobación. El Ayuntamiento de Gijón respondió haber hecho lo necesario para aprobarlo por la Junta de Gobierno aunque finalmente no había sido aprobado por el Pleno de la corporación y el Principado de Asturias le solicitó la aplicación del artículo 25 de la LOEPSF, al haber transcurrido los plazos legales sin haberse producido la aprobación del PEF. Por su parte, el Ayuntamiento de Valencia se aparta de la recomendación de aprobar un PEF por considerar que ha cumplido la regla de gasto según su propia interpretación, distinta de la mantenida por el MINHAC, a falta de desarrollo reglamentario al respecto. La AIREF recordó la necesidad de que se produzca la aplicación uniforme de la regla de gasto en todo el territorio nacional y por ello recomendó al MINHAC que realice, en el menor plazo posible, el desarrollo normativo en los términos ya señalados en párrafos anteriores.