



Informes sobre Líneas fundamentales de los Presupuestos y Presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas 2017: Comunidades Autónomas

(artículos 17.1 y 17.2 de la LOEPSF)

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

Contacto AIReF:

C/José Abascal, 2, 2.ª planta 28003 Madrid, Tel. +34 910 100 895

Email: Info@airef.es

Web: www.airef.es

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

Resumen ejecutivo

El calendario de los informes de AIReF, relativos a la evaluación de las líneas fundamentales y de los presupuestos aprobados de las Comunidades Autónomas (CCAA), se ha visto alterado y fragmentado por la existencia de un Gobierno central en funciones en buena parte de 2016, que ha afectado al proceso de elaboración de los presupuestos de las CCAA para 2017. Esta situación excepcional ha supuesto un retraso en la emisión del informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos y su sustitución por el informe de presupuestos, en el caso de aquellas CCAA que, a la fecha, cuentan con un presupuesto ya aprobado.

Por tanto, el objeto de este informe es evaluar la adecuación a las reglas fiscales de la información presupuestaria disponible para cada comunidad: líneas fundamentales (artículo 17.1 LOEPSF) de 6 CCAA (Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad de Madrid y La Rioja) y presupuestos aprobados (artículo 17.2 de LOEPSF) de 9 CCAA (Andalucía, Asturias, Illes Balears, Canarias, Extremadura, Galicia, Murcia, Comunidad Foral de Navarra y la Comunitat Valenciana¹).

Quedan pendientes de evaluación individual 2 CCAA (Castilla y León y País Vasco) de las que no se ha recibido información, si bien se ha hecho una estimación de su situación fiscal de cara a poder realizar una primera valoración del conjunto del subsector.

La AIReF ha valorado la ejecución de los documentos presupuestarios elaborados por las 15 CCAA analizadas atendiendo a una doble perspectiva que incluye consideraciones de factibilidad y equidad y que ayuda a contextualizar la valoración de la actuación presupuestaria desde el momento de la fijación de los objetivos y durante todo el ciclo presupuestario. Con este análisis, la AIReF califica la probabilidad de alcanzar el objetivo de estabilidad para 2017 (-0,6% del PIB):

- ✓ Muy probable: Canarias.
- ✓ Probable: Andalucía, Illes Balears y Galicia.
- ✓ Factible: Asturias, Comunidad de Madrid y La Rioja.
- ✓ Improbable: Cataluña, Castilla-La Mancha, Navarra y Comunitat Valenciana.
- ✓ Muy improbable: Aragón, Cantabria, Extremadura y Murcia.

¹ En el caso de la Comunitat Valenciana, el pronunciamiento es provisional y parcial, en tanto no se aclaren las diferencias sustantivas que se aprecian en los niveles de ingresos y gastos recogidos en los distintos documentos presupuestarios disponibles.

Para las cuatro CCAA en las que se valora como muy improbable alcanzar el objetivo, la AIReF entiende que, en aplicación del artículo 19 de la LOEPSF, el Ministerio de Hacienda y Función Pública (MINHAFP) tiene que actuar y, por ello, vuelve a hacer uso del procedimiento previsto en su ley de creación y reglamento, y solicita al MINHAFP la activación de las medidas preventivas no automáticas reguladas en el citado artículo.

A pesar de que en ocho CCAA se aprecia como improbable o muy improbable el cumplimiento del objetivo de estabilidad, la AIReF considera factible que el conjunto del subsector autonómico lo alcance. El escenario central de la AIReF sitúa el déficit una décima por encima del objetivo fijado y descansa en la actualización de los recursos del sistema de financiación comunicados en octubre en un contexto de prórroga de los PGE. En caso de que finalmente esta actualización no se produjera y los recursos del sistema de financiación fuesen los comunicados en octubre, la valoración de la AIReF para el subsector empeoraría, pasando de factible a improbable.

A este respecto, la AIReF sigue llamando la atención respecto a la no utilización de las palancas con las que cuenta el MINHAFP en el ámbito de la aplicación del marco de disciplina fiscal y del diseño de las reglas fiscales. La fijación de objetivos de estabilidad diferenciados; la aplicación rigurosa de la regla de gasto, sin consolidar hacia delante los incumplimientos pasados; así como el diseño de un marco de actuación plurianual en el que los Planes Económico-Financieros (PEF) jueguen un papel sustantivo y no sólo formal como hasta ahora, permitiría aumentar la probabilidad de cumplimiento del objetivo fijado.

En relación con el objetivo de estabilidad, las recomendaciones inciden en la necesidad de hacer uso de los mecanismos preventivos de la LOEPSF, promoviendo la implicación del interventor autonómico en el seguimiento de la ejecución presupuestaria y agilizando la actuación del MINHAFP en caso de apreciarse riesgos claros de desviación. Así mismo, para aquellas CCAA que han presupuestado recursos del sistema de financiación por encima de los importes comunicados en el mes de octubre por el MINHAFP, en un contexto de prórroga presupuestaria, la AIReF recomienda una ejecución prudente en tanto no se conozca si estas cantidades van a ser objeto de actualización, reteniendo crédito por la diferencia entre las previsiones presupuestarias y los recursos cuantificados en un contexto de prórroga presupuestaria.

En relación con la regla de gasto, la AIReF continua observando problemas de interpretación y cálculo por parte de las CCAA, por lo que, sin perjuicio de que se haga una revisión de esta regla en profundidad, insiste en su recomendación de

que el MINHAFP realice el necesario desarrollo reglamentario para solucionar los problemas concretos de su aplicación.

Por último, sigue sin poderse evaluar el cumplimiento del objetivo de deuda por lo que se completa el análisis de cada comunidad con el estudio de la sostenibilidad de su senda de deuda, apreciándose riesgos muy elevados en Cataluña, Castilla-La Mancha, Murcia y Comunitat Valenciana y altos en Extremadura e Illes Balears. En este ámbito, la AIReF recomienda la fijación de objetivos de deuda plurianuales, la integración con el principio de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto y la evaluación integral y diferenciada de la situación de partida de las distintas CCAA, con especial atención al impacto del sistema de financiación y la dependencia de los mecanismos de financiación del Estado.

1. Introducción

La AIReF tiene que informar el presupuesto de las Comunidades Autónomas (CCAA) en sus fases iniciales de elaboración y aprobación, con el fin de detectar de manera temprana posibles riesgos de incumplimiento de las reglas fiscales. La AIReF tiene una importante labor en la detección temprana de los riesgos de incumplimiento de las reglas fiscales de cara a adoptar medidas que permitan asegurar el cumplimiento al cierre del ejercicio. Por este motivo, la AIReF informa el presupuesto de las CCAA desde su inicio, comenzando por las líneas fundamentales que van a regir en su elaboración, con la finalidad de que, durante la tramitación parlamentaria del proyecto, las recomendaciones que se formulen puedan ser incorporadas. Posteriormente, la AIReF comprueba si, el presupuesto aprobado permite o no el cumplimiento de las reglas fiscales.

El mandato de informar las líneas fundamentales de presupuestos y los presupuestos iniciales está recogido en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) y en la Ley de creación y Reglamento de la AIReF. De acuerdo con lo dispuesto en la LOEPSF y en la normativa reguladora de la AIReF, esta institución tiene que hacer público, antes del 15 de octubre, un informe sobre el proyecto de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) y las líneas fundamentales de los Presupuestos de las CCAA y CCLL desde la perspectiva de su adecuación a la regla de gasto y a los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública. Así mismo, antes del 1 de abril, la AIReF tiene que informar los presupuestos ya aprobados teniendo en cuenta las variaciones ocurridas desde el informe anterior.

El calendario de publicación de estos informes se ha visto alterado y fragmentado como consecuencia de la excepcionalidad del año 2016. La existencia de un Gobierno central en funciones hasta finales del mes de octubre de 2016 y, adicionalmente en el caso particular de Galicia y País Vasco, la celebración de elecciones regionales, han afectado al proceso de elaboración de los presupuestos de las CCAA para 2017. Como resultado, el calendario de publicación de estos informes se ha visto alterado y fragmentado², de manera que, en el ámbito autonómico, se ha retrasado el informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos y, en el caso de algunas CCAA, se ha sustituido este informe por el de presupuestos, al verse superada la información de líneas por la del presupuesto ya aprobado.

En este documento se evalúan las líneas fundamentales de los presupuestos para 2017 de seis CCAA que todavía no han aprobado sus presupuestos. A la fecha de elaboración de este informe, las CCAA de Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad de Madrid y La Rioja han remitido las líneas fundamentales de sus presupuestos para 2017 y, además todas ellas, salvo Aragón y Madrid, han aprobado el proyecto de presupuestos. Posteriormente, una vez aprobados los presupuestos, la AIReF analizará las variaciones surgidas de la tramitación parlamentaria, en el marco del informe previsto en el artículo 17.2 de la LOEPSF, cuyo contenido se concreta en el artículo 18 del Reglamento de la AIReF.

Para las nueve CCAA que tienen un presupuesto aprobado para 2017, ya no se evalúan sus líneas fundamentales sino este presupuesto. A la fecha de elaboración de este informe, las CCAA de Andalucía, Asturias, Illes Balears, Canarias, Extremadura, Galicia, Murcia, la Comunidad Foral de Navarra y la Comunitat Valenciana han aprobado sus presupuestos para 2017. Para estas CCAA solo cabe informar sus presupuestos dado que, una vez que estos han sido aprobados, la información de líneas ha quedado superada y ya no es posible incorporar recomendaciones en el proceso de tramitación parlamentaria. En estas comunidades, puesto que es el primer pronunciamiento de AIReF sobre el ciclo presupuestario 2017, la evaluación de su presupuesto es completa y no se limita al análisis de las variaciones respecto a las líneas fundamentales y proyectos de presupuestos, que contempla el Reglamento de la AIReF. No obstante, en el caso de la Comunitat Valenciana, el pronunciamiento es provisional y parcial, en tanto no se aclaren las diferencias sustantivas que se aprecian en los niveles de

²El 7 de diciembre de 2016 se publicó el Informe [Informe de los Proyectos y Líneas fundamentales de los presupuestos de las Administraciones Públicas: Corporaciones Locales 2017](#)

ingresos y gastos recogidos en los distintos documentos presupuestarios disponibles.

Por último, la falta de información impide que la AIReF pueda pronunciarse individualmente sobre Castilla y León y País Vasco. Las CCAA de Castilla y León y País Vasco no han remitido, a la fecha de emisión de este informe, información sobre las líneas fundamentales de sus presupuestos para 2017. Además, estas CCAA no han aprobado sus proyectos de presupuestos. Por este motivo, la AIReF deja pendiente la valoración individual de estas CCAA, limitándose a realizar, a partir de la última información disponible, una estimación de su situación fiscal de cara a obtener la valoración del conjunto del subsector.

2. Objeto del informe y limitaciones al alcance

El objeto del informe es la valoración de la información sobre los presupuestos de 2017, disponible a la fecha de emisión del presente informe, desde la óptica del cumplimiento de las tres reglas fiscales definidas en la LOEPSF. La AIReF elabora el presente informe con las líneas fundamentales y proyectos o, en su caso, presupuestos autonómicos aprobados, completados con información adicional recibida, y con ella evalúa la adecuación de los documentos presupuestarios al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, y a la regla de gasto en 2017. Con esta finalidad se han analizado, para cada comunidad (excepto Castilla y León y País Vasco), sus estimaciones de ingresos ³ y gastos ⁴, las medidas y los ajustes de contabilidad nacional previstos, así como la información disponible sobre deuda y regla de gasto para 2017.

³ En el caso de los ingresos del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados la evaluación de los datos de las CCAA se ha realizado mediante su contraste con el modelo de previsión elaborado por la AIReF cuya metodología se recogió en el [Anexo I del Informe de líneas fundamentales de presupuestos de la CCAA para 2016](#)

⁴ Por la parte del gasto, se han analizado las previsiones autonómicas en las principales rúbricas de gasto corriente, teniendo en cuenta las estimaciones efectuadas por la AIReF sobre la evolución del gasto sanitario y educativo, en aplicación del modelo cuya metodología se describe en el [Informe de mayo sobre las previsiones macroeconómicas y del proyecto de Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España 2016-2019](#)

Al igual que ejercicios anteriores, el alcance del presente informe se ve limitado en la evaluación del objetivo de deuda y de la regla de gasto:

- ✓ Objetivo de deuda pública: sigue sin poderse evaluar el cumplimiento del objetivo de deuda al carecer de información sobre la previsión de determinados elementos que se incluyen en el mismo.
- ✓ Regla de gasto: la información sobre la regla de gasto comunicada o contenida en los presupuestos sigue presentando inconsistencias, lagunas y diferencias de interpretación en el cálculo o consideración de los conceptos que forman parte del gasto computable. Esto ha supuesto que, como en los informes anteriores, el análisis de la AIReF se haya basado en una serie de supuestos y estimaciones⁵ bajo los cuales se ha tratado de determinar el posible efecto que el cumplimiento de la regla de gasto puede tener sobre las cuentas autonómicas, así como su relación con el objetivo de estabilidad.

La evaluación realizada incluye un estudio de sostenibilidad de la deuda. Al igual que en informes anteriores, se completa el análisis de cada comunidad con el estudio de la sostenibilidad en el medio y largo plazo de la senda de deuda. Esta valoración se realiza de forma individualizada, calculando diversos indicadores de estrés fiscal y macroeconómicos tanto a corto como a medio plazo, para las distintas CCAA.

3. Objetivo de estabilidad presupuestaria y regla de gasto

A. Principales características de los presupuestos para 2017

La circunstancia excepcional de un Gobierno en funciones, durante prácticamente todo el año 2016, ha tenido una incidencia fundamental no solo en la fecha de elaboración, sino también en el contenido, de los presupuestos para 2017 de las CCAA. La existencia de un Gobierno central en funciones ha supuesto un retraso tanto en la fijación de las reglas fiscales, como

⁵ La metodología que sustenta los cálculos y estimaciones de la AIReF se publicó en el [Anexo III del Informe de líneas fundamentales de presupuestos de las CCAA para 2016](#)

en la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2017, lo que ha tenido una importante repercusión en los presupuestos elaborados por las CCAA:

- **Por un lado, la mayoría de las líneas fundamentales, proyectos y, en su caso, presupuestos se han elaborado considerando una implementación de las reglas fiscales más estrictas que las que finalmente han sido fijadas para 2017.** Los objetivos de estabilidad y de deuda, así como de la tasa de referencia de la regla de gasto para 2017, fueron aprobados por las Cortes el 20 de diciembre de 2016 (objetivo de estabilidad del -0,6% del PIB y tasa de referencia de la regla de gasto del 2,1%). Como consecuencia del retraso en la fijación de los parámetros relativos a la implementación de las distintas reglas fiscales, la información presupuestaria de las CCAA analizadas (salvo Murcia, Castilla –La Mancha y Cantabria) se ha ajustado a unos límites inferiores, que eran los conocidos en el momento de su elaboración (objetivo de estabilidad del -0,5% del PIB y tasa de referencia de la regla de gasto del 1,8%)⁶. En el caso de La Rioja, Canarias y Navarra, el déficit previsto por la comunidad para 2017 es del 0,1%, 0,2% y 0,4% del PIB, respectivamente, lo que resulta muy inferior al límite exigido por el objetivo de estabilidad. Por otra parte, el objetivo de deuda es meramente provisional hasta el momento del cierre del ejercicio, por lo que en ningún caso el objetivo fijado para 2017 es una referencia para medir su cumplimiento.
- **Por otro, la información presupuestaria recoge distintas estimaciones de los recursos del sistema de financiación.** El retraso en la elaboración de los PGE para 2017 ha tenido como consecuencia que los recursos del sistema de financiación a satisfacer por el Estado, considerados por las CCAA sean, o bien, los comunicados por el MINHAFP en un escenario de prórroga presupuestaria (Canarias e Illes Balears) o bien, los estimados por las propias CCAA (el resto de las CCAA analizadas). De igual forma, esta circunstancia ha condicionado la evaluación de la AIREF, que descansa en la estimación de unos recursos del sistema de financiación no limitados en su cuantía por la prórroga de los PGE.

Se observa una tendencia creciente en las CCAA analizadas a incorporar información específica sobre la regla de gasto tanto en el proyecto como en el presupuesto. Los proyectos de Cantabria y Cataluña y los presupuestos de Andalucía, Canarias, Illes Balears, Galicia, Murcia y Navarra comprenden un apartado específico donde se aporta información sobre el cálculo de la regla de

⁶ Actualización del Programa de Estabilidad (2016-2019) aprobado el 29 de abril de 2016 y borrador del Informe de la Economía Española de abril de 2016 comunicado en el CPFF de 28 de abril de 2016.

gasto. No obstante, esta información resulta insuficiente a efectos de valorar el cumplimiento de esta regla, fundamentalmente debido a los errores en el cálculo de los empleos y a que las CCAA desconocen las medidas de ingresos que son tenidas en cuenta por el MINHAFP. Por otro lado, se aprecia la exclusión del gasto computable de partidas que no están previstas en el artículo 12 de la LOEPSF (por ejemplo, algunas operaciones de gasto no recurrente).

En general, no se produce la inclusión de información adecuada y suficiente para verificar el cumplimiento del objetivo de deuda, tal y como exige el artículo 6 de la LOEPSF. Como se ha señalado en informes anteriores⁷, el propio sistema de fijación de los objetivos de deuda dificulta el cumplimiento de esta obligación legal. No obstante, las CCAA de Canarias y Galicia y, con menor detalle, Murcia y Navarra (esta última con información solo para 2016) incorporan al presupuesto información relativa al cumplimiento del objetivo de deuda. Por otra parte, los presupuestos de las CCAA de Andalucía y Extremadura prevén ajustarse al objetivo de deuda 2017 aunque sin aportar información sobre cómo se va a realizar este ajuste.

B. Resultados de la evaluación

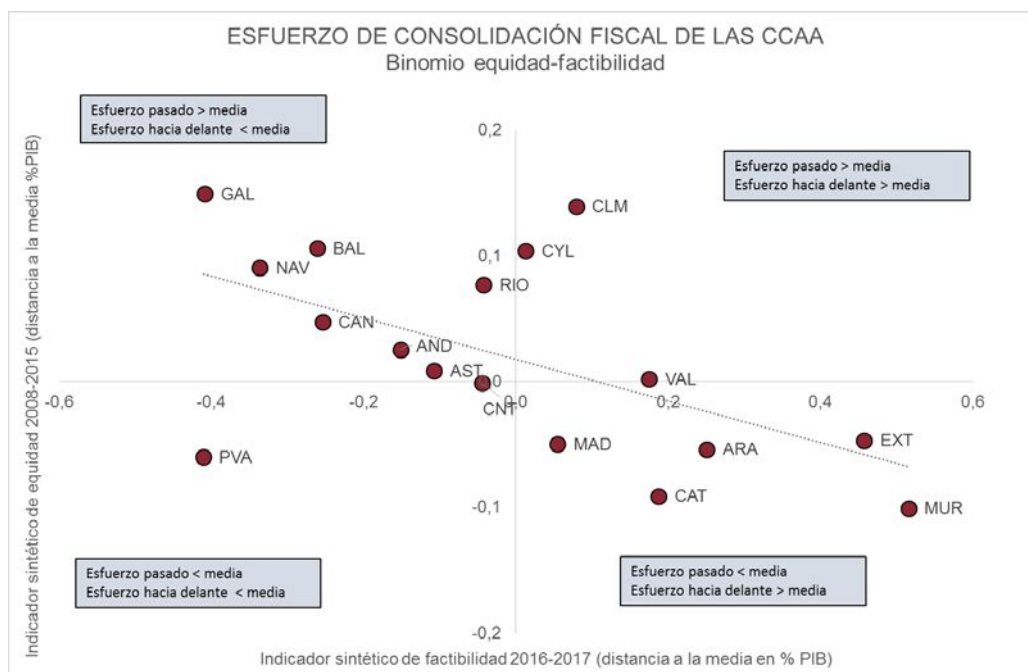
El punto de arranque para la valoración individual de la probabilidad de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria es la evaluación que, en el proceso de fijación de objetivos para 2017, realizó la AIReF sobre la factibilidad de alcanzarlos, atendiendo a la posición de partida de las distintas CCAA. El esfuerzo a realizar para alcanzar en 2017 el objetivo del -0,6%, medido en términos estructurales primarios combinado con la evolución de los empleos no financieros en el supuesto de ejercicio de competencias homogéneas por parte de las CCAA, permitió identificar a cinco CCAA (Aragón, Cataluña, Comunitat Valenciana y especialmente, Extremadura y Murcia) con problemas claros de factibilidad en la consecución del objetivo, ya que, para estas comunidades alcanzar el objetivo suponía realizar un esfuerzo de consolidación fiscal en el periodo 2016-2017 significativamente superior a la media de CCAA (ver Gráfico 1)

La perspectiva de factibilidad, siendo el principal aspecto a tener en cuenta, debe ser complementada con aspectos de equidad. En el informe de establecimiento de objetivos individuales se añadieron aspectos de equidad, mediante una relación de sustitución intertemporal de esfuerzo pasado y futuro. Así, de las cinco CCAA identificadas con problemas claros de factibilidad en la

⁷ [Informe establecimiento de objetivos individuales CCAA](#)

consecución del objetivo, solo la Comunitat Valenciana había realizado, en el periodo 2008-2015, un esfuerzo similar al promedio del subsector, siendo el esfuerzo de las demás inferior a la media. Las otras dos CCAA que realizaron un esfuerzo inferior a la media, en ese periodo analizado, fueron Madrid y País Vasco, con la diferencia de que este último, tiene también que hacer un esfuerzo menor a la media para cumplir en 2017. Por otra parte, destaca la posición de dos CCAA que, habiendo realizado un esfuerzo superior a la media en el pasado tienen que seguir realizando un esfuerzo superior a la media en 2017 (Castilla-La Mancha y, en menor medida, Castilla y León). Adicionalmente, se indicaron otros factores complementarios de equidad como la posición relativa de la comunidad en términos de recursos del sistema de financiación o el ejercicio de competencias normativas en materia tributaria.

Gráfico 1. Esfuerzo de consolidación fiscal de las CCAA (% PIB)



Partiendo de esta perspectiva de factibilidad-equidad que debe contextualizar la valoración de la actuación presupuestaria desde el momento de fijación de los objetivos, y una vez analizada la información recibida, la AIReF diferencia los siguientes grupos (ver Cuadro 1 y Gráfico 2):

- Es improbable o muy improbable que la ejecución de los documentos presupuestarios permita alcanzar el objetivo fijado, en el caso de las cinco CCAA para las que se detectaron problemas de factibilidad en la fijación de los objetivos de estabilidad 2017. El esfuerzo requerido a estas CCAA no se encuentra sustentado en los documentos presupuestarios elaborados por estas CCAA para 2017, por lo que se considera que, a falta de medidas, alcanzar esos objetivos es improbable para las CCAA de Cataluña y Comunitat Valenciana y muy improbable para Aragón, Extremadura y Murcia.
- Igualmente, se considera improbable o muy improbable el cumplimiento del objetivo de estabilidad en el caso de que las CCAA Cantabria, Castilla-La Mancha y Navarra. Para estas CCAA, la AIReF considera que los documentos presupuestarios remitidos no contemplan el esfuerzo que el cumplimiento del objetivo de estabilidad exige, y ello a pesar de que en el caso de Cantabria y sobre todo Navarra este es inferior al de la media de comunidades.

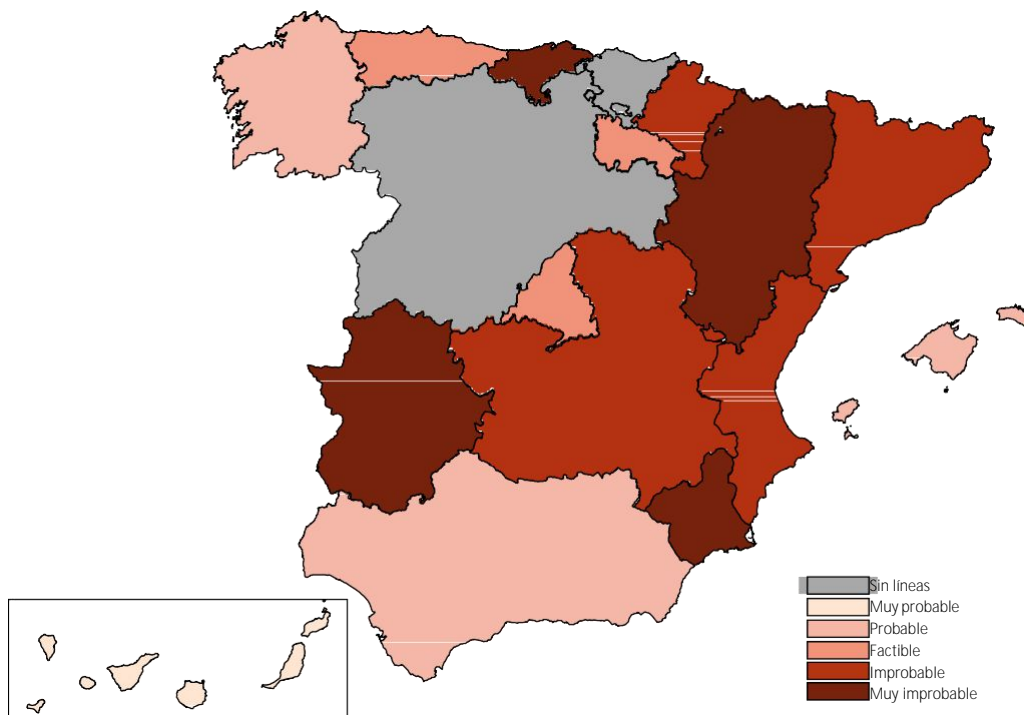
- **En relación al resto de CCAA, su ejecución presupuestaria permitiría alcanzar el cumplimiento del objetivo con distinto grado de probabilidad.** En este grupo estaría la Comunidad de Madrid, que tiene que realizar un esfuerzo ligeramente superior a la media, y aquellas otras CCAA, con un esfuerzo inferior a la media, cuya ejecución presupuestaria permitiría cumplir el objetivo con distinto grado de probabilidad (Andalucía, Asturias, Illes Balears, Canarias, Galicia y La Rioja).

Cuadro 1. Probabilidad de alcanzar el objetivo de estabilidad contextualizado en una perspectiva de factibilidad-equidad

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Esfuerzo a realizar 2016-2017 respecto a la media, según indicador sintético de factibilidad	Esfuerzo realizado 2008-2015 respecto a la media, según indicador sintético de equidad	Probabilidad cumplimiento objetivo -0,6% PIB (*)
Andalucía	Ligeramente menor	Similar	Probable
Aragón	Mayor	Menor	Muy improbable
Asturias	Ligeramente menor	Similar	Factible
Illes Balears	Menor	Mayor	Probable
Canarias	Menor	Mayor	Muy probable
Cantabria	Similar	Similar	Muy improbable
Castilla y León			
Castilla-La Mancha	Ligeramente mayor	Mayor	Improbable
Cataluña	Mayor	Menor	Improbable
Extremadura	Mucho mayor	Menor	Muy improbable
Galicia	Mucho menor	Mayor	Probable
Comunidad de Madrid	Ligeramente mayor	Menor	Factible
Región de Murcia	Mucho mayor	Menor	Muy improbable
CF de Navarra	Mucho menor	Mayor	Improbable
País Vasco			
La Rioja	Similar	Mayor	Factible
Comunitat Valenciana	Mayor	Similar	Improbable

Nota (*) La valoración de la probabilidad incluye el análisis de la documentación presupuestaria

Gráfico 2. Graduación de la probabilidad de cumplimiento del objetivo estabilidad 2017

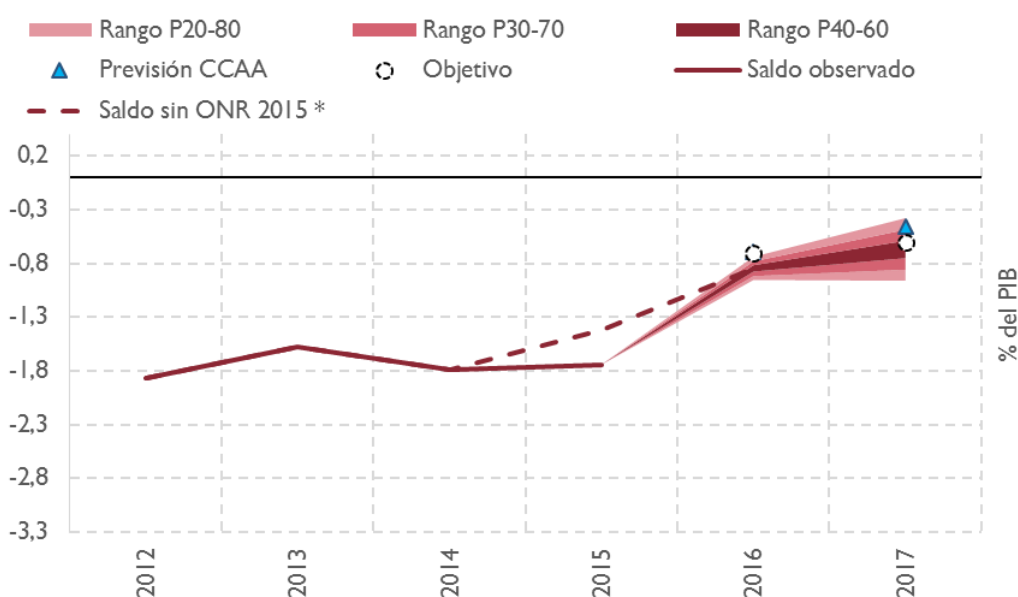


Las CCAA de Canarias, La Rioja y Navarra prevén alcanzar un déficit muy inferior al objetivo de estabilidad de 2017. Las CCAA de Canarias, La Rioja y Navarra prevén alcanzar en 2017 un déficit de 0,2%, 0,1% y 0,4% del PIB, respectivamente. La AIREF estima probable que Canarias alcance este saldo pero considera muy improbable que tanto La Rioja como Navarra cumplan sus previsiones.

A pesar de que la AIREF califica como improbable o muy improbable la posibilidad de alcanzar el objetivo en ocho CCAA, considera factible el cumplimiento del objetivo de estabilidad, del -0,6% del PIB en 2017, para el conjunto del subsector. La información presupuestaria elaborada por las CCAA pone de manifiesto que el objetivo de estabilidad del -0,6% del PIB puede ser factible para las CCAA en su conjunto, situándose la estimación central de AIREF ligeramente por encima del objetivo (ver gráfico 3). Esta valoración se ha realizado considerando unos recursos del sistema de financiación no limitados en su cuantía

a la prórroga de los PGE. En caso de que la cuantía final de los recursos del sistema de financiación fuera la comunicada a las CCAA en octubre del año pasado, la valoración de la AIReF empeoraría pasando de ser factible a improbable.

Gráfico 3. Previsión de la necesidad de financiación de las CCAA (% PIB)



Nota: (*) Saldo descontadas las operaciones no recurrentes de 2015

Respecto a la evolución de los recursos, la AIReF prevé un crecimiento superior al 4% respecto al nivel estimado para 2016, manteniendo su peso en el PIB nacional. Se estima que en el caso de que se actualicen las previsiones de ingresos tributarios del Estado para 2017 y, con ellas, las estimaciones de las entregas a cuenta de los recursos del sistema de financiación autonómica sujetos a liquidación, el crecimiento de estos recursos para el conjunto de las CCAA sería superior al 3%. Así mismo, la AIReF considera que el resto de los ingresos podrían registrar un incremento cercano a un 6%, derivado en gran parte de las favorables perspectivas de evolución de otros ingresos tributarios junto con el aumento esperado de los fondos de la UE.

En el supuesto de no actualizarse los recursos del sistema de financiación y mantenerse el nivel actual comunicado, el conjunto de los recursos previsto para

el subsector reduciría en dos décimas su peso sobre el PIB respecto al mantenido en 2016, con un crecimiento ligeramente inferior al 3% respecto a 2016.

Se estima que los empleos del subsector podrían crecer en torno a un 3% respecto a 2016, reduciendo en una décima su peso sobre el PIB. La estimación de AIReF respecto al crecimiento de los empleos viene marcada por el aumento previsto de los gastos corrientes, en torno a un 3% sobre el nivel estimado para 2016, que fundamentalmente descansa en la evolución del gasto sanitario y educativo estimados de acuerdo con el modelo desarrollado por AIReF para este tipo de gastos. Por su parte, los empleos de capital podrían crecer en torno a un 6% vinculado, en parte, a la mayor realización esperada, en algunas comunidades, de gastos cofinanciados por fondos de la UE en 2017.

La fijación de objetivos de estabilidad diferenciados; la aplicación rigurosa de la regla de gasto, sin consolidar hacia delante los incumplimientos pasados; así como el diseño de un marco de actuación plurianual en el que los Planes Económico-Financieros (PEF) jueguen un papel sustantivo y no sólo formal, permitiría aumentar la probabilidad de cumplimiento del objetivo fijado. Por un lado, la experiencia del año pasado demuestra que la fijación de objetivos diferenciados para cada comunidad autónoma contribuye positivamente a la probabilidad de cumplimiento del objetivo del subsector, en la medida en que las CCAA con una mejor posición fiscal pueden alcanzar un objetivo menor, ya previsto en muchos casos en sus presupuestos, en lugar de agotar el margen de déficit que les permite el objetivo⁸. En particular, en 2017 es probable que varias comunidades tramiten las modificaciones presupuestarias necesarias para ajustar el déficit del 0,5% del PIB previsto en sus presupuestos, al objetivo del 0,6%. Por otro lado, para las CCAA en las que la regla de gasto resulta más exigente que el objetivo de estabilidad, la aplicación estricta de la misma contribuiría a alcanzar el déficit fijado del subsector, y actuaría de facto como elemento diferenciador. Sin embargo, la acumulación de los incumplimientos de años anteriores, en la interpretación que el MINHAFP ha hecho de la aplicación de esta regla, ha llevado a que prácticamente desaparezca su potencial diferenciador, lo que ha reducido en gran medida su posible contribución al cumplimiento del objetivo de estabilidad. Por último, una planificación de medio plazo, con una senda realista, cuyas líneas de actuación se plasmen en los PEF y se concreten en los presupuestos anuales, es fundamental para que las CCAA más alejadas del objetivo se comprometan con su cumplimiento y para que el MINHAFP pueda aplicar con rigor los mecanismos de prevención y corrección previstos en la LOEPSF.

⁸[Informe establecimiento de objetivos individuales CCAA](#)

En relación a la regla de gasto, se aprecia que, con carácter general, la evolución esperada del gasto puede comprometer el cumplimiento de la regla de gasto. Según las estimaciones de AIReF, la evolución de los gastos corrientes, apuntan a una tendencia creciente que puede comprometer el cumplimiento de la regla de gasto.

Adicionalmente, se observan algunas circunstancias particulares en 2017 que pueden afectar al cumplimiento de la regla de gasto. Por un lado, la adopción de medidas de disminución de ingresos (Andalucía, Asturias y Galicia) hace más difícil el cumplimiento, dado que obliga a que la variación del gasto computable compense esta pérdida de recaudación. Por el contrario, otras CCAA han adoptado medidas de incremento de ingresos (Aragón, Illes Balears, Castilla-La Mancha, Cataluña y Navarra) lo que juega a favor del cumplimiento al permitir una variación mayor del gasto computable. Por último, las CCAA más receptoras de fondos de la UE (Andalucía, Castilla-La Mancha, Galicia, Extremadura y Murcia), en la medida en que en 2016 vieron ralentizada la certificación del gasto por la implementación de controles asociados al nuevo programa operativo, pueden verse favorecidas en 2017 por el traslado de la certificación a ese ejercicio, suponiendo que el MINHAFP tenga en cuenta este desplazamiento para calcular el gasto computable de dicho ejercicio, circunstancia que el desglose contenido en el Informe del MINHAP sobre cumplimiento de las reglas fiscales no permite conocer.

4. Sostenibilidad de la deuda

Los riesgos para la sostenibilidad financiera y el cumplimiento del objetivo de deuda en el medio plazo son muy dispares entre las CCAA analizadas en el presente informe, resaltando los casos de Cataluña, Castilla-la Mancha, Murcia y Comunitat Valenciana como sujetos a riesgos muy altos y Extremadura e Illes Balears apenas un escalón por debajo. Los riesgos para la sostenibilidad en el medio-largo plazo se evalúan de acuerdo a la dinámica prevista para la deuda en un escenario base o central.⁹ Del análisis realizado cabe destacar la heterogeneidad existente entre las distintas regiones y el empeoramiento generalizado respecto al informe anterior.¹⁰ En el caso de Canarias, Castilla y León, Galicia, Madrid y País Vasco (riesgos ligeramente bajos)

⁹ El escenario de proyección central incluye supuestos no sesgados (de riesgos equilibrados) sobre la evolución de los principales determinantes de la deuda: el saldo primario, la carga de intereses, posibles ajustes déficit-deuda y las condiciones macroeconómicas (PIB e inflación).

¹⁰ Con la excepción de Andalucía, Cataluña y Comunitat Valenciana donde se ha visto una leve mejoría y Galicia y Madrid donde no ha habido cambios sustanciales respecto al informe del año pasado.

y Andalucía, Asturias, La Rioja y Navarra (riesgos medios) el principal desafío a largo plazo consiste en no abandonar el proceso de consolidación fiscal. Sin embargo, en los casos de Aragón y Cantabria (riesgos ligeramente altos), Illes Balears y Extremadura (riesgos altos) y especialmente Cataluña, Castilla-la Mancha, Murcia y Comunitat Valenciana (riesgos muy altos) al riesgo de fatiga fiscal deben añadirse los peligros asociados a mayores niveles de deuda y dependencia relativa de mecanismos de financiación del Estado, que aumentan considerablemente la sensibilidad frente a empeoramientos del entorno macroeconómico y financiero. Además, en el caso de las CCAA donde se han identificado riesgos muy altos no sería posible alcanzar el nivel de referencia del 13% del PIB establecido en la LOEPSF antes del 2040 (Extremadura, Illes Balears) y del 2045 (Cataluña, Castilla-La Mancha, Murcia y Comunitat Valenciana), siempre bajo los supuestos del escenario central. Este diagnóstico se ve refrendado por la calificación crediticia, que se sitúa en grado de no inversión especulativo en los casos de Cataluña, Castilla-La Mancha, Murcia y Comunitat Valenciana.¹¹

En cuanto a la identificación de riesgos en el corto plazo, cabe destacar la situación de Cantabria, Cataluña, Extremadura, Murcia y Comunitat Valenciana con elevados indicadores de estrés fiscal, que se suman a unos elevados riesgos macroeconómicos en el caso de Cantabria y la Comunitat Valenciana. Los riesgos a corto plazo se evalúan a lo largo de dos dimensiones, macroeconómica y fiscal, atendiendo a un abanico de indicadores de especial relevancia. En el plano fiscal, se analiza el impacto del ciclo y las medidas discrecionales y la evolución del gasto, entre otros. En el ámbito económico, se pone el acento en aspectos como la evolución del mercado de trabajo y del mercado de la vivienda por su relevancia para los ingresos regionales. De nuevo, y al igual que sucedía en el análisis de largo plazo, la situación es muy diversa entre CCAA. Por un lado, Cantabria, Cataluña, Extremadura, Murcia y Comunitat Valenciana presentan grandes riesgos fiscales, que en el caso de Extremadura y Cantabria podrían verse paliados si el gasto primario homogéneo por habitante ajustado fuese como la media. Por otro lado, también se han identificado riesgos en el corto plazo de índole macroeconómica que pueden tener impacto fiscal en Aragón, Cantabria, Illes Balears, Canarias, Galicia y Comunitat Valenciana.

¹¹ Excluyendo la calificación dada por las agencias que asignan un suelo a las CCAA en función de la calificación de la deuda emitida por el Tesoro español, entendiendo que existe un bail-out implícito de la deuda regional.

5. Recomendaciones

En este informe, en el que se evalúa la información presupuestaria de las CCAA para 2017, la AIReF formula una serie de recomendaciones dirigidas, por un lado, a promover el brazo preventivo de la LOEPSF, potenciando la actuación temprana tanto de cada comunidad autónoma como del MINHAFP y, por otro, a mejorar el marco institucional de establecimiento e instrumentación de las reglas fiscales.

En esta parte general se incluyen las recomendaciones dirigidas al MINHAFP, dado que afectan a todas las CCAA analizadas en el presente informe y que es a ese ministerio al que le corresponde su implementación. Así mismo, se incluyen las recomendaciones que son aplicables a todas las CCAA analizadas, sin perjuicio de que, las recomendaciones que implican una actuación concreta de una comunidad, se incluyan en el informe individual referido a la misma.

Recomendaciones orientadas a la actuación preventiva LOEPSF

La AIReF entiende que la actuación temprana tiene que comprometer a todas las CCAA, tengan o no riesgo de desviación, en el seguimiento exhaustivo de la ejecución de sus presupuestos. En este sentido y en línea con anteriores recomendaciones de la AIReF¹², se considera conveniente que las Intervenciones generales de las CCAA continúen involucrándose en la pronta detección de riesgos en el cumplimiento de las reglas fiscales. De esta manera, la AIReF considera que los informes emitidos por los interventores regionales en cumplimiento de /la medida temporal derivada de la condicionalidad reforzada del FLA 2016 serían insuficientes. En opinión de la AIReF debería (i) ponerse más el acento en el riesgo de incumplimiento al cierre del ejercicio que en la ejecución mensual, (ii) hacerse extensiva a todas las CCAA independientemente de si están adheridas o no al FLA y (iii) requerirse a las CCAA que alerten al gobierno regional en caso de que se detecte riesgo de desviación. Por tanto, en relación a aquellas CCAA que, a raíz de la recomendación realizada en el informe de presupuestos de 2016, no han comunicado a AIReF que tuvieran implantado este seguimiento del interventor regional en los términos señalados (Asturias, Illes Balears, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, La Rioja, Murcia), **la AIReF recomienda que:**

Las CCAA de Asturias, Illes Balears, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, La Rioja y Región de Murcia implementen, a la mayor brevedad posible, el procedimiento necesario para que sus Intervenciones generales emitan informes de carácter mensual sobre los

¹² Informes de líneas de presupuestos 2016 de CCAA

riesgos de incumplimiento de las reglas fiscales al cierre del ejercicio y que, en caso de detectarse , alerten al gobierno regional sobre la necesidad de adoptar decisiones para la corrección temprana de las desviaciones que pudieran producirse.

Adicionalmente, para aquellas CCAA con un riesgo elevado de desviación, la AIReF considera que el MINHAFP debe actuar y, por ello, vuelve a hacer uso del procedimiento previsto en su ley de creación y reglamento, y solicita al MINHAFP, como ya hizo en anteriores ocasiones¹³, la activación de las medidas preventivas no automáticas del artículo 19 de la LOEPSF. Este es el caso de las CCAA de Aragón, Cantabria, Extremadura y Región de Murcia, ¹⁴ en las que la AIReF aprecia un riesgo claro de incumplimiento del objetivo de estabilidad para 2017, ya que se ha calificado la posibilidad de cumplimiento de muy improbable. En el marco de la advertencia de riesgo de incumplimiento y dentro del plazo de un mes previsto en el artículo 19 de la LOEPSF para la adopción de medidas, ***la AIReF recomienda que:***

El MINHAFP solicite a las CCAA de Aragón, Cantabria, Extremadura y Región de Murcia, la remisión de una planificación plurianual en cuyo nivel de detalle, vinculación y duración tenga en cuenta, atendiendo a las consideraciones específicas de cada comunidad autónoma, los siguientes aspectos:

- ***la situación particular de cada una de ellas en cuanto a su posición relativa respecto al conjunto del subsector en materia de ingresos, gastos y ejercicio de capacidad normativa;***
- ***la cuantía del ajuste a realizar;***
- ***la relación existente entre el esfuerzo promedio a realizar y el realizado en ejercicios pasados, tal y como se pone de manifiesto en el gráfico 1.A “Valoración del esfuerzo. Binomio equidad-factibilidad” que se incluye en el informe individual de cada comunidad autónoma;***
- ***y la sostenibilidad de su senda de deuda y la contribución de la comunidad a este fin desde la perspectiva de los dos factores más directamente dependientes de su actuación: compromiso de***

¹³ Informe de líneas fundamentales para 2015 (diciembre de 2014) y para 2016 (diciembre de 2015)

¹⁴ Todas estas CCAA tenían pendiente la presentación y aprobación de un PEF 2016-2017 por el incumplimiento del objetivo de estabilidad y regla de gasto de 2015. Dado que el ejercicio 2016 ya está cerrado, estos documentos ya no son relevantes para la corrección de la desviación en 2016, y el escenario y las medidas de 2016 quedan superados por los presupuestos aprobados para 2017.

consolidación de las cuentas públicas y mantenimiento de un marco institucional estable.

Esta planificación de medio plazo, acordada entre la Comunidad y el MINHAFP, debe concretarse en los PEF que puedan presentarse en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, vinculados al cierre de 2016 y en la ejecución presupuestaria de este año.

Todas las CCAA analizadas, excepto Illes Balears y Canarias han incluido en sus documentos presupuestarios una previsión de los ingresos a percibir en 2017 en concepto de recursos del sistema de financiación, superior a los importes calculados y comunicados por el MINHAFP en el mes de octubre en un contexto de prórroga presupuestaria. La AIREF considera que es posible que se produzca una actualización de estos importes y de hecho su evaluación descansa en esta hipótesis. Sin embargo, en tanto no se conozca si finalmente los recursos del sistema son superiores o no a las cantidades comunicadas, la AIREF considera que la ejecución del presupuesto debe ser prudente y ajustada a los ingresos que, en este momento, se están percibiendo. Por ello ***la AIREF recomienda que:***

En tanto no se actualicen los recursos del sistema de financiación sujetos a entregas a cuenta respecto a los comunicados por el MINHAFP en el mes de octubre, se adopten las retenciones de crédito necesarias para, de acuerdo con el principio de prudencia, ajustar el gasto a los recursos actualmente recibidos.

Recomendaciones orientadas a la instrumentación del principio de sostenibilidad financiera

En lo que respecta a la fijación del objetivo de deuda pública, el diseño actual adolece de diversas deficiencias. En primer lugar, no garantiza la sostenibilidad a medio y largo plazo de la deuda, ya que se observa que el cumplimiento de los objetivos de deuda, que se fijan desde 2013, no guarda relación ni con el incremento de deuda de la comunidad, ni con su distancia respecto al valor de referencia de largo plazo fijado en el 13% del PIB regional. En segundo lugar, la fijación del objetivo de deuda no es coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria, ni existe un enfoque de medio-largo plazo que garantice una senda de reducción de la deuda en caso de estar por encima del límite del 13%, tal y como requiere el artículo 14 de la LOEPySF. Por último, la determinación del objetivo de deuda no tiene en cuenta de forma explícita e individualizada el

impacto del sistema de financiación y los riesgos derivados de la dependencia relativa de los mecanismos de financiación del Estado.

Por ello, **la AIREF recomienda que:**

El MINHAFP diseñe un sistema de fijación de objetivos de deuda que cumpla la función de control del endeudamiento PDE, atendiendo a las siguientes características:

- ***fijación de objetivos plurianuales, proponiendo sendas creíbles y exigentes, compatibles con la garantía de la sostenibilidad financiera***
- ***integración con el principio de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto para garantizar la coherencia del marco preventivo en el medio-largo plazo***
- ***evaluación integral y diferenciada de la situación de partida de las distintas CCAA, con especial atención al impacto del sistema de financiación y la dependencia de los mecanismos de financiación del Estado.***

Recomendaciones orientadas a la mejora del marco institucional

La AIREF sigue apreciando varios aspectos en los que existe margen de mejora y que afectan al marco del establecimiento, instrumentación y evaluación de las reglas fiscales y que ya se han puesto de manifiesto en informes anteriores.

En particular, en relación de la regla de gasto, se considera necesario insistir en la necesidad de que se abra un debate y se reflexione sobre determinados aspectos relativos a esta regla y, en tanto no se abra ese debate de más calado, se realice el necesario desarrollo reglamentario para solucionar los problemas concretos de aplicación de esta regla fiscal. Para ello, **la AIREF recomienda que:**

El MINHAFP ponga en marcha la creación de grupos de trabajos en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera y de la Comisión Nacional de la Administración Local, para reflexionar y debatir sobre posibles modificaciones de la regla de gasto. Sin perjuicio de lo anterior, la AIREF recomienda que el MINHAFP realice, a la mayor brevedad posible, el necesario desarrollo reglamentario para solucionar los problemas concretos de aplicación de esta regla fiscal.
