

Informe sobre los presupuestos iniciales de las Comunidades Autónomas para 2017 (artículo 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. Como resultado de esta excepcionalidad, en el ámbito autonómico, se retrasó hasta el 14 de febrero el informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos, lo que llevó a que, en el caso de algunas CCAA, se informara directamente el presupuesto inicial, al verse superada la información de líneas por la del presupuesto ya aprobado.

El objeto de este informe es continuar cumpliendo el mandato de evaluar la adecuación a las reglas fiscales de la información presupuestaria disponible para cada comunidad: líneas fundamentales (artículo 17.1 Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera –LOEPSF-) de una comunidad autónoma (Castilla León) y presupuestos aprobados (artículo 17.2 de LOEPSF) de 4 CCAA (Cantabria, Cataluña, La Rioja y el País Vasco). Asimismo, se completa la valoración parcial sobre el presupuesto inicial de la Comunitat Valenciana¹ realizada en el Informe de febrero.

Adicionalmente, como consecuencia de la reciente publicación de datos que afectan de manera sustancial a la información presupuestaria de las CCAA analizada en el Informe anterior, la AIReF incorpora una actualización de sus previsiones de cierre de 2017 en relación a las 11 CCAA que ya fueron analizadas y que ahora no son objeto de un nuevo informe (Andalucía, Aragón, Asturias, Illes Balears, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia y Navarra).

En el marco de la factibilidad-equidad que preside la valoración de la actuación presupuestaria desde el momento de fijación de los objetivos, la evaluación de la AIReF de la nueva información disponible ha dado lugar a la revisión al alza de la probabilidad de alcanzar el objetivo fijado en todas las CCAA, mejorando la calificación de 7 de ellas. Actualmente se pueden diferenciar dos grupos de CCAA:

- 11 CCAA en las que la ejecución presupuestaria permitiría alcanzar el cumplimiento del objetivo con distinto grado de probabilidad:
 - ✓ Muy probable (Illes Balears, Canarias y La Rioja).

¹ En el caso de la Comunitat Valenciana, se completa el pronunciamiento provisional y parcial del Informe de febrero, una vez aclaradas las diferencias sustantivas que se aprecian en los niveles de ingresos y gastos recogidos en los distintos documentos presupuestarios disponibles.

- ✓ Probable (Andalucía, Asturias, Galicia y Madrid)
- ✓ Factible (Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña y País Vasco)
- 6 CCAA en las que la ejecución de los documentos presupuestarios no permitiría alcanzar el objetivo fijado con distinto grado de probabilidad:
 - ✓ Improbable: Aragón, Navarra y Comunitat Valenciana
 - ✓ Muy improbable: Cantabria, Extremadura y Región de Murcia.

Para las 6 CCAA en las que se valora que la ejecución de los documentos presupuestarios no permitiría alcanzar el objetivo fijado, la AIReF entiende que, sin perjuicio de la presentación de los planes económico-financieros por el incumplimiento de 2016², estas CCAA deben hacer un seguimiento especialmente exhaustivo de la ejecución de sus presupuestos con el fin de corregir los riesgos detectados en sus escenarios presupuestarios. En el caso de Aragón, que todavía no ha aprobado su presupuesto, se recomienda que esta comunidad incorpore al presupuesto inicial, la información necesaria para sustentar la evolución de los ingresos y gastos reflejada en su escenario presupuestario.

A nivel del subsector CCAA, la AIReF sigue considerando factible el cumplimiento del objetivo de estabilidad del -0,6% del PIB, dado que el incremento de los recursos del sistema de financiación que van a recibir las CCAA en 2017 respecto de 2016, unido al ajuste de dos décimas de PIB necesario para alcanzar el objetivo marcado en 2017 una vez confirmado el cierre de 2016 en el -0,8% del PIB, corroboran esa factibilidad, situándose la previsión central de la AIReF en línea con el objetivo.

Respecto al objetivo de estabilidad de 2017, se aprecia una diferencia de más de un punto en el esfuerzo exigido a las distintas CCAA para alcanzarlo, por lo que la AIReF insiste en la idea de que los objetivos individuales homogéneos no reflejan la situación particular de cada comunidad. Además, para casi la mitad de las CCAA el objetivo para 2017 permite aumentar su déficit respecto a 2016, aunque esta situación podría corregirse, en mayor o menor medida, con el cumplimiento de la regla de gasto al resultar más restrictiva para aquellas CCAA para las que el objetivo de estabilidad no les exige hacer un esfuerzo adicional.

En relación a la regla de gasto, continúan las limitaciones para la valoración de su cumplimiento derivadas de los problemas de interpretación y cálculo por parte de las CCAA. A pesar de estas limitaciones, la AIReF considera que la evolución de

² De acuerdo con los datos de cierre de 2016 publicados, han incumplido el objetivo de estabilidad presupuestaria de 2016 las CCAA de Aragón, Cantabria, Cataluña, Extremadura, Región de Murcia y C. Valenciana.

los empleos del subsector CCAA podría ser compatible con el cumplimiento de esta regla.

Por otra parte, la interpretación flexible en la aplicación de la regla de gasto realizada por el MINHAFP ha restado efectividad a esta regla fiscal, por lo que en 2017 no resulta más restrictiva para el conjunto de CCAA que el objetivo de estabilidad.

Por último, sigue sin poderse evaluar el cumplimiento del objetivo de deuda por lo que se completa el análisis con el estudio de la sostenibilidad de la deuda. Los riesgos para la sostenibilidad financiera siguen siendo muy altos para el subsector CCAA, retrasándose el cumplimiento del límite de deuda del 13% del PIB unos 5 años (no antes del 2045) con respecto al Informe de febrero. A nivel individual, se siguen identificando riesgos muy altos para Cataluña, Castilla-La Mancha, Región de Murcia y Comunitat Valenciana, a lo que ahora hay que añadir Extremadura.

1. Introducción

El pasado 14 de febrero, la AIR^eF publicó el Informe sobre líneas fundamentales de los presupuestos y presupuestos iniciales de las CCAA para 2017 (artículos 17.1 y 17.2 de la LOEPSF), alterando el calendario de informes debido a la excepcionalidad de 2016. Si bien el mandato de informar las líneas fundamentales de presupuestos está previsto legalmente para antes del 15 de octubre del año anterior y el de informar los presupuestos iniciales para antes del 1 de abril, el calendario de publicación de estos informes se ha visto alterado y fragmentado como consecuencia de 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, de la celebración de elecciones regionales. Como resultado de esta excepcionalidad, en el ámbito autonómico, se retrasó hasta el 14 de febrero el informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos, lo que llevó a que, en el caso de algunas CCAA, se informara directamente el presupuesto inicial, al verse superada la información de líneas por la del presupuesto ya aprobado.

En ese Informe se evaluó la información presupuestaria de cada comunidad autónoma para 2017, que estaba disponible atendiendo al estado de tramitación de sus presupuestos. La AIR^eF informó las líneas fundamentales de presupuestos para 2017 de seis CCAA que todavía no habían aprobado sus presupuestos (Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad de Madrid y La Rioja, de las cuales todas ellas, salvo Aragón y Madrid, habían

aprobado el proyecto de presupuestos) y los presupuestos de las nueve CCAA que ya los habían aprobado (Andalucía, Asturias, Illes Balears, Canarias, Extremadura, Galicia, Murcia, la Comunidad Foral de Navarra y la Comunitat Valenciana). No obstante, la AIReF solo se pudo pronunciar de manera provisional y parcial sobre el presupuesto aprobado de la Comunitat Valenciana debido a las diferencias sustantivas que se apreciaron en los niveles de ingresos y gastos recogidos en los distintos documentos presupuestarios disponibles. Por último, la AIReF no se pudo pronunciar individualmente sobre las CCAA de Castilla y León y País Vasco, las cuales, a la fecha de emisión de ese informe, no habían remitido información sobre las líneas fundamentales de sus presupuestos para 2017.

En el presente Informe, la AIReF continúa cumpliendo el mandato de informar las líneas fundamentales y los presupuestos iniciales de las CCAA para 2017, pronunciándose sobre la nueva información presupuestaria disponible: los presupuestos aprobados de 4 CCAA y las líneas fundamentales de Castilla y León. Con posterioridad al Informe de 14 de febrero, las CCAA de Cantabria, Cataluña, La Rioja y el País Vasco han aprobado sus presupuestos iniciales, cuyas líneas y proyectos fueron analizadas en el Informe anterior salvo, como ya se ha indicado, en el caso del País Vasco. Asimismo, Castilla y León ha remitido las líneas fundamentales de sus presupuestos para 2017, lo que ha permitido a la AIReF pronunciarse individualmente sobre esta comunidad autónoma.

Adicionalmente, la AIReF completa la valoración sobre el presupuesto inicial de la Comunitat Valenciana que quedó pendiente en el Informe de febrero. La AIReF completa el pronunciamiento parcial y provisional realizado sobre el presupuesto inicial de la Comunitat Valenciana, una vez aclaradas con la comunidad las diferencias sustantivas que se apreciaron en los niveles de ingresos y gastos recogidos en los distintos documentos presupuestarios disponibles.

Por último, como consecuencia de la reciente publicación de datos que afectan de manera sustancial a la información presupuestaria de las CCAA analizada en el Informe anterior, la AIReF incorpora una actualización de sus previsiones de cierre de 2017 en relación a las 11 CCAA que ya fueron analizadas y que ahora no son objeto de un nuevo informe, sino de una actualización del ya emitido. La publicación de los datos de cierre de 2016 y de los nuevos datos de recursos del sistema del sistema de financiación que corresponden a las CCAA en 2017, unido a otra información adicional recibida de las propias CCAA, hace necesario que la AIReF actualice sus previsiones de cierre de 2017 sobre las CCAA analizadas en el Informe de febrero y sobre las que ahora

no se emite un nuevo informe, en la medida en que continúan en la misma fase del ciclo presupuestario.

Cuadro 1 Información presupuestaria de CCAA para 2017 analizada por la AIReF

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Informes individuales emitidos por la AIReF para 2017	
	Publicación febrero 2017	Publicación abril 2017
Andalucía	Presupuestos iniciales	Actualización
Aragón	Líneas de presupuestos	Actualización
Asturias	Presupuestos iniciales	Actualización
Illes Balears	Presupuestos iniciales	Actualización
Canarias	Presupuestos iniciales	Actualización
Cantabria	Líneas de presupuestos	Presupuestos iniciales
Castilla y León		Líneas de presupuestos
Castilla-La Mancha	Líneas de presupuestos	Actualización
Cataluña	Líneas de presupuestos	Presupuestos iniciales
Extremadura	Presupuestos iniciales	Actualización
Galicia	Presupuestos iniciales	Actualización
Comunidad de Madrid	Líneas de presupuestos	Actualización
Región de Murcia	Presupuestos iniciales	Actualización
CF de Navarra	Presupuestos iniciales	Actualización
País Vasco		Presupuestos iniciales
La Rioja	Líneas de presupuestos	Presupuestos iniciales
Comunitat Valenciana (*)	Presupuestos iniciales	Presupuestos iniciales

(*) En el Informe del pasado 14 de febrero, la AIReF se pronunció de manera provisional y parcial sobre el presupuesto inicial de la Comunitat Valenciana y, en el presente Informe se completa esa valoración.

Existen variaciones significativas derivadas de la elaboración de los presupuestos autonómicos en un contexto excepcional de un Gobierno central en funciones durante prácticamente todo el año 2016. Esta circunstancia conllevó el retraso en la fijación de los objetivos y en la elaboración de los PGE para 2017, lo que ha supuesto que las CCAA consideraran unas reglas fiscales con carácter general más estrictas que las finalmente fijadas para 2017 y unas estimaciones de los recursos del sistema de financiación distintas de las recientemente comunicadas. En particular, la mayoría de las CCAA se ajustaron

al objetivo de -0,5% del PIB³ conocido en ese momento⁴ en lugar de al -0,6% finalmente fijado y consideraron sus propias estimaciones sobre los recursos del sistema de financiación⁵ en lugar de los importes que ahora se conoce que van a recibir.

2. Objeto del Informe y limitaciones al alcance

El objeto del Informe es la valoración de la documentación presupuestaria de las CCAA para 2017 posterior al Informe de febrero, desde la óptica del cumplimiento de las tres reglas fiscales definidas en la LOEPSF. La AIR^eF elabora el presente Informe con las líneas fundamentales o, en su caso, presupuestos autonómicos aprobados con posterioridad al Informe de febrero, completados con información adicional recibida. Con ella evalúa la adecuación de los documentos presupuestarios al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, así como a la regla de gasto en 2017. Con esta finalidad se han analizado, los presupuestos aprobados de las CCAA de Cantabria, Cataluña, La Rioja y el País Vasco así como las líneas fundamentales de Castilla y León.

Adicionalmente, en el presente Informe se incorpora la valoración completa sobre el presupuesto inicial de la Comunitat Valenciana así como una actualización de las previsiones de cierre de 2017 de la AIR^eF en relación a las CCAA que ahora no son objeto de un nuevo informe. Esta actualización se produce, como ya se ha señalado, como consecuencia de reciente publicación de datos que afectan de manera sustancial a la información presupuestaria de las CCAA analizada en el Informe de febrero. En el caso excepcional de Comunitat Valenciana, se completa el pronunciamiento parcial sobre el presupuesto inicial de esta comunidad realizado en el Informe anterior, una vez resultas las diferencias que lo motivaron.

Para las CCAA para las que la AIR^eF se ha pronunciado previamente para 2017 en el Informe de febrero, la valoración se ha realizado atendiendo a las

³ Existen algunas excepciones: Región de Murcia, Castilla –La Mancha, Castilla y León, País Vasco y Cantabria, se ajustaron al -0,6% del PIB. Por otra parte, el déficit previsto por La Rioja y Canarias, para 2017 es del 0,1% y 0,2% del PIB, respectivamente, lo que resulta muy inferior al límite exigido por el objetivo de estabilidad

⁴ 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.

⁵ Salvo las CCAA de Canarias e Illes Balears que consideraron los recursos comunicados por el MINHAFP en un escenario de prórroga presupuestaria

variaciones observadas en relación a la información analizada. Todos los informes parten de un pronunciamiento previo de la AIReF para 2017, salvo el de Castilla y León y País Vasco sobre los que no se emitió un informe previo y el caso excepcional de la Comunitat Valenciana, donde el pronunciamiento fue provisional y parcial. Por eso, salvo para estos casos, la valoración de la AIReF se ha realizado atendiendo a las variaciones observadas en relación a la información analizada, en los términos previstos en el artículo 18.2 de su estatuto orgánico.

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. A la fecha de elaboración de este informe no se ha publicado el Informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de deuda y de la regla de gasto para 2016, ni se han facilitado los datos individuales solicitados al MINHAFP al respecto. Así, se desconocen los importes considerados en cada comunidad para el cómputo de la regla de gasto, los criterios aplicados para la consideración de las medidas de ingresos de carácter permanente o en el cómputo de los gastos cofinanciados por fondos de la UE. Esto ha supuesto que, como en los informes anteriores, el análisis de la AIReF se haya basado en una serie de supuestos y estimaciones⁶ 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.

Se incluye una evaluación de la sostenibilidad de la deuda de cada una de las CCAA realizada atendiendo a las variaciones observadas respecto al Informe de febrero, salvo para las CCAA Castilla y León y el País Vasco para las que la valoración es nueva. Al igual que en informes anteriores, se incorpora un estudio individual de la sostenibilidad en el medio y largo plazo de la senda de deuda. Esta evaluación se ha realizado considerando las variaciones apreciadas en relación al Informe de febrero, excepto para las CCAA de Castilla y León y País Vasco para las que, al no haber un pronunciamiento previo para 2017, la

⁶ 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](#)

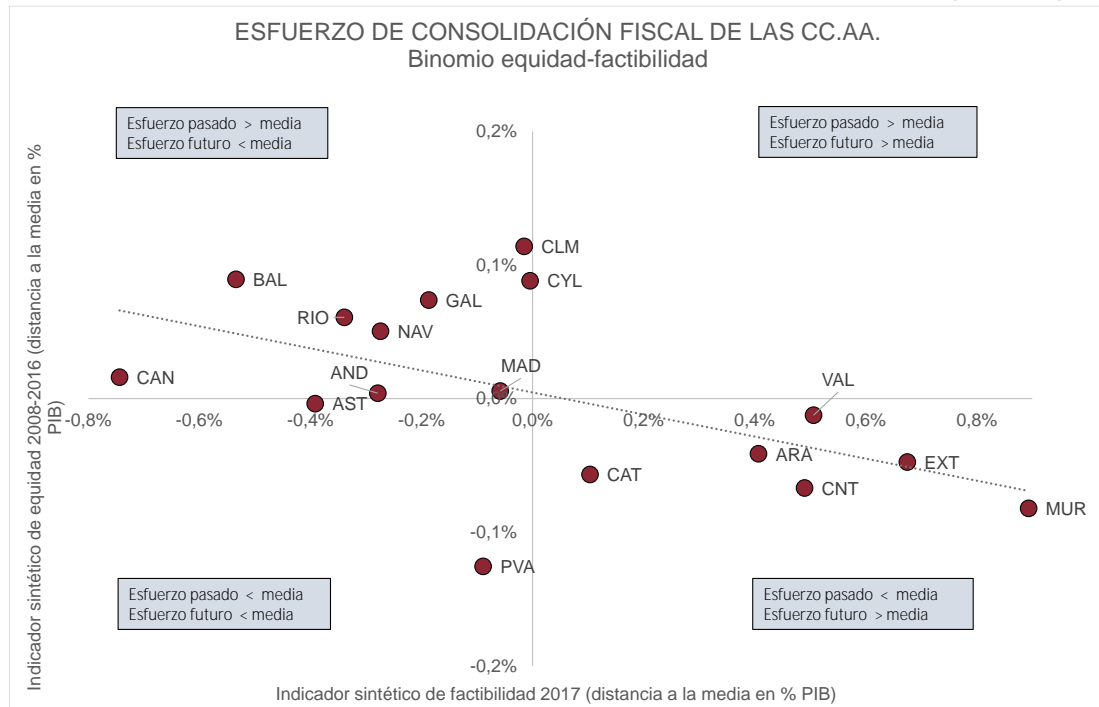
valoración es nueva, obteniéndose a través de diversos indicadores de estrés fiscal y macroeconómicos tanto a corto como a medio plazo.

3. Objetivo de estabilidad presupuestaria y regla de gasto

El análisis del esfuerzo de consolidación fiscal realizado por cada una de las CCAA desde la perspectiva factibilidad-equidad se ha actualizado con la incorporación de los datos de cierre de 2016 y los nuevos recursos del sistema de financiación que van a percibir las CCAA en 2017, lo que ha supuesto cambios en la posición relativa de algunas comunidades. Tal y como se indicó en el Informe de febrero, el punto de partida para la valoración individual de la probabilidad de cumplimiento del objetivo de estabilidad es la evaluación que, en el proceso de fijación de objetivos para 2017, realizó la AIReF desde una perspectiva de equidad-factibilidad⁷. El binomio de factibilidad-equidad se había construido partiendo del cierre de 2015, último dato conocido hasta la fecha de emisión de este informe, por lo que la equidad comprendía el esfuerzo realizado desde 2008 hasta 2015 y la factibilidad el esfuerzo a realizar en el periodo 2016 - 2017. Sin embargo, con la publicación del cierre de 2016, ha sido posible incorporar el 2016 como esfuerzo pasado, formando parte del indicador de equidad, con lo que la factibilidad se ha limitado al año 2017, que ya incorpora los nuevos datos de los recursos del sistema de financiación que las CCAA van a recibir en 2017. Como consecuencia de la nueva información disponible se ha podido precisar la posición relativa de cada comunidad autónoma respecto al esfuerzo de consolidación fiscal (ver gráfico 1)

⁷ [Informe de 14 de febrero de 2017 sobre líneas fundamentales y presupuestos iniciales para 2017 de las CCAA](#)

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



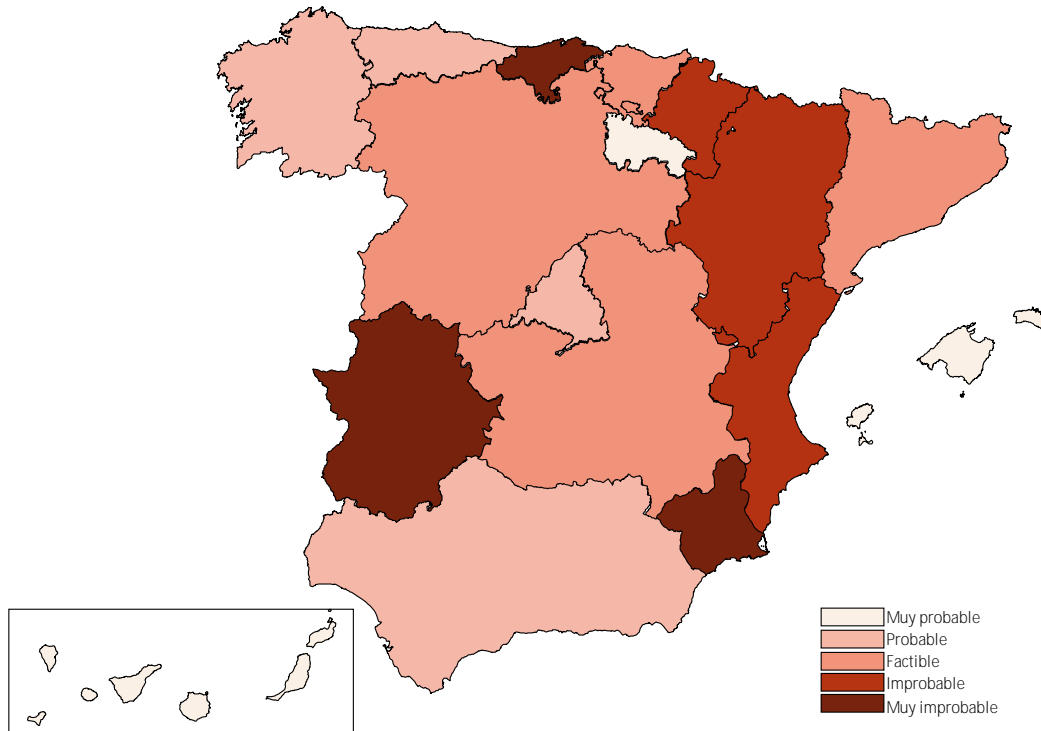
Partiendo de esta perspectiva de factibilidad-equidad que enmarca la valoración de la actuación presupuestaria desde el momento de fijación de los objetivos la información disponible permite a la AIReF diferenciar dos grupos de CCAA (ver cuadro y gráfico 2):

- **11 CCAA** en las que la ejecución presupuestaria permitiría alcanzar el cumplimiento del objetivo con distinto grado de probabilidad. En este grupo se encontrarían desde las CCAA cuyo cumplimiento se considera factible (Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña y País Vasco) hasta las CCAA con un cumplimiento valorado como probable (Andalucía, Asturias, Galicia y Madrid) y como muy probable (Illes Balears, Canarias y La Rioja).
- **6 CCAA** en las que la ejecución de los documentos presupuestarios no permitiría alcanzar el objetivo fijado. En este grupo se encontrarían las CCAA de Aragón, Navarra y Comunitat Valenciana cuyo cumplimiento se ha calificado como improbable y las CCAA de Cantabria, Extremadura y Murcia con un cumplimiento muy improbable.

Cuadro 2. Probabilidad de alcanzar el objetivo de estabilidad de 2017 en relación con la valoración realizada en el Informe de febrero

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Probabilidad cumplimiento objetivo -0,6% PIB	
	Publicación febrero 2017	Publicación abril 2017
Andalucía	Probable	Probable
Aragón	Muy improbable	Improbable
Asturias	Factible	Probable
Illes Balears	Probable	Muy probable
Canarias	Muy probable	Muy probable
Cantabria	Muy improbable	Muy improbable
Castilla y León		Factible
Castilla-La Mancha	Improbable	Factible
Cataluña	Improbable	Factible
Extremadura	Muy improbable	Muy improbable
Galicia	Probable	Probable
Comunidad de Madrid	Factible	Probable
Región de Murcia	Muy improbable	Muy improbable
CF de Navarra	Improbable	Improbable
País Vasco		Factible
La Rioja	Factible	Muy probable
Comunitat Valenciana	Improbable	Improbable

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



La AIReF ha revisado al alza la probabilidad de alcanzar el objetivo fijado en todas las CCAA, dando lugar a la mejora de la calificación de siete CCAA, debido fundamentalmente a:

- **La incorporación de los nuevos datos de los recursos del sistema de financiación que van a recibir las CCAA en 2017.** En el informe anterior, el análisis se había realizado considerando las estimaciones de las entregas a cuenta calculadas por la AIReF de acuerdo con las previsiones de ingresos tributarios derivadas de sus modelos, basándose en los datos macroeconómicos conocidos en ese momento. Esta estimación, unida a la previsión de liquidación de 2015 publicada por el MINHAFP, suponía un aumento de recursos del sistema de financiación en 2017 respecto de 2016 inferior al finalmente contemplado en el proyecto del PGE para 2017. De acuerdo con esta información el incremento de los recursos, asciende a más de 5.000 millones, un 5,7% más que en 2016. Esta mejora afecta a todas las CCAA que, en mayor o en menor medida, van a recibir más recursos que los

estimados por la mayor parte de ellas y por la AIReF a la fecha del Informe de febrero.

- **La publicación de los datos de cierre de 2016.** Los datos publicados por la IGAE a finales del mes de marzo han confirmado la previsión de cierre de la AIReF de 2016 para el conjunto de las CCAA, que ha sido desde el inicio del ciclo presupuestario y durante todo el desarrollo del mismo, del -0,8% del PIB. No obstante, a nivel individual, ha habido ligeras diferencias en algunas CCAA que han afectado a la probabilidad de cumplimiento.

A nivel del subsector CCAA, la AIReF sigue considerando factible el cumplimiento del objetivo de estabilidad del -0,6% del PIB al cierre del ejercicio. El incremento de los recursos del sistema de financiación que van a recibir las CCAA en 2017 respecto de 2016, unido al ajuste de dos décimas de PIB necesario para alcanzar el objetivo marcado en 2017 una vez confirmado el cierre de 2016 en el -0,8% del PIB, corroboran la factibilidad de que el subsector CCAA cumpla el objetivo para este ejercicio, situándose la previsión central de la AIReF en línea con el objetivo (ver gráfico 3).

Respecto a la evolución de los recursos, una vez incorporada la información actualizada sobre el cierre de 2016 y los recursos del sistema en 2017, se prevé para el conjunto de las CCAA un crecimiento superior al 6% respecto al nivel de 2016. Publicados los nuevos datos de los recursos del sistema de financiación autonómica contenidos en el proyecto de PGE para 2017, el crecimiento de estos recursos para el conjunto de las CCAA es del 5,7% respecto del año anterior. Así mismo, partiendo del cierre de 2016, la AIReF considera que el resto de los ingresos podrían registrar un incremento superior a un 6%. Esto es debido a la evolución esperada en los ingresos procedentes de la Unión Europea (UE), que previsiblemente recogerán los ingresos no percibidos en 2016 debido al retraso en la puesta en marcha del procedimiento de certificaciones del gasto cofinanciado por el vigente Programa Operativo. Las previsiones autonómicas del conjunto de CCAA se sitúan ligeramente por encima de las estimaciones de la AIReF (ver gráfico 4).

En el caso de los empleos, la nueva información disponible apunta a un crecimiento en torno a un 4% respecto a 2016, manteniendo su peso sobre el PIB. Las previsiones de crecimiento de los gastos corrientes se sitúan en torno a un 3% sobre el nivel de 2016, mientras que se espera un aumento de los gastos de capital superior al 15%, vinculado a la mayor realización esperada en algunas comunidades de gastos cofinanciados por fondos de la UE en 2017 unido a la caída registrada en 2016. Las previsiones autonómicas del conjunto del subsector

se encuentran en línea con las estimaciones de la AIReF, aunque con alguna diferencia en la composición del gasto (ver gráfico 5).

Gráfico 3: Capacidad de financiación subsector CCAA en % de PIB

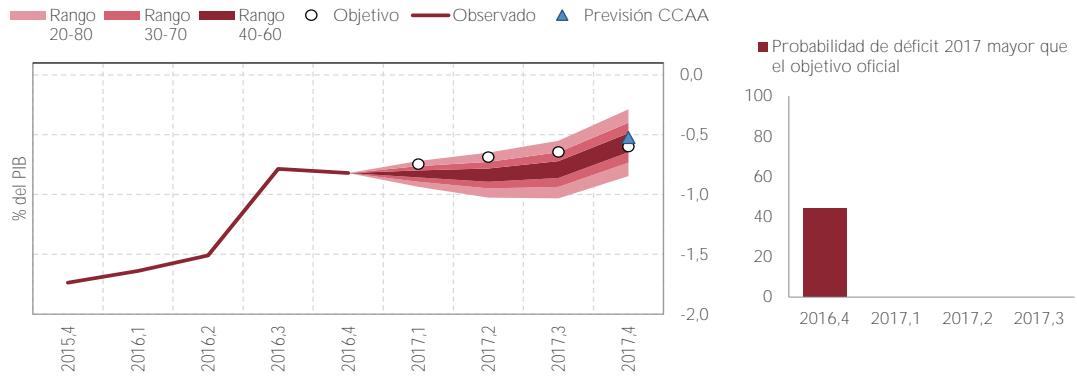


Gráfico 4: Recursos no financieros subsector CCAA en % de PIB

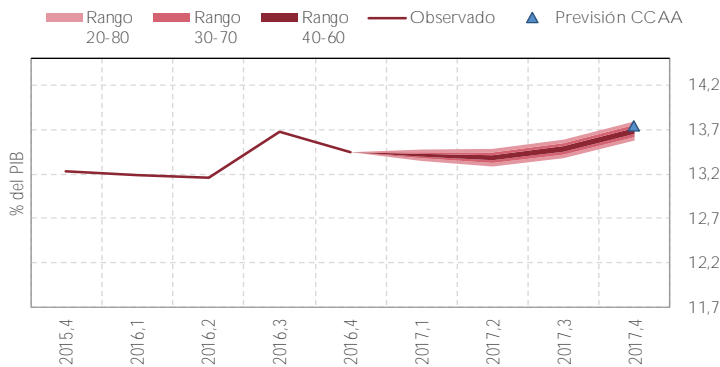
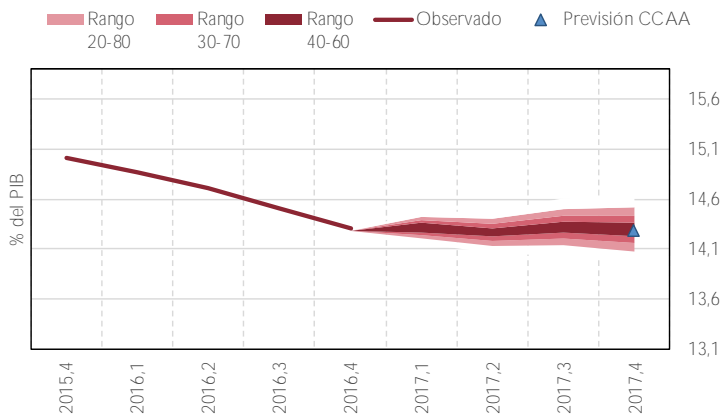


Gráfico 5: Empleos no financieros subsector CCAA en % de PIB



En relación a la regla de gasto, la AIReF considera que la evolución de los empleos del subsector CCAA podría ser compatible con el cumplimiento de esta regla. De acuerdo con las estimaciones de la AIReF, el incremento del gasto no financiero del 4% podría permitir el cumplimiento de la regla de gasto para el subsector en 2017.

La interpretación flexible en la aplicación de la regla de gasto realizada por el MINHAFP ha restado efectividad a esta regla fiscal, por lo que en 2017 no resulta más restrictiva para el conjunto de CCAA que el objetivo de estabilidad. Tal y como ha señalado la AIReF en informes anteriores, la interpretación flexible que realiza el MINHAFP en la aplicación de la regla de gasto permitiendo la consolidación del gasto computable que supera la tasa de referencia, ha restado efectividad a esta regla fiscal de manera que su aplicación, si bien en algunas CCAA puede exigir un déficit inferior al objetivo de estabilidad, para el conjunto del subsector no supone una restricción adicional respecto al objetivo de estabilidad.

A nivel individual, conocidos los datos de cierre de 2016 y, una vez depuradas las operaciones no recurrentes de ese ejercicio, se observa una diferencia de más de un punto en el esfuerzo exigido entre la comunidad autónoma mejor y peor posicionada. Tal y como ya ha señalado la AIReF en Informes anteriores, los objetivos individuales homogéneos no reflejan la situación particular de cada comunidad. Prácticamente para la mitad de las CCAA el objetivo de estabilidad para 2017 permite aumentar su déficit respecto a 2016, mientras que para otras requiere un ajuste de casi un punto de su PIB regional (ver cuadro 3).

El cumplimiento de la regla de gasto podría corregir en parte esta diferencia. La regla de gasto resulta más restrictiva para aquellas CCAA para las que el objetivo de estabilidad no les exige hacer un esfuerzo adicional. Por tanto, esta situación podría corregirse, en mayor o menor medida, con el cumplimiento de la regla de gasto.

Cuadro 3. Esfuerzo para alcanzar el objetivo de estabilidad 2017

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Cierre 2016	Cierre 2016 depurado operaciones no recurrentes	Objetivo 2017	Diferencia	Regla de gasto más restrictiva que objetivo estabilidad
Andalucía	-0,6%	-0,5%	-0,6%	0,1%	
Aragón	-1,1%	-1,1%	-0,6%	-0,5%	
Asturias	-0,5%	-0,3%	-0,6%	0,3%	
Illes Balears	-0,4%	-0,3%	-0,6%	0,3%	✓
Canarias	-0,3%	-0,2%	-0,6%	0,4%	✓
Cantabria	-1,5%	-1,4%	-0,6%	-0,8%	
Castilla y León	-0,6%	-0,5%	-0,6%	0,1%	✓
Castilla-La Mancha	-0,7%	-0,7%	-0,6%	-0,1%	
Cataluña	-0,9%	-0,9%	-0,6%	-0,3%	
Extremadura	-1,6%	-1,3%	-0,6%	-0,7%	
Galicia	-0,5%	-0,4%	-0,6%	0,2%	✓
Comunidad de Madrid	-0,6%	-0,7%	-0,6%	-0,1%	✓
Región de Murcia	-1,7%	-1,7%	-0,6%	-1,1%	
CF de Navarra	-0,7%	-0,6%	-0,6%	0,0%	✓
País Vasco	-0,7%	-0,7%	-0,6%	-0,1%	
La Rioja	-0,5%	-0,4%	-0,6%	0,2%	✓
Comunitat Valenciana	-1,5%	-1,4%	-0,6%	-0,8%	
Subsector	-0,8%	-0,8%	-0,6%	-0,2%	

4. Sostenibilidad de la deuda

Los riesgos para la sostenibilidad financiera y el cumplimiento del límite de deuda en el medio plazo del 13% del PIB siguen siendo muy altos para el subsector CCAA. Respecto del Informe de febrero, la AIReF ha incorporado al análisis de la sostenibilidad de la deuda, además de los nuevos datos de los recursos del sistema de financiación y los datos de cierre de 2016, el detalle de la deuda de las CCAA a diciembre de 2016 y los cambios previstos en el entorno macro-financiero en el medio plazo. Esta nueva información implica que el cumplimiento del límite de deuda se retrasaría unos 5 años con respecto al último

informe, no antes de 2045. Los datos de deuda de cierre de 2016, por su parte, confirmaron la alta dependencia de los recursos provenientes de los mecanismos extraordinarios de financiación, con un peso que alcanzó el 54% para el conjunto del subsector (en Murcia este porcentaje alcanzó el 77,8%). Finalmente, respecto del citado Informe de febrero, no ha habido una modificación sustantiva en la calificación crediticia de las CCAA.

Sin embargo, los riesgos para la sostenibilidad son muy dispares entre las CCAA. Se siguen identificando riesgos muy altos para Cataluña, Castilla-La Mancha, Murcia y Comunitat Valenciana, a la que debe añadirse ahora Extremadura. De esta manera, en el escenario central de proyecciones de deuda, se ha registrado una leve mejoría en la valoración de Asturias, Madrid y Navarra, donde los riesgos identificados siguen siendo ligeramente bajos. Por el lado contrario, se ha detectado un leve empeoramiento en la dinámica de la deuda en los casos de Andalucía, Aragón, Illes Balears, Canarias, Cantabria y La Rioja aumentando el riesgo de cumplimiento del límite de deuda un nivel en el caso de los dos primeros (a nivel ligeramente alto y alto respectivamente) y manteniéndose en el resto en relación con el anterior informe. Por último, en Castilla-La Mancha, Comunitat Valenciana, Cataluña y Murcia también se ha identificado un deterioro en la dinámica de la deuda y además se sigue estimando de muy difícil cumplimiento el alcance del límite de referencia de la ratio de deuda sobre PIB del 13% antes del 2045. A nivel individual, también en el caso de Extremadura la nueva información hace más lento el cumplimiento del objetivo, aumentando la valoración de riesgo a muy alto. La sostenibilidad de la deuda pública de Castilla y León presenta riesgos medios, con una dinámica levemente favorable, necesidades de endeudamiento limitadas y una muy baja dependencia de mecanismos de financiación. En el caso de País Vasco, los riesgos son ligeramente bajos dado el bajo nivel de partida y unas necesidades de financiación limitadas totalmente cubiertas en el mercado.

En cuanto a los riesgos macro-fiscales de corto plazo, no se han identificado grandes cambios y la situación sigue siendo muy diversa. En el informe anterior se señaló la existencia de riesgos fiscales importantes en Cantabria, Cataluña, Extremadura, Murcia y Comunitat Valenciana, los cuales se mantienen con la nueva información. Sin embargo, en el caso de que el gasto primario homogéneo por habitante ajustado se equiparara a la media, los riesgos fiscales de corto plazo disminuirían sensiblemente en Extremadura y Cantabria y, por el contrario, pasarían a ser muy altos en Castilla-La Mancha, dado el relativamente bajo nivel de gasto primario per cápita en esta última comunidad. Por su parte, los riesgos macroeconómicos de corto plazo para el conjunto de la CCAA no han sido modificados sustancialmente con la incorporación de la nueva información. Sin embargo, existen diferencias individuales a destacar, como lo son la mejora

relativa en Illes Balears y el empeoramiento relativo de La Rioja, que junto con Asturias, Cantabria, Extremadura están expuestas a riesgos muy altos que, en caso de materializarse en el medio plazo, podrían tener un impacto fiscal

5. Recomendaciones

En la línea manifestada en informes anteriores de potenciar la actuación temprana para prevenir el incumplimiento de las reglas fiscales, en el pasado informe de 14 de febrero se plantearon varias **recomendaciones orientadas a la actuación preventiva de la LOEPSF**:

- Se consideró conveniente que las Intervenciones generales de las CCAA continuaran involucrándose en la pronta detección de riesgos en el cumplimiento de las reglas fiscales, en el marco del artículo 18 de la LOEPSF, entendiéndose que los informes emitidos por los interventores regionales en cumplimiento de la medida temporal derivada de la condicionalidad reforzada del FLA 2016 serían insuficientes al no comprender a todas las CCAA ni implicar una alerta al gobierno regional. En este sentido, se recomendó a las CCAA de Asturias, Illes Balears, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, La Rioja y Región de Murcia que implementaran el procedimiento necesario para que sus Intervenciones generales emitieran informes de carácter mensual sobre los riesgos de incumplimiento de las reglas fiscales al cierre del ejercicio y que, en caso de detectarse, alertasen al gobierno regional sobre la necesidad de adoptar decisiones para la corrección temprana de las desviaciones que pudieran producirse. En este sentido, varias de ellas han indicado que tienen establecido un procedimiento para el seguimiento y detección de riesgos y su comunicación al gobierno autonómico.
- Adicionalmente, para aquellas CCAA en las que se apreciaba un riesgo elevado de desviación (Aragón, Cantabria, Extremadura y Región de Murcia), la AIReF volvió a hacer uso del procedimiento previsto en su ley de creación y reglamento, y solicitó al MINHAFP, como ya hizo en anteriores ocasiones⁸, la activación de las medidas preventivas no automáticas del artículo 19 de la LOEPSF. El MINHAFP entendió que, estando estas comunidades sometidas a las medidas coercitivas del artículo 25 de la LOEPSF, con el cierre de 2016, se tendría en cuenta lo que las CCAA recojan en sus planes de ajuste y/o planes económico-

⁸ Informe de líneas fundamentales para 2015 (diciembre de 2014) y para 2016 (diciembre de 2015)

financieros, y que, además, la actualización de los recursos del sistema podría condicionar la situación de las CCAA. Por todo ello, considero que en esos momentos no procedía la aplicación del artículo 19.

- Por último, teniendo en cuenta que sólo dos comunidades (Canarias e Illes Balears) recogían en su escenario de ingresos las cifras comunicadas por la MINHAFP sobre los recursos del sistema derivados de la prórroga de los PGE, se recomendó a las demás CCAA que en tanto no se actualizaran dichos recursos, se adoptaran las retenciones de crédito necesarias para, de acuerdo con el principio de prudencia, ajustar el gasto a los recursos que actualmente están recibiendo. Varias CCAA contestaron que consideraban más adecuada la estimación contenida en sus presupuestos que la comunicada desde el Ministerio, si bien pondrían en marcha el procedimiento para adoptar las retenciones de crédito que fueran necesarias en cuanto se detectaran riesgos de desviaciones.

A partir de lo anterior, se reitera la necesidad de que la actuación temprana comprometa a todas las CCAA, tengan o no riesgo de desviación, en el seguimiento de la ejecución de sus presupuestos con el fin de garantizar el cumplimiento del objetivo. En particular, este seguimiento deberá ser especialmente exhaustivo en aquellas CCAA que ya han aprobado sus presupuestos y para las que la AIR^eF ha valorado el cumplimiento del objetivo de estabilidad en 2017 como improbable (Navarra y Comunitat Valenciana) o como muy improbable (Cantabria, Extremadura y Murcia). En el caso de Aragón, cuyo presupuesto no ha sido aún aprobado, dado que el cumplimiento del objetivo de 2017 también se ha calificado como improbable, debería incorporar al presupuesto inicial la información necesaria que permita sustentar un escenario presupuestario de cumplimiento.

Por ello, la AIR^eF recomienda:

-
- ***A las Comunidad Foral de Navarra y a la Comunitat Valenciana, que ajusten sus escenarios presupuestarios para compensar los riesgos detectados, en los términos que se especifican en los respectivos informes individuales de estas CCAA.***
 - ***A las Comunidades de Cantabria, Extremadura y la Región de Murcia, para las que se ha considerado muy improbable el cumplimiento, que ajusten sus escenarios en ejecución, recogiendo las actuaciones necesarias en una planificación a medio plazo acordada con el MINHAFP que se plasme en los PEF que se elaboren por el cumplimiento de los objetivos de 2016, para los años contemplados en estos documentos.***
-

-
- *Al MINHAFP, que acuerde con las Comunidades de Cantabria, Extremadura y la Región de Murcia la planificación a medio plazo que recoja las actuaciones a realizar por estas comunidades para ajustar su ejecución presupuestaria, de forma que se integre en el proceso de fijación de objetivos individuales, y que se plasme en los PEF de estas comunidades que se presenten en el Consejo de Política Fiscal y Financiera por el incumplimiento de 2016, para los años contemplados en estos documentos.*
 - *A la CA de Aragón, que incorpore al presupuesto inicial la información necesaria bien para sustentar la evolución de los gastos reflejada en su escenario presupuestario actual de proyecto, en el que se aprecian importantes riesgos de desviación, bien una mejora en sus previsiones de ingresos que permita compensar los riesgos apreciados; o, en su caso, y con el mismo fin, que ajuste sus escenarios presupuestarios.*
-

En el informe de febrero también se plantearon recomendaciones relacionadas con la **regla de gasto**, insistiendo en la necesidad de que se abra un debate y se reflexione sobre determinados aspectos relativos a esta regla y se realice el necesario desarrollo reglamentario para solucionar problemas concretos de aplicación de esta regla fiscal. En esta línea, la AIReF recomendó la creación de grupos de trabajos en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) para reflexionar y debatir sobre posibles modificaciones de la regla de gasto, así como la realización, a la mayor brevedad posible, del desarrollo reglamentario para solucionar los problemas concretos de aplicación de esta regla fiscal. Si bien el CPFF de 1 de diciembre de 2016, el MINHAFP anunció la creación de estos grupos de trabajo, en la contestación del mismo a la recomendación del informe de febrero señaló que, aun compartiendo la recomendación de crear los grupos de trabajo señalados, consideraba necesario esperar a los resultados de modificaciones reglamentarias comunitarias en la materia; y entendió que la publicación de la *Guía para la determinación de la regla de gasto para comunidades autónomas* permitía solucionar las dudas de interpretación y cálculo de la regla y que, en todo caso, el desarrollo reglamentario debía producirse una vez se disponga de las conclusiones de los grupos de trabajo que se creen.

A la fecha, no ha habido modificaciones reglamentarias comunitarias en la materia, ni parece haber perspectivas de que las haya en un corto plazo, y no se ha cumplido el anuncio de creación de los grupos de trabajo en seno del CPFF. Visto que subsisten importantes problemas de interpretación y cálculo de la regla de gasto que no se han solucionado con la publicación de la guía y que requieren de soluciones inmediatas para poder efectuar el seguimiento de la regla, se reitera la recomendación efectuada en el informe de 14 de febrero.

Por ello **la AIReF recomienda:**

-
- *Al MINHAFP, la puesta en marcha de la creación de grupos de trabajos en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, para reflexionar y debatir sobre posibles modificaciones de la regla de gasto. Sin perjuicio de lo anterior, la realización, a la mayor brevedad posible, del necesario desarrollo reglamentario para solucionar los problemas concretos de aplicación de esta regla fiscal y, en todo caso, la comunicación detallada, general e individual, de las condiciones y criterios de cálculo y aplicación de la misma.*
-