

## **Nota sobre las recomendaciones emitidas por la AIReF en el segundo trimestre de 2019**

El principio de cumplir o explicar es la principal herramienta con la que cuenta la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (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 segundo trimestre de 2019, la AIReF emitió el informe sobre los presupuestos iniciales de 2019 de las Administraciones Públicas (AA.PP.), complementado con la emisión de informes individuales para cada una de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) y con la evaluación individual de algunas Corporaciones Locales (CC.LL.). Así mismo, emitió el informe sobre la Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España (APE) 2019-2022. Por último, informó las previsiones macroeconómicas del proyecto de los presupuestos de Andalucía para 2019.

Como resultado de esta evaluación, la AIReF formuló 21 recomendaciones, de las cuales 17 fueron nuevas y 4 reiteradas. Como una misma recomendación puede ser dirigida a más de una administración, desde el punto de vista de las administraciones destinatarias se emitieron 37 recomendaciones, de las cuales casi el 40% fueron dirigidas al Gobierno Central y el 60 % restante a las Administraciones Territoriales. En particular, se formularon recomendaciones para el Ministerio de Hacienda (MINHAC) (11), el Ministerio de Economía y Empresa (MINECO) (2); el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (1); las CC.AA. (12) y las CC.LL.(11).

Todas las administraciones destinatarias, a excepción de Parla<sup>1</sup> han contestado a la solicitud de la AIReF, manifestando su intención de cumplir o explicar.

En el ámbito de las administraciones territoriales, la mayoría de las CC.AA. y la mitad de las CC.LL. se han pronunciado a favor de cumplir las recomendaciones, mientras que el Gobierno central, al que se han dirigido recomendaciones principalmente referidas al marco fiscal o a su aplicación, se ha apartado con carácter general de su cumplimiento por considerar que ya las está cumpliendo. En este sentido, el MINECO se aparta de las recomendaciones y el MINHAC de las recomendaciones recibidas únicamente se compromete a concretar las medidas que se van a adoptar en el marco del procedimiento de revisión integral del gasto. En el caso del Ministerio de Trabajo, este se compromete a cumplir con la recomendación de publicar la información necesaria para replicar sus estimaciones del gasto en pensiones.

---

<sup>1</sup> Los Ayuntamientos de Almonte y Navalcarnero contestaron a sendas recomendaciones correspondientes al tercer trimestre, que al tener como objeto un contenido similar al de las recomendaciones de este trimestre, en el caso de estos dos ayuntamientos, estas recomendaciones se dan por contestadas.

Adicionalmente, la AIREF formuló 8 recomendaciones al MINHAC de las consideradas *recomendaciones vivas*<sup>2</sup> que se pueden agrupar en tres ejes que esta Institución considera básicos y en los que centra su política de recomendaciones (prevención, orientación a medio plazo y transparencia), a lo que se añade la recomendación específica en relación a los entes locales con problemas estructurales para los que se requiere una actuación especial:

- 1) **Prevención:** a nivel central (la Administración Central y los Fondos de la Seguridad Social) establecer un procedimiento de seguimiento para la corrección temprana de desviaciones; a nivel autonómico, intensificar las actuaciones de seguimiento, control y alerta necesarias para garantizar el cumplimiento de las reglas fiscales; y a nivel local incorporar el cálculo de la regla de gasto a la información que comunican las CC.LL. en las fases iniciales del ciclo.
- 2) **Orientación a medio plazo:** fijar los objetivos de estabilidad para 2020-2022 sustentados en una senda de reducción de deuda pública, publicándose el análisis y la información de base para esa senda de objetivos y donde los presupuestos de cada administración deberían elaborarse en términos de contabilidad nacional.
- 3) **Transparencia:** incluir en la APE información por subsectores de las proyecciones presupuestarias, los objetivos de deuda; la regla de gasto y los riesgos fiscales. Además, en el ámbito local, hacer pública la interpretación de las reglas fiscales garantizando la consistencia y la unidad interpretativa.
- 4) **Comisión de expertos** para los ayuntamientos de Jerez de la Frontera, Parla y Jaén, con el objeto de analizar las causas de su nivel crítico de riesgo en la sostenibilidad y proponer las soluciones más adecuadas.

La suficiencia del actual marco fiscal ha sido la principal razón alegada por el MINHAC para no cumplir estas recomendaciones. En este sentido, considera suficientes los procedimientos actuales de seguimiento y control, tanto en lo relativo a la prevención de desviaciones en la Administración General del Estado y en las CC.AA como en la supervisión de los ayuntamientos con problemas estructurales. En relación a la información de la APE, el MINHAC se había comprometido, en contestación a recomendaciones anteriores, a estudiar la posibilidad de incorporar información desglosada por subsectores y, en concreto, la relativa a los objetivos de deuda, lo cual finalmente no se ha producido. Por último, respecto a los objetivos de estabilidad, aunque considera que ha plasmado esta recomendación en la APE 2019-2022, recientemente el MINHAC ha venido admitiendo que existe margen de mejora en su fijación.

Centrándonos en las recomendaciones emitidas específicamente en el segundo trimestre, podemos señalar que éstas han ido encaminadas básicamente a mejorar la aplicación de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) y a lograr la estabilidad presupuestaria no solo en el corto plazo, con el cumplimiento de las reglas fiscales al cierre del ejercicio, sino también con una orientación más de medio plazo. Por último, se ha emitido algunas recomendaciones para mejorar la transparencia.

### **Mejora en la aplicación de la LOEPSF**

La AIREF formuló diversas recomendaciones relacionadas con la mejora del marco fiscal y su aplicación, principalmente dirigidas a: (i) la fijación de objetivos; (ii) el cálculo y verificación de su

---

<sup>2</sup> Se trata de recomendaciones realizadas en informes anteriores y que, aun habiéndose explicado las razones para apartarse de su cumplimiento, la AIREF las considera relevantes de cara a lograr la eficacia y credibilidad de las reglas fiscales y un marco fiscal robusto, lo que entiende que no está garantizado por el sistema y prácticas habituales.

cumplimiento en el ámbito local y (iii) la aplicación de las consecuencias derivadas del incumplimiento y, en su caso, de la gradualidad de las medidas correctoras previstas en la LOEPSF.

En el informe sobre presupuestos iniciales 2019 de las AA.PP, la AIREF recomendó al MINHAC la fijación de los objetivos de estabilidad 2020-2022 sustentada en una senda de reducción de deuda pública, que contemplara la evolución del saldo estructural en el medio plazo y tuviera en cuenta el marco europeo. Al mismo tiempo, en el ámbito autonómico, recomendó al MINHAC evaluar la situación de la Comunitat Valenciana y de la Región de Murcia para establecer una senda de objetivos alcanzable y realista en concordancia con su situación fiscal. El MINHAC considera cumplidas las dos recomendaciones: la primera por haberla ya plasmado en la APE 2019-2021 y por su intención de tenerla en cuenta en la propuesta de objetivos 2020-2022; la segunda por considerar que ya se produce la evaluación recomendada con los informes trimestrales de seguimiento de los Planes Económico-Financieros (PEF) de las mencionadas CC.AA. La AIREF considera que ninguna de estas circunstancias eliminan el amplio margen de mejora que motivó la recomendación.

En el ámbito local, al informar los presupuestos iniciales 2019, la AIREF recomendó al MINHAC concretar la competencia para verificar los cálculos de cumplimiento de las reglas fiscales que realizan los interventores locales o equivalentes y especificar las consecuencias de incorrecciones en el cálculo o de no realizar un ejercicio adecuado de estas funciones. En su respuesta, el MINHAC se aparta de su cumplimiento alegando que todos estos aspectos ya se encuentran recogidos en la normativa actual. Por el contrario, la AIREF entiende que no existen unas reglas claras al respecto y que deberían cubrirse estos vacíos normativos, en aras de la seguridad jurídica y de la aplicación homogénea de la LOEPSF a todas las EE.LL.

Así mismo, recomendó a los ayuntamientos de Barcelona, L'Hospitalet de Llobregat, Sevilla y Vigo que, si en la liquidación del año 2018 se constaban los incumplimientos verificados en la ejecución, aprueben un PEF y a sus respectivos órganos de tutela, que promovieran su aprobación. Los datos de la liquidación de 2018 han permitido constatar el incumplimiento de la regla de gasto de todos estos ayuntamientos. Todas las administraciones se mostraron favorables al cumplimiento y, además, los ayuntamientos de L'Hospitalet de Llobregat y Vigo señalan haber aprobado ya el PEF.

Por otra parte, la AIREF reiteró a los Ayuntamientos de Valencia y Gijón, así como a sus respectivos órganos de tutela, la aplicación progresiva de las medidas de la LOEPSF por la no aprobación del PEF. Sin embargo, se siguieron sin aprobar los acuerdos de no disponibilidad, en el caso de Gijón porque no hubo acuerdo del Pleno y, en el de Valencia por interpretar, desde una perspectiva de medio plazo no contemplada en la LOEPSF, que no había incumplido la regla de gasto de 2017. Por su parte, sus respectivos órganos de tutela señalaron haber hecho lo que estaba en su mano, el Principado de Asturias reclamando la aplicación de la indisponibilidad y la Comunitat Valenciana habiendo elevado la interpretación de Valencia al MINHAC sin haber obtenido respuesta.

Por último, la AIREF recomendó establecer un procedimiento para la aplicación del artículo 32 de la LOEPSF que tenga en consideración las disponibilidades líquidas y los costes financieros. El MINHAC se limita a contestar que ya realiza el seguimiento del mencionado artículo 32 pero sin mencionar su disponibilidad a acompañar la reducción de la deuda a la liquidez derivada del superávit obtenido.

### ***Medidas para el cumplimiento de las reglas fiscales al cierre del ejercicio***

Al analizar los presupuestos iniciales 2019 de las distintas administraciones, la AIREF detectó algunos riesgos de incumplimiento de las reglas fiscales al cierre del ejercicio, lo que ha supuesto que

formulara recomendaciones dirigidas a la adopción de medidas y actuaciones concretas en aras de garantizar su cumplimiento.

En el ámbito autonómico, la AIReF recomendó a Castilla-La Mancha la adopción de medidas concretas de control del gasto dado el crecimiento observado y previsto de sus empleos, a lo que la comunidad contesta señalando dos medidas de ingresos (relativas a la tarifa del trasvase y al Fondo Social Europeo en materia de educación) que tendrían incidencia en el cálculo de la regla de gasto. Adicionalmente, la AIReF recomendó a Castilla-La Mancha y Extremadura que efectuaran un seguimiento trimestral sobre los fondos de la Unión Europea (UE), que ambas comunidades se comprometen a cumplir. Por último, formuló una recomendación a la Comunitat Valenciana para que adoptara medidas para recuperar la senda de convergencia hacia el objetivo de estabilidad y la regla de gasto y otra al MINHAC para que realizara un seguimiento estrecho de estas medidas. Sin embargo, tanto la comunidad como el MINHAC se han apartado de estas recomendaciones, la comunidad señalando el esfuerzo ya realizado y el cambio que supondrá la reforma del sistema de financiación y el MINHAC alegando que ya cumple esta recomendación a través del seguimiento de los PEF y de los Planes de Ajuste. La AIReF insiste en la necesidad de que se adopten medidas y decisiones de ejecución presupuestaria encaminadas a una evolución sostenible del gasto de la comunidad.

En este contexto de adopción de medidas para garantizar el cumplimiento al cierre, se reiteró a Extremadura y a la Región de Murcia la recomendación formulada en el informe de líneas fundamentales 2019 de que evitaran medidas que perjudicaran el cumplimiento de las reglas fiscales y dentro de sus posibilidades, realizaran actuaciones que favorezcan dicho cumplimiento. Extremadura manifiesta su intención de cumplir la recomendación y señala que existe una revisión continua del gasto mientras que la Región de Murcia reitera su compromiso con la estabilidad presupuestaria pero sin renunciar a adoptar medidas de incremento de gasto.

En el ámbito local, la AIReF recomendó a los Ayuntamientos de Parla, Jaén, Los Barrios, Navalcarnero y Almonte que ajustaran sus presupuestos o bien su ejecución al cumplimiento de todas las reglas fiscales y, al mismo tiempo, a los respectivos órganos de tutela (Andalucía y el MINHAC) que vigilaran la ejecución. Los Barrios se compromete a cumplir las recomendaciones así como Andalucía como órgano de tutela de los ayuntamientos andaluces. Por el contrario, los ayuntamientos de Jaén, Almonte y Navalcarnero, se apartan de su cumplimiento, ya sea porque consideran que no da tiempo por estar muy avanzado el ejercicio 2019 (Almonte) ya sea porque estiman haber adoptado muchas medidas de ingresos y gastos en años anteriores (Navalcarnero) o porque ya adoptarán medidas en 2020 (Jaén). Por su parte, el MINHAC explica que considera cumplida esta vigilancia a través de los PEF y del control derivado del Fondo de Ordenación. Por último, como se ha señalado anteriormente, Parla no ha contestado a la recomendación.

### ***Orientación a medio plazo***

Desde una perspectiva a medio plazo, la AIReF recomendó en el Informe de la APE 2019-2022 que, en el marco del procedimiento de revisión integral del gasto llevado a cabo por la AIReF, el MINHAC concrete las medidas a implementar y el procedimiento para su evaluación y seguimiento. El MINHAC comparte esta recomendación e indica que la APE 2019-2022 ya incorpora una relación de las recomendaciones que pueden implementarse en el ámbito del gasto sanitario y farmacéutico.

Por otra parte, la AIReF recomendó que, en los distintos hitos del ciclo presupuestario, se asegure la coherencia entre el cuadro macroeconómico y las proyecciones fiscales. El MINHAC y el MINECO explican que, en cumplimiento del RD 337/2018, la planificación presupuestaria se basa en un

escenario macroeconómico realista, utilizando el más probable o más prudente y que el escenario macroeconómico de la APE 2019-2022 fue considerado prudente por la AIReF. Además, el MINHAC añade que el Plan Presupuestario 2019 recoge la orientación fiscal con base en el escenario macroeconómico 2018-2019 y que, en función del plan presupuestario y al cuadro macroeconómico, se elaboró el proyecto de PGE 2019. Sin embargo, la AIReF insiste en la existencia de desajustes y la importancia de que se garantice la consistencia de los escenarios macroeconómico y fiscal.

### ***Transparencia***

La AIReF recomendó, por un lado, al Ministerio de Trabajo hacer pública y accesible la información que sustenta sus previsiones de gasto en pensiones para poder replicar sus estimaciones; y, por otro, al MINHAC publicar el análisis y la información que sirve de base para determinar la senda de los objetivos de estabilidad y de deuda para el total de AA.PP. y para cada uno de los subsectores.

Mientras que el Ministerio de Trabajo se compromete a su publicación, el MINHAC considera que ya lleva a cabo esta recomendación al publicar el Informe de Situación de la Economía Española en el que se analiza la situación fiscal y económica de los distintos subsectores. Sin embargo, la AIReF considera insuficiente esta información para justificar los cálculos que fundamentan la fijación de los objetivos y de su reparto por subsectores, por lo que esa información debería ampliarse en aras de la transparencia.

Por último, se reiteró la recomendación de regular el flujo y el calendario de intercambio de información mediante un convenio o “memorando de entendimiento” para el proceso de aval del cuadro macroeconómico y de valoración de los Proyectos de Presupuestos. Sin embargo, tanto el MINECO como el MINHAC reiteran su explicación de que la normativa en vigor ya es muy precisa y regula de manera exhaustiva y detallada como deben ser los flujos de información entre la AIReF y las distintas administraciones, lo que no es compartido por la AIReF.