

26 de diciembre de 2019

Nota sobre las recomendaciones emitidas por la AIReF en el tercer 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 tercer trimestre de 2019, la AIReF emitió el informe sobre el cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto en 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.). Al mismo tiempo, emitió sendos informes sobre la aplicación de los mecanismos de corrección previstos en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) en las CC.AA. y en las CC.LL. Por último, la AIReF informó el borrador del Plan Económico-Financiero (PEF) 2019-2020 de Andalucía y las previsiones macroeconómicas de los proyectos de presupuestos para 2019 de la Comunidad Foral de Navarra y de Castilla-La Mancha.

Como resultado de esta evaluación, la AIReF formuló 19 recomendaciones nuevas. Desde el punto de vista del destinatario, y teniendo en cuenta que una misma recomendación puede ir dirigida a más de una administración, se emitieron 41 recomendaciones, de las cuales el 50% fueron dirigidas a las CC.AA.; el 30% a las CC.LL. y el 20% restante al Ministerio de Hacienda (MINHAC). En concreto, se formularon 8 recomendaciones al MINHAC; 21 a las CC.AA. y 12 a las CC.LL.

Todas las administraciones destinatarias han contestado a la solicitud de la AIReF, manifestando su intención de cumplir o explicar, siendo mayoritario el compromiso de cumplimiento.

Las recomendaciones dirigidas al MINHAC se han referido fundamentalmente al marco fiscal y a su aplicación. El Ministerio cumplió la recomendación de activar las medidas preventivas para las CC.AA., pero de manera más extensiva a la sugerida por la AIReF, al fundamentarse únicamente en una interpretación literal de la LOEPSF. Asimismo, se comprometió a valorar la posibilidad de fijar objetivos diferenciados para las CC.AA. y a analizar posibles fórmulas para minimizar la distorsión ocasionada por el cálculo de los fondos europeos en el cumplimiento de la regla de gasto. Sin embargo, se apartó del resto de recomendaciones, bien por considerar que no eran necesarias (la activación de medidas preventivas para determinadas CC.LL. o la fijación de los objetivos de deuda de las CC.AA. considerando el superávit obtenido) o que eran de imposible cumplimiento (fijar los recursos del SFA que van a recibir las CC.AA. con la suficiente antelación).

Por otra parte, las recomendaciones dirigidas directamente a las administraciones territoriales se han encaminado a lograr el cumplimiento de las reglas fiscales al cierre del ejercicio. Todas las CC.AA. y la mitad de las CC.LL. se pronunciaron a favor de su cumplimiento. Respecto a las CC.LL. que no lo hicieron, las principales razones alegadas fueron, o bien, la previsión de cumplimiento de las reglas fiscales al cierre, o bien, la imposibilidad de adoptar más medidas.

Adicionalmente, la AIREF formuló 6 recomendaciones de las consideradas *recomendaciones vivas*¹, de las cuales 4 fueron para el MINHAC y las otras 2 al Ayuntamiento de Gijón y a su órgano de tutela. En función de la materia a la que se refieren, estas recomendaciones se pueden agrupar en:

- 1) **Prevención de riesgos de incumplimiento:** que a nivel central, se establezca un procedimiento de seguimiento para la corrección temprana de desviaciones y, a nivel local, se incorpore el cálculo de la regla de gasto a la información que comunican las CC.LL. en las fases iniciales del ciclo presupuestario.
- 2) **Transparencia:** que en el ámbito local, se haga pública la interpretación de las reglas fiscales garantizando la consistencia y la unidad interpretativa.
- 3) **Comisión de expertos:** que se analicen las causas del nivel crítico de riesgo en la sostenibilidad de los ayuntamientos de Jerez de la Frontera, Parla y Jaén y se propongan las soluciones más adecuadas.
- 4) **Aplicación de la LOEPSF:** que se aplique al Ayuntamiento de Gijón la gradualidad prevista en la LOEPSF en el supuesto de no aprobación de un PEF en los plazos establecidos y se realicen las actuaciones necesarias por el Principado de Asturias, como órgano de tutela, para garantizar el cumplimiento de la Ley.

La suficiencia del actual marco fiscal ha sido la principal razón alegada por el MINHAC para no cumplir estas recomendaciones. En este sentido, el Ministerio ha venido considerando suficientes los procedimientos actuales de seguimiento y control, tanto en lo relativo a la prevención de desviaciones en la Administración Central (AC) como en la supervisión de los ayuntamientos con problemas estructurales de sostenibilidad. No obstante, esta vez ha destacado la adopción de medidas de gestión y control del gasto público de la AC establecidas en la regulación de la prórroga, si bien el carácter puntual de estas medidas no sustituye la conveniencia de que existan unos mecanismos preventivos de carácter permanente.

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

Al analizar el cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto en 2019, la AIREF detectó riesgos de incumplimiento de las reglas fiscales al cierre del ejercicio en varias administraciones, lo que supuso la formulación de recomendaciones concretas, en el ámbito estatal, autonómico y local, en aras de promover su cumplimiento.

En el ámbito estatal, se recomendó a la Administración Central que destinara los ingresos obtenidos por encima de lo previsto, así como el efecto positivo de la ausencia de modificaciones en el Suministro Inmediato de Información (SII) del IVA para reducir la desviación sobre su objetivo de estabilidad presupuestaria. El MINHAC se apartó de la recomendación alegando haber ya puesto en marcha límites y medidas de contención del gasto por la aplicación de la prórroga y negando la existencia de un ahorro real derivado de la ausencia de modificaciones en el SII.

¹ Se trata de recomendaciones realizadas en informes anteriores y que, aun habiéndose explicado las razones para apartarse de su cumplimiento, la AIREF considera relevante su cumplimiento 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 actuales.

En el ámbito autonómico, se formularon distintas recomendaciones en función de la intensidad de los riesgos detectados y atendiendo a la posición fiscal de cada comunidad, distinguiéndose 4 grupos de recomendaciones en función de las comunidades destinatarias:

En primer lugar, por desviaciones previstas tanto en el objetivo de déficit como en el crecimiento del gasto, se recomendó, en el marco de elaboración/aprobación de los PEF 2019-2020, a la Comunitat Valenciana y a Illes Balears que incorporaran medidas de ajuste de gasto y plantearan actuaciones y medidas a medio plazo que permitieran ajustarse a los límites exigidos por las reglas fiscales; y a la Región de Murcia que concretara y redefiniera, en su caso, las nuevas medidas planteadas en el PEF.

En segundo lugar, por el elevado crecimiento de sus gastos entre el 5 y el 8%, una vez descontadas las operaciones no recurrentes y la distorsión de los fondos europeos, se recomendó a Canarias, Madrid y Navarra la adopción de medidas de ajuste de gasto.

Para estos dos primeros grupos de comunidades, la AIREF adicionalmente solicitó al MINHAC la activación de las medidas preventivas de la LOEPSF previstas en su artículo 19, pero esta activación se vio superada por el proceso de la elaboración/aprobación de los PEF 2019-2020 en el que estaban inmersas las CC.AA. del primer grupo, por lo que para estas la adopción de medidas debía enmarcarse en el ámbito de los citados planes. El MINHAC dio cumplimiento a esta recomendación, si bien la interpretación literal de la ley llevó a solicitar a todas las comunidades salvo a Galicia y al País Vasco, la comunicación de las causas determinantes de la posible desviación y las medidas previstas para su corrección.

En tercer lugar, se recomendó a Aragón, Extremadura, Castilla-La Mancha y Cataluña la realización del seguimiento de los datos de ejecución presupuestaria y el ajuste, en su caso, que requiera el cumplimiento de las reglas fiscales, en aplicación de las medidas preventivas del artículo 18 de la LOEPSF.

En cuarto y último lugar, se recomendó igualmente a Andalucía, Asturias, Cantabria, Castilla y León, La Rioja y el País Vasco, la aplicación de las medidas preventivas del artículo 18 de la LOEPSF y, en el caso de Andalucía, que ésta se realizara en el marco de la elaboración del PEF 2019-2020.

Todas las CC.AA. se comprometieron a cumplir estas recomendaciones, salvo Navarra que se apartó del cumplimiento alegando que el incumplimiento de la regla de gasto se debía al pago de una sentencia. Por otra parte, la recomendación efectuada a Andalucía al informar su borrador de PEF 2019-2020, de cara a que incorpore en el mismo medidas o actuaciones, en el ámbito de los ingresos o los gastos, que favorezcan el cumplimiento de la regla de gasto en 2020, se podrá verificar cuando se apruebe el mencionado PEF.

En el ámbito local, se recomendó la aplicación de las medidas preventivas recogidas en el artículo 18 de la LOEPSF para evitar que se verificaran los incumplimientos estimados, a los Ayuntamientos de Córdoba, Las Palmas de Gran Canaria y Madrid, así como al Cabildo Insular de Tenerife, todos ellos por el fuerte incremento registrado y previsto en los gastos, con tasas de variación en torno al 10%; y a los Ayuntamientos de Almonte, Jaén, Jerez de la Frontera, Parla y Navalcarnero por presentar elevados riesgos de incumplimiento de las reglas fiscales en 2019, consecuencia del crecimiento de su gasto por encima del 8% a pesar de tratarse de ayuntamientos con problemas estructurales de sostenibilidad.

Los ayuntamientos de Jerez de la Frontera, Valencia, Jaén, Cabildo Insular de Tenerife han señalado que están cumpliendo la recomendación o se comprometen a hacerlo. Por el contrario, el resto de ayuntamientos se han apartado de su cumplimiento alegando diversos motivos: que no van a incumplir al cierre (Córdoba, Las Palmas de Gran Canaria), que el incumplimiento va a ser menor (Madrid), que no hay voluntad política de hacer algo al respecto (Parla), que no es posible al estar muy avanzado el ejercicio 2019 (Almonte) y que ya han adoptado muchas medidas de ingresos y gastos en años anteriores (Navalcarnero).

Por otra parte, se solicitó al MINHAC y a Andalucía, como órganos de tutela de los mencionados ayuntamientos, que llevaran a cabo las actuaciones de seguimiento de la planificación acordada con el MINHAC una vez activadas las medidas del artículo 19 de la LOEPSF. Únicamente se comprometió Andalucía, ya que el MINHAC había desestimado la activación de estas medidas para las CC.LL. Por otra parte, se requirió a la Comunitat Valenciana la adopción de actuaciones para que el incumplimiento de la regla de gasto estimado por el Ayuntamiento de Valencia no se produjera a fin de año. Sin embargo, la comunidad explicó que la previsión era de cumplimiento y la AIREF, con datos a la fecha, considera plausible esta previsión.

Adicionalmente, para todas estas entidades locales, salvo para el Ayuntamiento de Valencia cuya tasa de variación del gasto no se encuentra en torno al 10%, la AIREF solicitó al MINHAC la activación de las medidas preventivas de la LOEPSF previstas en su artículo 19. El MINHAC explicó que no lo considera procedente por entender que, o bien, son de entes con escasa relevancia financiera sin incidencia en el subsector que tendrían que valorarse a partir de la información de ejecución del segundo trimestre, o bien, se trata de entes sometidos al mayor control que deriva del Fondo de Ordenación. Sin embargo, la AIREF considera que el deber legal de cumplimiento de las reglas fiscales por todos y cada uno de los entes locales es independiente de la relevancia financiera y que, no todos los ayuntamientos con problemas estructurales de sostenibilidad están adheridos al Fondo de Ordenación, como es el caso de Almonte. Además, resulta necesaria la adopción de medidas concretas por estos ayuntamientos en un contexto de elevado crecimiento de su gasto.

Mejora en la aplicación de la LOEPSF

La AIREF formuló diversas recomendaciones relacionadas con la mejora del marco fiscal en el ámbito autonómico. Estas han ido encaminadas: (i) a mejorar la fijación y exigibilidad del cumplimiento de los objetivos; (ii) a evitar la incertidumbre en los supuestos y criterios aplicables en la medición de las reglas fiscales y (iii) a garantizar que se apliquen las consecuencias derivadas del incumplimiento.

Con la finalidad de mejorar la fijación y exigibilidad de los objetivos, se recomendó al MINHAC fijar los objetivos de estabilidad de manera diferenciada, atendiendo a la posición fiscal de cada comunidad autónoma y que los objetivos de deuda tuvieran en cuenta los objetivos de estabilidad diferenciados y consideraran el superávit obtenido en el ejercicio anterior.

En su respuesta, el MINHAC se comprometió a analizar la posibilidad de fijación de objetivos diferenciados, pero no de incorporar el superávit al objetivo de deuda, explicando que las CC.AA. ya están obligadas a reducir el endeudamiento neto en caso de superávit por aplicación del artículo 32 de la LOEPSF. No obstante, la AIREF considera que el límite máximo establecido por los objetivos de deuda debería contemplar el superávit obtenido, sirviendo de restricción al endeudamiento conforme a la capacidad de financiación real de la comunidad.

Con el objetivo de evitar la incertidumbre en los supuestos y criterios aplicables en la medición de las reglas fiscales, la AIREF formuló 3 recomendaciones al MINHAC. La primera, dirigida a fijar con la

suficiente antelación los recursos del Sistema de Financiación Autonómica (SFA) con el que van a contar las CC.AA. en el ejercicio siguiente y en particular, para 2019, que se comunicara formalmente si se iba a compensar a las CC.AA. por el SII del IVA. La segunda, encaminada a establecer, en el momento de fijación de los objetivos de deuda, los criterios para medir su cumplimiento. Y la tercera, destinada a buscar una fórmula para calcular la exclusión del gasto financiado con cargo a los fondos europeos que minimice su efecto distorsionado en el cumplimiento de la regla de gasto.

El MINHAC únicamente se comprometió a analizar las posibles fórmulas que minimicen, lo máximo posible, el efecto de los fondos europeos en el cumplimiento de la regla de gasto. Por el contrario, argumentó que la no aprobación del proyecto de PGE 2019, donde se contemplaba la compensación del SII del IVA, supuso la imposibilidad de solventar esta situación y cumplir la recomendación. Sin embargo, la AIReF reitera que, en virtud del principio de lealtad institucional y en aras de la seguridad jurídica, el MINHAC debe comunicar formalmente con antelación suficiente los recursos de las CC.AA. y los criterios de medición de las reglas fiscales.

Por último, de cara a garantizar la aplicación de las consecuencias derivadas del incumplimiento, se solicitó a los Ayuntamientos de Barcelona y Sevilla, que todavía no cuentan con un PEF por incumplimiento de la regla de gasto en 2018, que establecieran en el corto plazo un cronograma de elaboración y aprobación del mismo, y a sus respectivos órganos de tutela que llevaran a cabo las actuaciones necesarias para garantizar que dichos PEF fueran aprobados en el menor tiempo posible. Los destinatarios de estas recomendaciones se pronunciaron a favor de cumplirlas.
