

# INFORME SOBRE LAS LÍNEAS FUNDAMENTALES DE PRESUPUESTOS 2019 DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

INFORME 5/2019





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, 2º planta. 28003 Madrid, Tel. +34 910 100 599

Email: [Info@airef.es](mailto:Info@airef.es).

Web: [www.airef.es](http://www.airef.es)

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

# ÍNDICE

1	Objeto y alcance del informe.....	5
2	Objetivo de estabilidad presupuestaria y regla de gasto.....	7
3	Objetivo de deuda.....	10
4	Recomendaciones.....	11
4.1.	Recomendaciones nuevas.....	12
	Anexo I: Gráficos para el análisis.....	13



# 1

## OBJETO Y ALCANCE DEL INFORME

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) tiene que elaborar, antes del 15 de octubre de cada año, un Informe sobre la adecuación al objetivo de estabilidad, de deuda y a la regla de gasto de las líneas fundamentales de los presupuestos de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) para el ejercicio siguiente. El artículo 20 de la ley orgánica 6/2013 de creación de la AIReF establece que, la AIReF elaborará antes del 15 de octubre de cada año el informe de los proyectos y líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas para el año siguiente.

El pasado 26 de octubre la AIReF publicó, sobre la información del plan presupuestario, el informe general sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las Administraciones Públicas para 2019<sup>1</sup>. Dicho informe se ha actualizado con la reciente publicación de 29 de enero relativa al proyecto de Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2019<sup>2</sup> y se completa, en el ámbito autonómico, con los informes individuales sobre las líneas fundamentales y/o proyectos de presupuestos de cada comunidad. Sobre la información disponible sobre el Plan Presupuestario para 2019 presentado en el mes de octubre y la adicional facilitada por las distintas administraciones en sus líneas fundamentales de presupuestos para 2019, la AIReF emitió el primer pronunciamiento sobre las previsiones para 2019 del conjunto de las Administraciones Públicas, con un análisis global de cada subsector en su conjunto, que se completó parcialmente en el ámbito autonómico con la publicación el 21 de diciembre de los informes individuales de diez CC.AA. .Con la reciente presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2019, se ha actualizado el análisis preliminar efectuado en octubre del conjunto de administraciones públicas (AA.PP.), a través del reciente Informe de 28 de enero. El presente informe, junto con los demás que se publican, viene a completar definitivamente el pronunciamiento sobre el subsector autonómico

---

<sup>1</sup> [Informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las AA.PP. para 2019 \(Plan presupuestario\)](#)

<sup>2</sup> [Informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las AA.PP.: Proyecto PGE para 2019](#)

descendiendo al análisis individual de las líneas presupuestarias o proyecto de presupuestos de las comunidades autónomas.

**A fecha de emisión de este informe, la Comunidad Autónoma de Aragón no ha publicado proyecto de presupuestos para 2019. En consecuencia, la AIReF analiza las previsiones presupuestarias contenidas en las líneas fundamentales de presupuestos para 2019 y el cumplimiento de las reglas fiscales en dicho ejercicio a partir de éstas.** La AIReF analiza en el presente informe las previsiones y medidas comunicadas por la propia comunidad autónoma en las líneas fundamentales sobre los presupuestos para 2019 remitidas al MINHAC en cumplimiento de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF). A partir de la información contenida en las mismas, valora la posibilidad de cumplimiento de las reglas fiscales en 2019 por la comunidad.

**Para efectuar el análisis, la AIReF define su escenario central para 2019 de acuerdo con las previsiones recogidas en el proyecto de PGE para dicho ejercicio.** Se realiza la valoración respecto al objetivo de estabilidad para las CC.AA. del -0,1% del PIB bajo el que se han elaborado los proyectos autonómicos. Se espera que al final del ejercicio las CC.AA. perciban los recursos del sistema de financiación autonómica (SFA) recogidos en el proyecto de PGE para 2019 -cuya distribución entre comunidades, en tanto no se comunique, ha sido estimada por la AIReF- y que se aplicarán los convenios bilaterales entre las comunidades y el Estado contemplados en dicho proyecto.

**Se analiza, no obstante, un escenario alternativo en el caso de que se produjera la prórroga de los PGE del año anterior durante todo el ejercicio sin instrumentarse por otra vía la actualización de los recursos del SFA.** Dado el peso de los recursos del SFA de las comunidades de régimen común y la incidencia que la prórroga de los PGE tiene en estos recursos, el análisis se completa considerando la posibilidad de que, de no aprobarse el proyecto actual, se aplique la prórroga de los PGE del año anterior sin actualizarse por otra vía los recursos del SFA de las CC.AA. de régimen común. Este escenario, en la medida en que afecta esencialmente a los ingresos autonómicos, tiene impacto fundamentalmente en el déficit y la probabilidad de cumplimiento del objetivo de estabilidad, pero, en principio, su efecto es neutro respecto a la regla de gasto.

# 2 OBJETIVO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y REGLA DE GASTO

**La Comunidad Autónoma de Aragón prevé alcanzar en 2019 un saldo del -0,1% del PIB, con una variación negativa del gasto computable a efectos de la regla de gasto.** A partir de las previsiones recogidas en las líneas fundamentales para 2019, la comunidad prevé alcanzar en 2019 un déficit del 0,1% del PIB con una disminución del gasto computable a efectos de la regla de gasto.

De acuerdo con la información facilitada en las líneas fundamentales, la comunidad prevé cerrar el ejercicio 2018 con un déficit del 0,4% del PIB. Este punto de partida exigiría un ajuste de tres décimas para cumplir las previsiones autonómicas para 2019. El ajuste se alcanzaría con un crecimiento de los recursos (en términos de contabilidad nacional) en torno al 3%, que disminuirían una décima su peso en el PIB regional; y un aumento muy moderado de los empleos, por debajo del 2%, que supondría una caída de casi cuatro décimas de su peso en PIB. Las previsiones autonómicas de ingresos recogen, entre otros conceptos, los recursos del sistema de financiación autonómica (SFA) comunicados en julio de 2018 incrementados por la estimación autonómica de la neutralización del sistema de información inmediata (SII) del IVA<sup>3</sup>, en un importe similar al que la AIReF estima que resulta del proyecto de PGE para 2019. Los recursos del sistema incorporan el efecto positivo de las medidas adoptadas por la comunidad en años anteriores en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, así como el incremento de recaudación esperado en el Impuesto sobre Hidrocarburos (IH) por la regulación estatal del tramo autonómico del impuesto. Por el lado de los gastos, las previsiones de la comunidad registran un incremento de los gastos corrientes ligeramente por encima del 1%, con tasas de crecimiento por debajo del 2% para los gastos de personal y más moderadas en los demás gastos corrientes. No ha precisado medidas sustanciales de gastos para 2019,

---

<sup>3</sup> La entrada en vigor de la norma del SII en 2017 ha supuesto un impacto negativo en la liquidación de los recursos de ese año a percibir por las CC.AA. en 2019. Se prevé la modificación de dicha norma que permitiría neutralizar, a través de las entregas a cuenta de 2019, dicho impacto. Ver Recuadro 1 del [Informe sobre las líneas fundamentales de presupuestos de las AA.PP.: Proyecto PGE para 2019](#)

únicamente se recoge la reversión de las medidas adoptadas en 2018: el mayor gasto por la no reiteración del acuerdo de no disponibilidad adoptado en 2018 (24 millones de euros), y el menor gasto derivado de la devolución en 2018 del importe pendiente de la paga extra de 2012 (19 millones).

A partir de la evolución de los empleos, el proyecto autonómico recoge una estimación del gasto computable para 2019 que, sobre el previsto en 2018 supondría una caída del 2,7%, favorecida por el efecto positivo estimado de las medidas de mayor recaudación adoptadas por la comunidad (IRPF) y el Estado (IH).

**Bajo el escenario central y las previsiones de cierre de 2018 consideradas por la AIReF se considera improbable que la Comunidad Autónoma de Aragón alcance el -0,1% del PIB para 2019, apreciándose un riesgo moderado respecto al cumplimiento de la regla de gasto.** El déficit esperado por la AIReF al cierre de 2018 en la Comunidad de Aragón es similar al estimado por la comunidad, una vez considerados los ingresos extraordinarios percibidos de Acciona al final del ejercicio como indemnización extrajudicial por el caso Plaza, y con una estimación más elevada de ingresos y gastos. A partir de este cierre, el cumplimiento del objetivo del -0,1% del PIB en 2019 exige un ajuste aproximado de tres décimas. Con la información actual y la proporcionada en líneas, se estima que la evolución de los recursos, en su conjunto, será inferior a la planteada en las previsiones autonómicas al estimarse por la AIReF un menor importe de fondos a percibir de la UE. En definitiva, se prevé que los recursos, en su conjunto, disminuyan más de una décima su peso en PIB. No obstante, si en 2019 se registraran como en 2018 ingresos extraordinarios por el procedimiento de arbitraje al que se ha llevado la negociación del resto de la indemnización reclamada por la comunidad por el caso Plaza, se podría alcanzar una cifra de ingresos incluso superior a la planteada en las previsiones autonómicas. A la fecha, no se dispone de información sobre la posible cuantía y momento de imputación, en su caso, de estos ingresos. En cuanto a los gastos, la AIReF prevé un crecimiento de los gastos corrientes superior al 3%, mucho más acusado que el recogido por la comunidad, sobre un nivel de partida de 2018 más elevado, de forma que, en su conjunto, el peso de los gastos en el PIB podría disminuir algo más de una décima. Las estimaciones de evolución de los gastos corrientes, especialmente los de personal y los derivados de conciertos, están condicionadas por medidas adoptadas con carácter general, como el Acuerdo Gobierno Sindicatos de marzo, la supresión en el ámbito educativo de algunas de las medidas del Real Decreto-Ley 14/2012 o el mayor gasto en el ámbito educativo derivado de la renovación de personal jubilado sujeto a MUFACE por personal de nuevo ingreso sujeto al régimen general de la Seguridad Social. Estas circunstancias determinan que, aun sin medidas específicas de incremento del gasto por parte de la comunidad, se espera un crecimiento acusado del gasto corriente. En definitiva, el crecimiento



estimado en los ingresos y gastos determina que se considere *improbable* para la comunidad llevar a cabo el ajuste necesario para alcanzar el -0,1% del PIB, apreciándose dificultades incluso aunque se registraran ingresos extraordinarios similares a los de 2018.

De la misma forma, la AIREF considera que el gasto computable en 2019 será superior al recogido en líneas, con una variación más cercana a la tasa de referencia del 2,7%, tanto por el crecimiento esperado en los empleos como por el menor impacto atribuido a las medidas normativas de incremento de recaudación.

**La prórroga de los PGE durante todo el ejercicio sin instrumentarse por otra vía la actualización de los recursos del sistema haría muy improbable el cumplimiento del objetivo de estabilidad de 2019 para la Comunidad Autónoma de Aragón.** Un escenario de prórroga de los PGE durante todo el ejercicio sin instrumentarse por otra vía la actualización de los recursos del SFA tendría una incidencia acusada en el saldo, ya que con una minoración de los recursos del 3%, bajo previsiones similares de gasto, empeoraría significativamente el saldo respecto al alcanzado en 2018 y, por tanto, la consecución del objetivo de estabilidad se consideraría muy improbable.

El contexto actual, en el que aún no se ha aprobado el proyecto de PGE para 2019 presentado, hace necesario que se lleve a cabo una ejecución presupuestaria prudente en la comunidad, en tanto no desaparezcan las incertidumbres mencionadas. De resultar finalmente un escenario de ingresos menos favorable que el previsto, la AIREF formulará en un futuro informe la correspondiente recomendación, dirigida a la adopción de actuaciones concretas para adaptar la ejecución al contexto de recursos resultante.

# 3

## OBJETIVO DE DEUDA

**Se prevé que la Comunidad Autónoma de Aragón cumpla el objetivo de 2019, en tanto se mantenga la flexibilidad del actual sistema de fijación de objetivos.** De acuerdo con la información suministrada por la comunidad, el aumento neto de endeudamiento que esta prevé para 2019 está contemplado por el actual sistema de fijación de objetivos de deuda (endeudamiento para financiar el déficit permitido por el objetivo y el importe anual de las liquidaciones negativas aplazadas) y, por tanto, a priori permitiría cumplir el objetivo de deuda recalculado al cierre a efectos de verificar su cumplimiento. Como ya ha señalado la AReF en Informes anteriores<sup>4</sup>, la amplia definición de los objetivos de deuda por el flexible y poco restrictivo sistema de fijación de objetivos hace que, en general, resulte previsible el cumplimiento de esta regla fiscal y, por tanto, también en 2019 en tanto se mantenga el mismo sistema cuando se fijen los objetivos de deuda para el trienio 2019-2021.

---

<sup>4</sup> [Informe sobre cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad y deuda, y de la regla de gasto de las AA.PP. 2018](#)

# 4

## RECOMENDACIONES

La AIReF ha recomendado en numerosos informes que en la propuesta de fijación de objetivos de estabilidad se tenga en cuenta la situación de cada subsector, con el fin de dotar de realismo y legitimidad a dichos objetivos y permitir un seguimiento adecuado de los mismos. En el ámbito autonómico, esta recomendación desciende a nivel individual, de forma que igualmente se ha plasmado en diversos informes la necesidad de que se tenga en cuenta la regla de gasto y la situación particular de cada comunidad en la distribución horizontal del objetivo del subsector. Ello con el fin de evitar, por un lado, el establecimiento para algunas comunidades de metas imposibles que desincentiven la realización de actuaciones dirigidas a su cumplimiento; y, por otro, una holgura para otras comunidades que hace que los objetivos fijados pierdan su sentido como reglas fiscales.

Hasta la fecha, las últimas propuestas de objetivos han seguido sin reconocer, a nivel de subsector, el superávit de las Corporaciones Locales y, a nivel individual, la incidencia de la regla de gasto y la situación particular de cada comunidad. Analizada la información sobre las líneas fundamentales de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón y las previsiones de la misma para el cierre de 2018 y 2019, se observa que aunque la distancia respecto al objetivo se ha moderado sustancialmente en los últimos años, en parte gracias al efecto de medidas adoptadas por la comunidad, sigue manteniéndose una brecha (aunque en 2018 podría cerrarse puntualmente por el efecto de operaciones extraordinarias), y las posibilidades efectivas de actuación de la comunidad para cerrarla a corto plazo se van reduciendo, tanto más cuanto que una parte importante de su gasto está condicionado por medidas adoptadas con carácter general.

La AIReF no comparte la idea de que no se reconozca la situación particular de cada subsector y de cada administración a la hora de fijar los objetivos de estabilidad. Si bien no reitera esta recomendación por considerar explicados por el MINHAC los motivos para apartarse de ella, dada la importancia para la credibilidad del marco fiscal de que se fijen objetivos realistas y que incentiven a su cumplimiento, la AIReF mantiene esta recomendación como viva y la publica bajo esta denominación en el apartado de recomendaciones de su página web.

## 4.1. Recomendaciones nuevas

La desviación apreciada respecto al cumplimiento del objetivo de estabilidad para 2019 en la Comunidad Autónoma de Aragón hace que en este momento se considere necesario que la comunidad ponga en marcha las palancas disponibles para tratar de cerrar la brecha y continuar con el proceso de consolidación que ha venido realizando en los últimos ejercicios, especialmente si finalmente tiene lugar un escenario menos favorable que el previsto respecto a los recursos que percibirá en 2019.

En consecuencia, **la AIREF recomienda a la Comunidad Autónoma de Aragón que:**

- 
- 1. En la planificación del proyecto de presupuestos para 2019 o, en su caso, de la prórroga presupuestaria que se aplique, plantee actuaciones dirigidas a compensar la evolución del gasto que pueda venir dada por medidas de carácter general u otras circunstancias ajenas al control de la comunidad, de forma que se continúe con el proceso de consolidación realizado hasta la fecha.***
- 

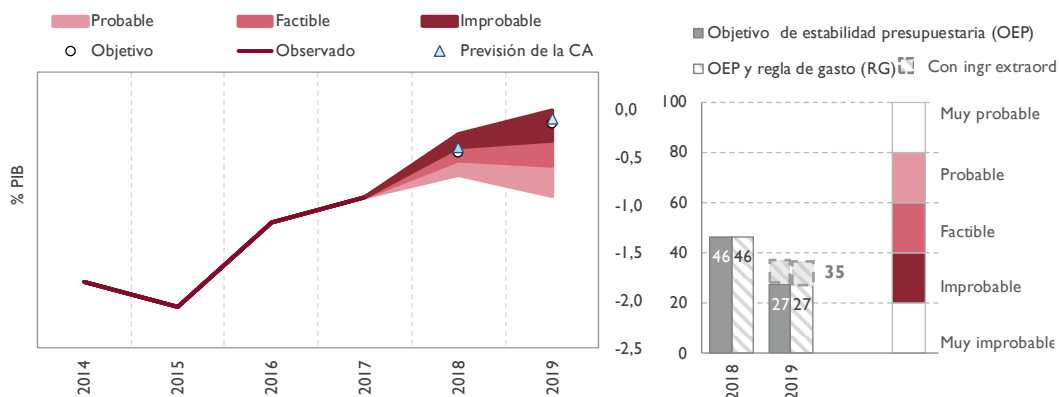
El Presidente de la AIREF



José Luis Escrivá

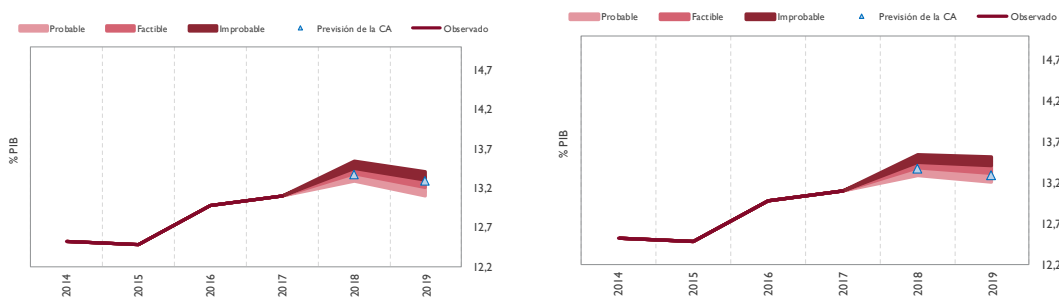
# Anexo I: Gráficos para el análisis

## A. Capacidad / necesidad de financiación (% PIB)



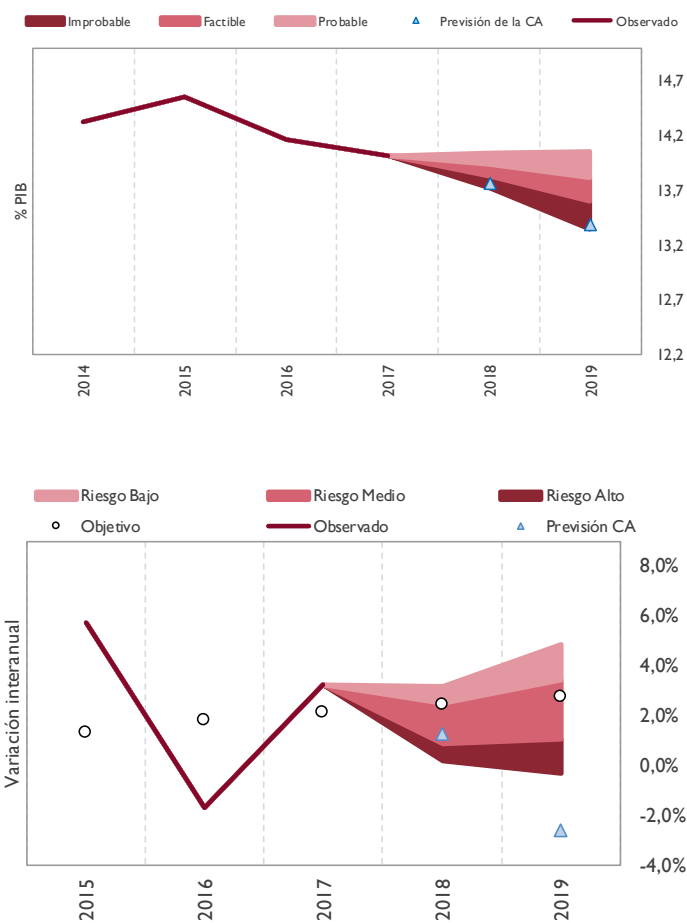
La AIREF considera *improbable* que la Comunidad Autónoma de Aragón alcance en 2019 el déficit del 0,1% del PIB recogido en las previsiones de la comunidad, debido al escaso margen de ajuste que parece ofrecer la evolución de ingresos y gastos, incluso aunque se replicaran ingresos extraordinarios similares a los registrados en 2018. La regla de gasto no resulta más restrictiva que el déficit para la comunidad.

## B. Recursos sin y con ingresos extraordinarios (% PIB)



La AIREF estima que el nivel de ingresos que previsiblemente alcanzará la Comunidad Autónoma de Aragón en 2019 será inferior al previsto en las líneas de presupuestos de la comunidad, planteándose la principal discrepancia en la estimación de los fondos de la UE. No obstante, si se replicaran en 2019 ingresos extraordinarios similares a los de 2018, podría alcanzarse un nivel similar o incluso superior al esperado en las previsiones autonómicas.

## C. Empleos (% PIB) y gasto computable (variación interanual)



La AIREF estima que en 2019 se alcanzará un nivel de empleos superior al previsto por la comunidad en sus previsiones, al considerar un nivel de partida superior en 2018 y un crecimiento más acusado de los gastos corrientes. Esta circunstancia, y la consideración de un menor impacto favorable de las medidas normativas adoptadas, hace que se espere un mayor crecimiento del gasto computable que el estimado por la comunidad, apreciándose un riesgo moderado de incumplimiento de la regla.