

20 de marzo de 2020

Nota sobre las recomendaciones emitidas por la AIReF en el cuarto 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 cuarto trimestre de 2019, la AIReF emitió el informe sobre las líneas fundamentales de los Presupuestos de las Administraciones Públicas (AA.PP.) para 2020, a partir del Plan Presupuestario 2020 presentado por el Gobierno español. Posteriormente, se complementó con la emisión del informe para el subsector Comunidades Autónomas (CC.AA.) acompañado por los informes individuales correspondientes a cada comunidad y con el informe para el subsector Corporaciones Locales (CC.LL.) con la evaluación individual más extensa de algunas CC.LL.. Por último, se informaron las previsiones macroeconómicas de los proyectos de presupuestos 2020 de las 10 CC.AA. que los presentaron en el último trimestre: Principado de Asturias, Aragón, Comunitat Valenciana, Illes Balears, Región de Murcia, Canarias, Galicia, Extremadura, País Vasco y Andalucía.

Como resultado de esta evaluación, la AIReF formuló 19 recomendaciones¹, 18 nuevas y una reiterada. 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 46 recomendaciones, de las cuales más del 75% fueron dirigidas a las Administraciones territoriales mientras que el 25% restante fue para el Gobierno central. En concreto, se formularon 10 recomendaciones al Ministerio de Hacienda (MINHAC); 1 al Instituto Nacional de Estadística (INE); 15 a las CC.AA. y 20 a las CC.LL.

Todas las administraciones destinatarias, salvo Caravaca de la Cruz, han contestado a la solicitud de la AIReF de manifestar su intención de cumplir o explicar.

En su respuesta, el Gobierno Central ha cumplido varias recomendaciones, entre las que destaca, por un lado, la recomendación nueva de hacer más transparente la revisión de las cuentas nacionales realizada por la IGAE y, por otro, las referidas al objetivo de deuda de las CC.AA., tanto la recomendación reiterada de que los objetivos de deuda del próximo ejercicio consideren el superávit obtenido en el ejercicio anterior, como la recomendación viva de ajustar los objetivos de deuda de las CC.AA. a las necesidades de financiación efectivamente registradas al cierre del ejercicio. Respecto del resto de las recomendaciones, se ha apartado, o bien, por no considerarlas necesarias, o bien, por ser de difícil cumplimiento ya que requieren la modificación o desarrollo de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) que necesita un amplio

¹ Los informes sobre las previsiones macroeconómicas de los presupuestos 2020 de las 10 CC.AA. no han dado lugar a ninguna recomendación, solamente, en su caso, a sugerencias de buenas prácticas.

consenso o excede de la tarea de un gobierno en funciones. Por el contrario, la mayoría de las administraciones territoriales se mostraron favorables a seguir las recomendaciones.

Adicionalmente, la AIReF formuló 4 recomendaciones de las consideradas *recomendaciones vivas*², todas ellas dirigidas al Gobierno Central:

- 1) **Estrategia fiscal a medio plazo:** fijación de los objetivos 2020-2022 sustentada en una senda de reducción de deuda pública, que contemple un análisis de la evolución del saldo estructural en el medio plazo, publique la información que sirve de base para su determinación y tenga en cuenta el marco europeo.
- 2) **Prevención de riesgos de incumplimiento:** incorporación del cálculo de la regla de gasto a la información que comunican las CC.LL. en las fases iniciales del ciclo presupuestario.
- 3) **Transparencia:** evaluación de los efectos de la subida del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) y difusión de los datos necesarios para replicar su evaluación.
- 4) **Comisión de expertos:** análisis de 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.

La suficiencia del actual marco fiscal y de los datos publicados han sido las principales razones alegadas para no cumplir estas recomendaciones. En particular, en lo que se refiere a la recomendación de evaluación del impacto del SMI remitida al Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, de Economía y Empresa y de Hacienda, se han producido algunos cambios.

Por un lado, la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social (actual Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones) remitió un informe en el que se realiza una primera valoración del número de contratos afectados por el incremento del SMI para el año 2019 y un estudio descriptivo de la evolución de las bases medias de cotización. A este respecto, la AIReF considera que este informe es insuficiente, ya que no permite establecer una relación causal entre la subida del SMI y la evolución de las bases, e insiste en que se realice un estudio más profundo, en particular sobre el impacto en el empleo, haciendo públicos los resultados y la metodología utilizada.

Por otro lado, la AIReF ha recibido datos a nivel microeconómico del Ministerio de Trabajo y Economía Social y del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones para iniciar una evaluación propia del impacto de la subida del SMI. En este sentido, la AIReF vuelve a recomendar que se difundan, con la mayor celeridad posible, los datos administrativos necesarios para que otros organismos e investigadores puedan realizar sus propias evaluaciones.

Sin perjuicio de que la AIReF evalúe el impacto del SMI en el marco de los informes previstos por la normativa, sería conveniente que se la mantuviera informada de los análisis que se realicen por parte del Gobierno o que, en su caso, se prevea su participación en cualquier iniciativa que se ponga en marcha como puede ser la constitución de grupos de trabajo o similar.

Las recomendaciones nuevas y reiteradas formuladas en el cuarto trimestre se pueden agrupar en las siguientes categorías:

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

² 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 análisis de las líneas fundamentales y proyectos de presupuestos de las administraciones públicas para 2020, la AIREF ha detectado riesgos de desviación del cumplimiento de las reglas fiscales en varias CC.AA. y en algunas CC.LL.. Por tanto, este grupo de recomendaciones comprende las dirigidas a adoptar medidas para evitar desviaciones al cierre.

En el ámbito autonómico, se recomendó la realización de una serie de medidas que van desde el estudio exhaustivo para identificar las posibilidades de mejora en el gasto o en la estructura de ingresos (Castilla-La Mancha, Extremadura y Región de Murcia, Comunitat Valenciana, Aragón); hasta, en una perspectiva más a corto plazo, el aplazamiento de nuevas medidas de gastos y la compensación de la pérdida de ingresos por medidas ya adoptadas (Andalucía y Comunidad Madrid); la realización de actuaciones para cumplimiento de la regla de gasto (Comunitat Valenciana) y el aplazamiento de la puesta en marcha de nuevas medidas de rebaja fiscal o la realización de otras actuaciones que favorezcan el cumplimiento de las reglas fiscales y el proceso de consolidación (Aragón).

Las CC.AA. mostraron su compromiso de seguir las recomendaciones, señalando su intención de realizar una evaluación continua de las políticas públicas (Comunitat Valenciana); un benchmark por sectores o grupos funcionales de gasto (Castilla-La Mancha); o que ya están implementando medidas de eficiencia del gasto sanitario (Región de Murcia). Solamente Extremadura se aparta para explicar que el interventor general hace un seguimiento de la ejecución presupuestaria, sin embargo, la recomendación de AIREF se refiere a la realización de una revisión del gasto. Respecto a la implementación de medidas a corto plazo, las CC.AA. se han comprometido a adoptarlas salvo Andalucía que alega que dispone de mecanismos propios para realizar una valoración de las variables presupuestarias y de los riesgos advertidos y la Comunitat Valenciana que sostiene que cuando se reforme el sistema de financiación podrá cumplir las reglas fiscales.

Al mismo tiempo, se recomendó al MINHAC seguir las actuaciones que puedan efectuar en la tramitación de sus presupuestos de 2020 las CC.AA. con riesgos de desviación en el objetivo de estabilidad y/o de la regla de gasto (Castilla - La Mancha, Extremadura, Región de Murcia, Comunitat Valenciana, Aragón, Andalucía y Madrid). En su respuesta el MINHAC señaló que ya lleva a cabo esta recomendación puesto que elabora y publica informes con el análisis y supervisión detallada de los presupuestos aprobados y de los proyectos de presupuestos, donde se analizan, entre otras cuestiones, los posibles riesgos detectados en el cumplimiento de las reglas fiscales. La AIREF considera que esta recomendación, más allá de los análisis realizados, está dirigida a que se lleven a cabo actuaciones derivadas de esa supervisión.

En el ámbito local, se recomendó a los ayuntamientos de Madrid y Bilbao, así como a la Diputación Provincial de Barcelona adoptar medidas para garantizar el cumplimiento de las reglas al cierre del ejercicio. La Diputación de Barcelona y el Ayuntamiento de Madrid se mostraron a favor de cumplir mientras que el ayuntamiento de Bilbao se aparta señalando que prevé cumplir al cierre.

Mejora en la aplicación de la LOEPSF

La AIREF formuló diversas recomendaciones relacionadas con la aplicación del marco fiscal en el ámbito territorial: (i) reforzar la fijación y exigibilidad de los objetivos de las CC.AA.; (ii) salvaguardar la aplicación del superávit obtenido por las CC.AA. a la reducción de deuda; (iii) asegurar la aplicación a las CC.LL. de las consecuencias derivadas del incumplimiento; y (iv) garantizar la aplicación homogénea de las reglas fiscales en el ámbito local.

Con la finalidad de fijar una senda de objetivos realistas y exigibles para las CC.AA., se recomendó al MINHAC diseñar una planificación a medio plazo en la que los objetivos anuales tuvieran en cuenta la situación fiscal de cada comunidad y vinieran acompañados de una condicionalidad específica para cada comunidad autónoma que garantizara un compromiso firme con el cumplimiento de las reglas fiscales.

En su respuesta, el MINHAC reconoce la necesidad de avanzar en la metodología que permita una fijación de los objetivos de las reglas fiscales acordes con la situación particular y garantice el cumplimiento conjunto de las AA.PP.. Sin embargo, aduce que esto requeriría la modificación de la LOEPSF donde se establecen los criterios para el establecimiento de los objetivos, lo que requiere un importante consenso. La AIREF aclara que el cumplimiento de la recomendación no requeriría una modificación legal puesto que la LOEPSF solo regula el procedimiento formal para la fijación de los objetivos, mientras que el importe y el reparto por subsectores forma parte de la aplicación práctica de la ley.

Por el contrario, el MINHAC ha dado cumplimiento a dos recomendaciones relacionadas con los objetivos de deuda de las CC.AA.. Por un lado, ha cumplido la recomendación que había sido reiterada en el Informe sobre líneas fundamentales del presupuesto del año 2020 de las CC.AA. para que los objetivos de deuda del próximo período consideraran el superávit obtenido en el ejercicio anterior. Por otro, ha seguido la recomendación viva dirigida a que el MINHAC ajustara los objetivos de deuda de las CC.AA. a las necesidades de financiación efectivamente registradas al cierre del ejercicio.

En este sentido, en los objetivos de deuda para el subsector CC.AA. para 2020 y de 2021-2023 y en las propuestas de fijación de los objetivos individuales, se incluye una nueva cláusula que establece que “se podrán rectificar por la reducción del nivel de endeudamiento neto pendiente tanto por la aplicación del artículo 32 de la LOEPSF y sus reglas especiales de desarrollo en relación con el superávit presupuestario, como por la financiación de un objetivo de déficit superior al efectivamente incurrido”. A este último aspecto ya se había dado cumplimiento en el último informe del MINHAC sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad, deuda y regla de gasto de las AA.PP. de 2018, que constata el cambio de criterio del MINHAC para ajustar los objetivos de deuda a las necesidades de financiación de las CC.AA. efectivamente registradas al cierre del ejercicio.

Adicionalmente y con el objeto de salvaguardar la aplicación del superávit obtenido a reducir deuda, se recomendó al País Vasco y a Canarias que comunicaran a la AIREF el plan para amortizar deuda por cuenta del superávit generado en años anteriores que está pendiente de realizar. Canarias indica solamente la programación de la reducción de deuda que no tuvo origen en las sentencias del convenio de carreteras. Por su parte, el País Vasco señala que comunicará a la AIREF las amortizaciones de endeudamiento cuando se acuerden con la Administración del Estado y se eleven para su ratificación a la Comisión Mixta.

En el ámbito local, con el fin de garantizar la aplicación de las consecuencias derivadas del incumplimiento, se solicitó a los Ayuntamientos de Madrid, Jaén, Almonte, Jerez de la Frontera, Alcorcón, Parla, Caravaca de la Cruz, Navalcarnero, Aranjuez, Rota, Gandía, Puerto Real, Totana, San Andrés del Rabanedo y Alboraya, así como a la Diputación Provincial de Barcelona que, si se verifican los riesgos detectados de incumplimiento de reglas fiscales a fin de 2019, establezcan en el corto plazo un cronograma de elaboración y aprobación del Plan Económico-Financiero (PEF), a fin de contar lo antes posible con el marco debido que garantice el cumplimiento en 2020 de dichas reglas. Al mismo tiempo, se recomendó a los respectivos órganos de tutela que llevaran a cabo las

actuaciones necesarias para garantizar que dichos PEF fueran aprobados en el menor tiempo posible. La mayoría de ayuntamientos se pronunció a favor de aprobar el PEF, salvo Almonte que ya cuenta con un PEF en vigor; Jerez de la Frontera que alega que dado lo avanzado del año, solo cabe aprobar un presupuesto en 2020 para cumplir las reglas fiscales y Jaén que se compromete a convocar un Comité de Expertos con el objeto de implementar alguna solución que permita revertir la situación y, con el mismo propósito, intentar cumplir, en la medida de lo posible, las reglas fiscales con los presupuestos 2020. Por otra parte, Alboraya ha contestado pero su respuesta no aclara su intención de cumplir o explicar. Por último, como se ha mencionado anteriormente, Caravaca de la Cruz es la única administración que no ha contestado a las recomendaciones del cuarto trimestre.

Adicionalmente, se instó al MINHAC a hacer uso de su potestad para informar de forma vinculante los presupuestos durante el periodo de vigencia del plan de ajuste para intensificar el seguimiento de estas entidades. El MINHAC señala que efectúa un seguimiento efectivo de los planes de ajuste en vigor, excepto a Alboraya que no tiene y realiza los requerimientos necesarios. Sin embargo, la recomendación de la AIREF va encaminada a que el MINHAC actúe de forma preventiva en la fase de aprobación de los presupuestos.

Por último, se recomendó al MINHAC que iniciara los trabajos para el desarrollo reglamentario de la LOEPSF para asegurar la aplicación homogénea de la misma en los diferentes territorios, a lo que el MINHAC se aparta, señalando que no existe un mandato explícito de desarrollo reglamentario de la LOEPSF y que el mismo excede de las posibilidades del Gobierno en funciones. Una vez finalizada la situación interina del gobierno, la AIREF considera que no existe impedimento para que se inicien los trámites de desarrollo de la LOEPSF en cumplimiento de la recomendación formulada.

Transparencia

Con motivo de la revisión de las series de Contabilidad Nacional llevada a cabo tanto por el INE, en el marco del ejercicio realizado en 2019 de forma coordinada con otros países, como por la IGAE, en el caso de las cuentas de las administraciones públicas por el doble motivo de la actualización anual de fuentes de información y de la revisión estadística quinquenal, la AIREF ha formulado dos recomendaciones para mejorar la transparencia:

- Por un lado, recomendó al INE: (i) la publicación y difusión de las guías metodológicas de elaboración de las Cuentas Nacionales; (ii) la adecuación de la revisión de los datos a los calendarios presupuestarios nacionales y europeos; y (iii) la mejora de la comunicación de las revisiones que permitan al usuario final comprender la motivación y alcance de las revisiones.
- Por otro, recomendó a la IGAE: (i) que, con carácter general, cualquier cambio introducido, ya sea por una revisión estadística o por la introducción de nuevos datos, vaya siempre acompañado por la emisión de una nota explicativa sobre las modificaciones producidas; y (ii) con carácter particular, que la nota metodológica que se emita incluya una descripción y cuantificación del efecto derivado de la revisión, desglosando el derivado de la actualización de fuentes de información del ocasionado por la revisión estadística quinquenal.

El INE explica que ya cumple con los estándares requeridos en el ámbito interno y a nivel europeo, si bien se pronuncia a favor de seguir trabajando activamente para mejorar sus estadísticas de forma continua. La AIREF considera insuficiente la información disponible del INE, pero toma buena nota de su intención de introducir mejoras tangibles que seguirá con interés. Por el contrario, la IGAE sigue la recomendación y publica en su página web una nota explicativa con información

individualizada sobre las modificaciones que se han producido en los datos de contabilidad nacional como consecuencia de la revisión estadística.