

Nota sobre las recomendaciones emitidas por la AIReF en el segundo trimestre de 2023

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 la AIReF emitió el informe sobre los presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas (AA.PP.) para 2023, completado en el ámbito territorial con los informes individuales para las Comunidades Autónomas (CC.AA.) y el informe de evaluación individual de los presupuestos iniciales de las Corporaciones Locales (CC.LL.). Asimismo, informó la Actualización del Programa de Estabilidad (APE) 2023-2026, previa emisión del aval sobre su cuadro macroeconómico.

Como resultado de esta evaluación, la AIReF formuló 11 recomendaciones, de las cuales 6 fueron nuevas, 3 reiteradas y 2 de las consideradas *recomendaciones vivas*¹. Teniendo en cuenta que una misma recomendación puede ir dirigida a más de una administración, desde el punto de vista de la administración destinataria, se emitieron 33 recomendaciones, de las cuales 7 se dirigieron al Ministerio de Hacienda y Función Pública (MINHAFP), 4 al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y 22 a las CC.LL.

Todas las administraciones contestaron a la solicitud de la AIReF de manifestar su intención de cumplir o explicar. Tanto el MINHAFP como el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital se apartaron de cumplir las recomendaciones recibidas mientras que, por el contrario, casi todas las CC.LL. cumplieron o se comprometieron a cumplir las recomendaciones formuladas.

Desde el punto de vista de su contenido, las recomendaciones nuevas y reiteradas emitidas en el segundo trimestre se dirigieron a poner el acento en la orientación a medio plazo, a reforzar la estabilidad presupuestaria y a mejorar la transparencia de las cuentas públicas.

Orientación a medio plazo

La AIReF recomendó dotar a la Actualización del Programa de Estabilidad 2023-2026 del contenido y alcance suficiente para articular de manera efectiva una estrategia fiscal de medio plazo en línea con los principios de la reforma del marco fiscal europeo, de manera que: (i) establezca una trayectoria descendente de la deuda y de déficit, dando cumplimiento a los requerimientos de la Comisión Europea; (ii) integre las implicaciones macroeconómicas y fiscales de la implementación de las inversiones y reformas previstas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

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.

(PRTR); (iii) incorpore medidas ante escenarios contingentes; (iv) incluya una información más completa y detallada sobre riesgos fiscales; y (v) añada previsiones desagregadas en términos de contabilidad nacional para cada subsector.

En su respuesta, tanto el MINHAFP como el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital señalaron que la APE 2023-2026 ya incluye una senda descendente de deuda y déficit en línea con las orientaciones fiscales de la Comisión Europea e incorpora el análisis de riesgos sobre las variables macroeconómicas y fiscales. Además, indicaron que no consideraban necesario incluir unas previsiones desagregadas por subsectores cuya información ya se comparte con la AIReF con ocasión de la elaboración de la APE. Por otra parte, el MINHAFP tampoco veía necesario incluir el PRTR en los ingresos y gastos dada su neutralidad fiscal.

La AIReF considera que, por una parte, la APE 2023-2026 no contiene un análisis del cumplimiento de los requerimientos de la Comisión Europea en las sendas de déficit y de deuda, ya que esto supondría recoger la evolución de estas variables en los diez años siguientes al horizonte temporal de la APE para ver que cumple los términos que fija la reforma propuesta por la Comisión. Por otra, no integra el PRTR en la senda fiscal, por lo que no se ofrece una senda realista de ejecución de las inversiones y de reformas en términos de contabilidad nacional ni de su potencial impacto sobre el gasto estructural, así como de su contribución a la sostenibilidad fiscal. Además, no incorpora un apartado completo de riesgos fiscales ni incluye potenciales medidas ante escenarios contingentes, pese a que, poco tiempo después de la remisión de la APE a la Unión Europea, se aprobaron medidas para luchar contra la sequía y la crisis energética. Por último, tampoco publica información desagregada a nivel de subsector por lo que no evita la actual fragmentación en la práctica del proceso presupuestario entre sus principales hitos: la APE, los presupuestos de cada administración y el plan presupuestario.

Estabilidad presupuestaria

La AIReF formuló cuatro recomendaciones nuevas encaminadas a reforzar la estabilidad presupuestaria, dos de ellas dirigidas a la Administración Central (AC) y las otras dos a las CC.LL.

En el ámbito de la AC, la AIReF recomendó iniciar los trabajos para la reforma del marco fiscal nacional con la participación de los diferentes niveles de las AA. PP. desde una perspectiva integral. El MINHAFP explicó que, en el momento actual, está en curso el proceso de discusión y negociación de un nuevo marco legislativo europeo, el cual tras su oportuna tramitación deberá de ser objeto de trasposición al marco jurídico nacional.

Sin embargo, a juicio de la AIReF sería conveniente iniciar los trabajos sobre la reforma del marco fiscal nacional, dado que la propuesta de la Comisión contiene elementos suficientes para sentar las bases del futuro marco fiscal nacional y, además, porque la elaboración de esta reforma requerirá de un importante esfuerzo: por un lado, porque debería realizarse con una perspectiva integral que abordara todas las debilidades del marco actual y asegurara la coherencia con el marco europeo y, por otro, por la mayor complejidad para la traslación de las normas europeas a la realidad institucional de España debido al grado de descentralización del país.

Por otra parte, la AIReF recomendó diseñar un modelo de gobernanza de la evaluación del PRTR en tres niveles: (1) Una institución interna del gobierno para la planificación y coordinación de esta evaluación y la toma en consideración de los hallazgos y propuestas que se deriven de ella; (2) Los centros gestores de los fondos para el seguimiento continuo del grado de implementación y de los resultados mediante un mapa de indicadores; y (3) Agentes independientes y externos que

determinen el impacto *ex post* en términos de eficiencia y eficacia y estudien posibles problemas del diseño del plan que limiten su alcance potencial.

El Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital señaló que la ejecución del PRTR es objeto de publicación periódica y está sujeta a los más altos niveles de control y supervisión. Añadió que existe un esquema de gobernanza exhaustivo para facilitar la toma de decisiones y garantizar un efectivo control, seguimiento y auditoría de los fondos. Por último, remitió a la Ley 27/2022 de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado como la norma de referencia para la definición e implantación de los procesos de formalización y sistematización de las prácticas de evaluación.

A este respecto, la AIReF considera conveniente que la evaluación del PRTR se realice, además de por una institución interna del gobierno, por los centros de gestión de los fondos y mediante agentes externos e independientes. Por este motivo, al margen de las actuaciones que se deriven de la implementación de la Ley 27/2022 de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, estas deberían complementarse con una evaluación *ex post* llevada a cabo por agentes independientes y externos en términos de eficiencia y eficacia, a partir del seguimiento realizado por los centros que gestionan esos fondos a través de un mapa de indicadores.

En el ámbito de las CC.LL., la AIReF formuló dos recomendaciones a aquellas CC. LL. De las analizadas que presentaban mayores crecimientos de gasto: Ayuntamientos de Alicante, Barcelona, Córdoba, Madrid, Palma y Valladolid, las Diputaciones de Valencia y Sevilla, el Cabildo Insular de Tenerife, el Consell de Mallorca y la Diputación Foral de Gipuzkoa. La primera recomendación iba dirigida a evitar aumentos de gasto o disminuciones de ingresos sin financiación estructural. La segunda a analizar el carácter estructural del aumento del gasto desde 2019 en relación con la regla de gasto y remitir ese análisis a la AIReF.

En relación con la primera recomendación, todas las CC.LL. se comprometieron a su cumplimiento. En cuanto a la segunda, todas las CC.LL., salvo el Consell de Mallorca, realizaron el análisis y lo remitieron a la AIReF. Como conclusión de este análisis, puede afirmarse que la mayor parte del crecimiento del gasto entre 2019 y 2022 tuvo carácter estructural, lo que refuerza la necesidad de que cumplan con la primera recomendación de evitar incrementos adicionales de gasto que no cuenten con financiación permanente.

Transparencia

En materia de transparencia, la AIReF formuló una recomendación nueva y dos reiteradas. La nueva recomendación se refirió a la incorporación, en el Acuerdo de Consejo de Ministros de fijación de los objetivos de estabilidad, de un análisis del cumplimiento con plausibilidad de la senda descendiente de deuda y de cómo se llega a ella por cada nivel de administración para garantizar la consistencia del reparto.

En su respuesta el MINHAFP no consideró necesario incluir este análisis en el Acuerdo de Consejo de Ministros, alegando que el propio procedimiento de establecimiento de los objetivos de estabilidad entendido en un sentido amplio comienza con la elaboración de la APE, donde ya se garantiza el cumplimiento de una senda descendiente de deuda en los términos que exige la Unión Europea.

Sin embargo, en opinión de la AIReF, la fijación de los objetivos de acuerdo con la legislación nacional debería estar debidamente fundamentada para cada uno de los subsectores, garantizando su consistencia con el objetivo para el conjunto de las AA.PP.

Por otra parte, la AIReF reiteró al MINHAFP las recomendaciones dirigidas a aumentar la transparencia de la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) en términos de contabilidad nacional: (i) identificar los recursos y empleos del PRTR en las rúbricas de contabilidad nacional de la ejecución mensual, trimestral y al cierre del ejercicio publicada por la IGAE y (ii) publicar el detalle de las transferencias entre las AA.PP. de los distintos subsectores en contabilidad nacional correspondientes al PRTR.

El MINHAFP contestó haciendo referencia a la publicación de la ejecución del PRTR en contabilidad presupuestaria. A este respecto, la AIReF insiste en la necesidad de disponer de esta información en términos de contabilidad nacional: desde un punto de vista macroeconómico, para conocer cuáles son los fondos que están produciendo efectos en la economía, y desde un punto de vista fiscal, para poder analizar de la evolución de los gastos e ingresos que no guardan relación con el PRTR y que constituyen la actividad ordinaria de las AA.PP.

Recomendaciones vivas

Las formuladas en el segundo trimestre se han referido a la necesidad de mejorar la transparencia y de regular el intercambio de información:

- 1) Transparencia: proporcionar más información sobre las medidas de carácter presupuestario y fiscal incorporadas al escenario macroeconómico de la APE en aras de aumentar el rigor del proceso de aval.
- 2) Intercambio de información: fijar el flujo y el calendario de información mediante un convenio o “memorando de entendimiento”.

El principal motivo alegado para no seguir estas recomendaciones es que no son necesarias (por un lado, se incorporan al escenario macroeconómico de la APE las magnitudes presupuestarias y fiscales conocidas en el momento de su elaboración y se facilita a la AIReF la información requerida y, por otro, se considera suficiente la regulación relativa al intercambio de información). Sin embargo, para la AIReF la información de la APE es insuficiente dado que no incluye el impacto de las medidas y reformas del PRTR. Además, considera que la existencia de un “memorando de entendimiento” mejoraría el intercambio de información y el diálogo constructivo con las administraciones públicas, proporcionando un marco estable y predecible para su relación con la AIReF.