



CONTESTACIÓN A LAS RECOMENDACIONES DE LA AIREF EN EL INFORME DE LOS PRESUPUESTOS INICIALES Y LÍNEAS FUNDAMENTALES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 2017

En relación con la carta de 21 de febrero de 2017, dirigida por el Director de la División Jurídico-Institucional de AIReF, D. Diego Pérez Martínez, este Ministerio de Hacienda y Función Pública señala lo siguiente respecto a las recomendaciones formuladas:

Recomendación1: Que para aquellas CC.AA. con un riesgo elevado de desviación, el Ministerio de Hacienda y Función Pública (MINHAFP) actúe activando las medidas preventivas no automáticas del artículo 19 de la LOEPSF, como es el caso de Aragón, Cantabria, Extremadura y Región de Murcia. En consecuencia, la AIReF recomienda concretamente que el MINHAFP solicite a las CC.AA. de Aragón, Cantabria, Extremadura y Región de Murcia la remisión de una planificación plurianual en cuyo nivel de detalle, vinculación y duración tenga en cuenta, atendiendo a las consideraciones específicas de cada comunidad autónoma, los siguientes aspectos: i) La situación particular de cada una de ellas en cuanto a su posición relativa respecto al conjunto del subsector en materia de ingresos, gastos y ejercicio de capacidad normativa; ii) La cuantía del ajuste a realizar; iii) La relación existente entre el esfuerzo promedio a realizar y el realizado en ejercicios pasados, tal y como se pone de manifiesto en el gráfico 1.A: "Valoración del esfuerzo. Binomio equidad-factibilidad", que se incluye en el informe individual de cada Comunidad Autónoma.3; y iv) la sostenibilidad de su senda de deuda y la contribución de la comunidad a este fin desde la perspectiva de los dos factores más directamente dependientes de su actuación: compromiso de consolidación de las cuentas públicas y mantenimiento de un marco institucional estable. Esta planificación de medio plazo, acordada entre la Comunidad Autónoma y el MINHAFP, debe concretarse en los Planes Económico-Financieros que puedan presentarse en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, vinculados al cierre de 2016 y en la ejecución presupuestaria de este año.

En relación con la recomendación de la AIReF sobre la conveniencia de que se activen las medidas preventivas no automáticas del artículo 19 de la LOEPSF a las CCAA de Aragón, Cantabria, Extremadura y Región de Murcia, debe indicarse que:

- En primer lugar, a todas ellas se les está aplicando las medidas coercitivas contempladas en el artículo 25 de la LOEPSF, por lo que se entiende que no tiene cabida la aplicación de una medida preventiva cuando ya se está aplicando una de mayor alcance.
- En segundo lugar, en tanto no se conozcan los datos de cierre del ejercicio 2016, sigue aplicándose el artículo 25 de la LOEPSF. Respecto a 2017, y sin perjuicio de que pueda seguir siendo de aplicación el mencionado artículo 25 (con lo que no tendría sentido la puesta en marcha de las medidas del artículo 19), deben analizarse en primer término las actuaciones de dichas CCAA encaminadas a la consecución de sus objetivos, teniendo presente lo siguiente:



- i. El contenido de sus planes de ajuste (todas ellas están adheridas al FLA, por lo que deben presentar a este Ministerio el correspondiente plan de ajuste).
- ii. El contenido de sus planes económico financieros (en el supuesto de incumplimiento de los objetivos de 2016).
- iii. El importe definitivo de los recursos del sistema de financiación, cuya evolución constituye un factor determinante, y que se conocerá una vez se aprueben los nuevos PGE 2017.

Por todo lo señalado anteriormente, se considera que en estos momentos no procede la activación de las medidas contenidas en el artículo 19 de la LOEPSF.

En relación con la recomendación de la AIREF sobre la conveniencia de que se solicite a las mencionadas CCAA de Aragón, Cantabria Extremadura y Murcia la remisión de una planificación plurianual, cabe señalar que se entiende que ya lo están haciendo mediante el envío de sus planes presupuestarios a medio plazo, en los términos previstos en el artículo 29 de la LOEPSF. En efecto, dicha obligación ya se encuentra legalmente recogida en el citado artículo 29 de la LOEPSF, al fijar para las Comunidades la necesidad de elaboración de un plan presupuestario a medio plazo que abarque un periodo mínimo de tres años e incluya los parámetros que el propio artículo plasma, plan que se considera en el marco del Programa de Estabilidad, y en el que debe enmarcarse la elaboración de los presupuestos anuales, y a través del cual se debe garantizar una programación presupuestaria coherente con los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y regla de gasto. A este respecto, las comunidades referidas remitieron información sobre sus planes presupuestarios a medio plazo durante los meses de marzo y abril de 2016.

Por otro lado, cabe apuntar que los elementos que deben incluirse en los PEF y su alcance temporal se encuentran ya establecidos en la propia LOEPSF, que dispone que el marco de presentación de los mismos será de carácter bianual y cuál debe ser su contenido, siendo por tanto ésta la normativa legal de aplicación.

Recomendación2: Que el MINHAFP diseñe un sistema de fijación de objetivos de deuda que cumpla la función de control del endeudamiento PDE, atendiendo a las siguientes características: i) Fijación de objetivos plurianuales, proponiendo sendas creíbles y exigentes, compatibles con la garantía de la sostenibilidad financiera; ii) Integración con el principio de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto para garantizar la coherencia del marco preventivo en el medio y largo plazo; y iii) Evaluación integral y diferenciada de la situación de partida de las distintas CC.AA., con especial atención hacia el impacto del sistema de financiación y sobre la dependencia del Estado de los mecanismos de financiación.

El procedimiento de fijación de objetivos de estabilidad y deuda pública está regulado de forma pormenorizada en los artículos 15 y 16 de la LOEPSF. En particular, el artículo 15 de



este cuerpo legal señala que la fijación de los objetivos se referirá a los tres ejercicios siguientes. Dada esta previsión legal, la fijación de los objetivos de deuda pública (y los de estabilidad) se realiza por trienios de acuerdo con una senda creíble y coherente con los objetivos de déficit fijados para ese lapso temporal.

Respecto a la indicación que hace la AIREF sobre la necesidad de garantizar la integración de los objetivos de deuda con la regla de gasto cabe indicar que el artículo 15.2 de la LOEPSF

señala que para la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria se tendrá en cuenta la regla de gasto recogida en el artículo 12 de esta Ley y el saldo estructural alcanzado en el ejercicio inmediato anterior. Por tanto, en la fijación de los objetivos conjuntos debe tenerse en cuenta la regla de gasto, procurando la coordinación de las distintas reglas fiscales, si bien esta mención no se hace respecto a cada uno de los objetivos individuales de las CCAA. Por otra parte, el precepto señala que la regla de gasto se considerará a efectos de fijación del objetivo de déficit, frente a la necesidad de coherencia que establece en el artículo 15.3 respecto al objetivo de deuda pública. Esto es lógico, porque en el momento ordinario en que se fijan los objetivos no se puede hacer una estimación consistente del gasto computable a efectos de la regla de gasto del ejercicio siguiente de cada una de las Comunidades Autónomas, parámetro que, por otra parte, de los gastos liquidados a los que habrá que aplicar los ajustes previstos en el propio artículo 12 y los ajustes de Contabilidad Nacional y sin que se tengan cifras ciertas de la variación del PIB aplicable.

Por tanto, los objetivos de estabilidad presupuestaria de las CCAA pueden actuar como máximos, sin perjuicio de que la regla de gasto pueda resultar finalmente más restrictiva y pueda conducir a un cierre que arroje un objetivo de déficit más reducido. La función de la regla de gasto es complementar a la regla de saldo (déficit) impidiendo aumentar el gasto por encima del crecimiento potencial de la economía y evitando políticas de gasto procíclicas de carácter discrecional en fases expansivas de la economía.

Respecto a la indicación sobre la necesidad de garantizar la integración de los objetivos de deuda con el objetivo de estabilidad, existe una coherencia en este sentido, ya que los objetivos de endeudamiento prevén y están basados en el objetivo de estabilidad fijado para todas y cada una de las Comunidades Autónomas. Para su fijación se parte del stock de deuda del ejercicio anterior, añadiendo el objetivo de estabilidad y las liquidaciones del sistema de financiación para ejercicio siguiente. Por tanto, esta coherencia e integración entre los dos objetivos está garantizada.

Por último, por lo que se refiere a la fijación de objetivos de estabilidad presupuestaria diferenciados para este ejercicio, como ya se ha comentado en ocasiones anteriores, la utilización de objetivos individuales homogéneos no sólo permite un fácil traslado al objetivo conjunto para el subsector de las Comunidades Autónomas, sino que, además, aporta transparencia y visibilidad a su control. En cualquier caso, es necesario indicar que



no se comparte la recomendación de trasladar al ámbito de la estabilidad presupuestaria la discusión sobre posibles disfunciones o desequilibrios en los recursos aportados por los sistemas de financiación autonómica u otras divergencias relativas a la suficiencia de recursos o a la solidaridad en su reparto, como los vinculados al sistema de dependencia, que se consideran que deben ser resueltas mediante otros instrumentos. El diseño del sistema de financiación autonómica parte de la igualación de recursos por habitante ajustado, que se deriva de la aplicación de determinadas variables proxy explicativas de las necesidades de gasto de cada una de ellas, a lo que se añaden dos fondos de convergencia. Las posibles disfunciones de este diseño tanto estáticas como dinámicas de este sistema o la insuficiencia de los recursos por dependencia deben corregirse en el ámbito de los mismos, porque trasladar una valoración anual sobre dichos aspectos al fijar los objetivos de estabilidad y, en mayor, medida, de endeudamiento, excede del ámbito objetivo de los artículos 15 y 16 de la LOEPSF.

Recomendación3: Que el MINHAFP ponga en marcha la creación de grupos de trabajo en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera y de la Comisión Nacional de la Administración Local, para reflexionar y debatir sobre posibles modificaciones de la regla de gasto. Sin perjuicio de lo anterior, la AIREF recomienda que el MINHAFP realice, con la mayor brevedad posible, el necesario desarrollo reglamentario para solucionar los problemas concretos de aplicación de esta regla fiscal.

Como ya se ha señalado en ocasiones anteriores, el Ministerio de Hacienda y Función Pública ha compartido la recomendación de crear grupos de trabajo para reflexionar y debatir sobre las modificaciones de la regla de gasto tanto en el seno del CPFF como de la CNAL. De hecho, cabe indicar que ya se han producido algunos avances a este respecto; así, a título de ejemplo, cabe señalar que en el Pleno de la CNAL celebrado el día 30 de noviembre de 2016, al que asistió una representación de la AIREF, el Ministerio informó a los miembros representantes de las entidades locales que la revisión de la regla de gasto debe realizarse en los términos del procedimiento abierto en las instituciones comunitarias de actualización de determinados ámbitos de la gobernanza europea. Una vez actualizados el contenido y la aplicación de la regla de gasto, podrán adaptarse al ordenamiento interno y al conjunto de nuestras Administraciones Públicas. Por ello, se propuso que, una vez conocida la modificación del reglamento comunitario en la materia, se constituirá un grupo de trabajo con representación de la FEMP para plantear su transposición al ordenamiento jurídico interno, lo que se preveía pudiera ocurrir el primer semestre de este año.

Respecto que el MINHAFP realice, con la mayor brevedad posible, el necesario desarrollo reglamentario para solucionar los problemas concretos de aplicación de la regla de gasto, cabe recordar que la IGAE publicó una “Guía para la determinación de la Regla de Gasto para Comunidades Autónomas, Artículo 12 de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. 2015”, que clarifica las circunstancias para la determinación del gasto computable a tales efectos. En cualquier caso, se comparte la



MINISTERIO
DE HACIENDA
Y FUNCIÓN PÚBLICA

SUBSECRETARÍA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

CENTRAL DE INFORMACIÓN
ECONÓMICO-FINANCIERA DE LAS
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

necesidad de seguir avanzando en este ámbito; si bien, se considera que dicho desarrollo reglamentario debería abordarse de una sola vez, una vez se disponga de las conclusiones que se alcancen en los antedichos grupos de trabajo.