

18 de enero de 2017

Nota sobre las recomendaciones emitidas por la AIReF en el tercer trimestre de 2016

El principio de cumplir o explicar es la principal herramienta con la que cuenta la AIReF para satisfacer su mandato. Este principio establece que las administraciones tienen la obligación de, o seguir las recomendaciones de la AIReF, o bien explicar los motivos por los que se desvían de las mismas. A través de su aplicación, las recomendaciones realizadas por la AIReF deben dar lugar a un diálogo constructivo y transparente entre esta institución y las administraciones competentes.

En el tercer trimestre de 2016, la AIReF emitió 11 recomendaciones a las Administraciones Públicas (AAPP) incluidas en el Informe sobre el cumplimiento esperado de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto 2016 de las AA.PP. Estas recomendaciones estaban dirigidas (en calidad de órganos competentes para desarrollarlas), al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (10), al Ministerio de Empleo y Seguridad Social (1), y a algunas CC.AA. (2)¹. De acuerdo con la Resolución sobre el Calendario de solicitud y recepción de información para la emisión de informes y el seguimiento de las recomendaciones para el 2016, se remitió una carta a las entidades competentes, solicitando información sobre su intención de cumplir o desviarse de las recomendaciones. A través de estas cartas se ha establecido un intercambio con las Administraciones que la AIReF valora positivamente, puesto que todas las Administraciones han respondido.

Administración Central

Respecto de la Administración Central, la AIReF recomienda que el MINHAP (actual Ministerio de Hacienda y Función Pública, MINHAFP), realice un seguimiento mensual de cómo se estén instrumentando las medidas adoptadas y de su efecto sobre la propuesta del objetivo de estabilidad. Este mecanismo de seguimiento también debería alertar del riesgo de desviaciones en el cierre del ejercicio, extendiéndose a la evolución de los ingresos tributarios (con una actualización específica del impacto de la reciente reforma de los impuestos sobre sociedades y sobre la renta). Este seguimiento debería ser lo más transparente posible, aconsejando la AIReF remitir los informes que se elaboraran al efecto tanto a las Cortes Generales como a la propia AIReF.

A esta propuesta, el MINHAP respondió que ya la consideraba cumplida con las publicaciones periódicas que realiza sobre la ejecución presupuestaria. Aun reconociendo los avances que se han producido, la AIReF insiste sobre lo necesario que es incrementar la transparencia sobre el impacto de las medidas.

Sostenibilidad financiera de los subsectores (Seguridad Social)

La AIReF ha recomendado reiteradamente, y también en el 3^{er} trimestre de 2016, que se avance sin dilación en las actuaciones iniciadas y se adopten las decisiones necesarias para garantizar el equilibrio financiero del Sistema de Seguridad Social en el marco del Pacto de Toledo.

El Ministerio de Empleo y Seguridad Social se comprometió a cumplir con esta recomendación en su respuesta, indicando que el 1 de abril de 2016 el Gobierno presentó ante la Comisión de Seguimiento y

¹ Cada recomendación puede ir dirigida a más de una administración.

Evaluación² el informe sobre el desarrollo del Pacto de Toledo en el período desde 2011 hasta 2015. Este informe contiene todas las actuaciones realizadas, en los años de referencia, para desarrollar las 21 recomendaciones hechas por la Comisión (que la misma Comisión debe valorar antes de prescribir recomendaciones nuevas). El informe constituiría, en opinión del MEYSS, “el marco de inicio de los trabajos de la Comisión del Pacto de Toledo” para el nuevo período que se abre a partir de 2016. Sin embargo, excusan que este no se haya iniciado aún por el ciclo electoral, teniendo que constituirse una nueva Comisión Parlamentaria del Pacto de Toledo en la nueva legislatura que presumiblemente terminaría de cumplir con la recomendación.

Comunidades Autónomas

La AIREF ha hecho varias recomendaciones en lo referente a CC.AA., teniendo por órgano competente al MINHAP. Se ha aconsejado tanto el seguimiento efectivo de las medidas tomadas por las CC.AA. derivadas de la condicionalidad reforzada para el acceso al FLA 2016, como la revisión de distintos PEF y el establecimiento de objetivos de déficit diferenciados (una recomendación ya repetida en trimestres anteriores).

La recomendación sobre seguimiento de las medidas tomadas por las CC.AA. propone concretamente que se exija el cumplimiento de la condicionalidad reforzada obligatoria (aprobada por la CDGAE), para que puedan percibirse fondos con cargo al FLA 2016. Estas medidas deben incorporarse a los PEF que, tras el informe de la AIREF, deben reelaborar las CC.AA. para su presentación al CPFF, especialmente en el caso de CC.AA. como Andalucía, en la que siendo probable que se cumpla con el objetivo de estabilidad, aun se aprecia un claro riesgo de incumplimiento de la regla de gasto. Ante esta recomendación, el MINHAP ha explicado que ya realizan el seguimiento de las medidas adoptadas por las CC.AA. y del cumplimiento de la condicionalidad reforzada para acceder a fondos del FLA. La AIREF considera que, salvo para las CC.AA. de Aragón y Extremadura, no se han adoptado los acuerdos de no disponibilidad previstos en la condicionalidad reforzada del FLA 2016 en los términos que exige la ley.

En lo referente a la revisiones de los PEF, la AIREF ha dirigido esta recomendación a las CC.AA. de la Región de Murcia, Comunitat Valenciana, Extremadura, Aragón, Cataluña y Castilla - La Mancha. El MINHAP ha respondido que la actualización de los PEF de estas CC.AA. se está llevando a cabo “con plena efectividad”. Respecto del contenido de los PEF y su alcance temporal, estos aspectos ya estarían descritos a juicio del MINHAP por la LOEPSF (disponiendo la Ley la presentación bianual de los mismos, así como su contenido). El MINHAP termina afirmando que los PEF presentados se ajustan a la normativa.

La AIREF recuerda que no se aprobaron los correspondientes PEF por los incumplimientos incurridos ni en 2015 ni en 2014 (con la salvedad de Cataluña para el 2014). La AIREF reitera que la falta de aplicación práctica de los mecanismos previstos en la LOEPSF ha repercutido negativamente en el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria por parte de las CC.AA. Además, estos mecanismos deben aplicarse de manera efectiva y de acuerdo con la realidad de cada Comunidad, sin que supongan una formalidad de carácter procedimental.

Respondiendo a la repetida recomendación de la AIREF de establecer objetivos de déficit asimétricos para las distintas CC.AA., en este caso para el período 2017-2019, teniéndose en cuenta factores como la posición relativa de la Comunidad respecto de la factibilidad del cumplimiento del objetivo (en términos de esfuerzo relativo), la coherencia del objetivo de estabilidad presupuestaria con el cumplimiento de la regla de gasto, o la senda de convergencia al equilibrio presupuestario para 2019, el

² Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo de la XI Legislatura.

MINHAP ha respondido que esta recomendación se valorará en el procedimiento para el establecimiento de los objetivos horizontales.

En este sentido, la AIReF se remite a las conclusiones de su último informe, de 22 de diciembre de 2016, sobre el establecimiento de objetivos individuales para las CC.AA., en el que reitera la necesidad de establecer objetivos diferenciados, atendiendo a la situación relativa de cada comunidad autónoma en términos de factibilidad, equidad y regla de gasto.

Corporaciones Locales

Las recomendaciones concernientes a las CC.LL. han versado sobre la prestación de garantías de aprobación de los PEF por parte de los respectivos órganos de tutela financiera, y sobre el establecimiento de un marco común para estos mismos órganos tutelares.

En la primera recomendación, la AIReF proponía que las CC.AA. de la Comunitat Valenciana, Andalucía y Aragón, así como el MINHAP (en calidad de órganos de tutela financiera respectivos de los Ayuntamientos de Alicante, Málaga y Sevilla, Zaragoza, y Madrid y Palma de Mallorca), realizaran las actuaciones necesarias para garantizar la aprobación de los correspondientes PEF, a fin de disponer de la planificación adecuada que permita a estas CC.LL. reconducir sus situaciones de incumplimiento con las reglas fiscales. Las CC.AA. interpeladas se pronunciaron de un modo muy concreto sobre los PEF en cuestiones pendientes de aprobación, normalmente aduciendo la complejidad de los Planes y la falta de documentación en el primer envío. Por su parte, el MINHAP precisaba en su respuesta tener sólo la tutela financiera de los Ayuntamientos de Madrid y Palma de Mallorca, aunque recibe información trimestral de actuaciones de tutela.

En lo referente al establecimiento de un marco común para los órganos de tutela de las CC.LL., la recomendación concreta de la AIReF es que el MINHAP (actual MINHAFP), cree y supervise dicho marco común para el ejercicio de las competencias atribuidas a estos órganos de tutela en materia de estabilidad y regla de gasto. A juicio del MINHAP, ya existe un marco de diálogo institucional que permite el seguimiento de las competencias atribuidas a los órganos de tutela de las EE.LL. El Ministerio recibe información trimestral sobre las actuaciones de tutela, repitiendo que mantiene un contacto permanente con los órganos de tutela de las CC.LL. Asimismo, se celebra un encuentro anual en Madrid de todos los representantes de los órganos de tutela financiera (organizado por la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local). La AIReF considera que, en todo caso, sería necesario formalizar este marco de relaciones entre los órganos de tutela, avanzando en la coordinación y que sería positivo que se documentasen los acuerdos adoptados dándoles la oportuna publicidad, por ejemplo, a través de un convenio de colaboración o instrumento similar.

Consolidación de ajustes y sendas de reducción de déficit y deuda

A este respecto, la AIReF ha hecho dos recomendaciones en el tercer trimestre: que se usen los mecanismos legales procedentes para ampliar el período transitorio para el cumplimiento del límite del artículo 13 de la LOEPSF, y que el MINHAP revise su interpretación respecto del nivel de deuda de partida según la cual se consolidan a futuro las desviaciones de deuda producidas en cada ejercicio.

Respecto a la primera recomendación, el MINHAP ha respondido comprometiéndose a cumplir, afirmando que “se estudiará la propuesta” de revisar el funcionamiento de la LOEPSF y se valorarán, en su caso, los posibles cambios normativos.

La segunda recomendación, que tiene por destinatarias a las CC.AA. y por órgano competente también al MINHAP, ha recibido una explicación del Ministerio en la que califican de “inexacta” la interpretación que la AIReF le atribuye. El Ministerio describe que para computar las necesidades de financiación por desviación del objetivo de déficit del ejercicio anterior pendiente de financiera, se detrae el exceso de endeudamiento respecto al objetivo en dicho ejercicio, lo que da lugar a que el importe de la deuda que se computa por excepciones sea inferior al que se computaría si la C.A. no se hubiera desviado. Se dice que el procedimiento tiene por objeto que “únicamente el exceso de gasto incurrido en las CC.AA en un año que no se haya financiado, se pague en el año siguiente”; así, “la desviación en un año del objetivo de deuda supone, en el caso de que la Comunidad se haya desviado de su objetivo de déficit, que ya ha financiado parte de la desviación de dicho objetivo por diversas fuentes”; en consecuencia, “no puede endeudarse en el ejercicio siguiente adicionalmente por el importe ya financiado”. Por su parte, La AIReF constata que los Informes semestrales del MINHAFP informando el grado de cumplimiento del objetivo de deuda 2015 de las CCAA, contienen una detallada explicación de las operaciones que se excluyen del objetivo de deuda pero no contienen ninguna referencia a los excesos de deuda que son descontados en el caso de las CCAA incumplidoras, a diferencia de los informes de cumplimiento del objetivo de deuda de 2014, donde sí se establecía una columna en la que explícitamente se excluían los excesos de deuda por incumplimiento.

Transparencia

En el ámbito de la transparencia, la AIReF ha recomendado tanto regular y publicitar los criterios que se vayan a utilizar para medir el cumplimiento del objetivo de deuda, como que el Ministerio de Hacienda facilite a la AIReF en tiempo y forma la información necesaria para el ejercicio de sus competencias (enmarcadas en la LOEPSF).

Respecto de la primera recomendación citada, dirigida al MINHAP como órgano competente y que tiene por sujetos destinatarios a las CC.AA., el Ministerio ha alegado que “no parece” necesaria, explicando que les parecerían superfluas regulaciones o aclaraciones adicionales sobre el criterio que está utilizándose para verificar el cumplimiento del objetivo de deuda. Opone además que el Banco de España retiene la competencia para elaborar las Cuentas Financieras de la economía española y que las excepciones a los objetivos de deuda ya están reguladas y publicadas en los Acuerdos del Consejo de Ministros por los que se aprueban los objetivos de deuda pública.

Asimismo, los datos trimestrales publicados por el Banco de España son analizados por el MINHAP y en caso de que se detecte riesgo de incumplimiento de los objetivos de deuda se comunica tal circunstancia a la Comunidad Autónoma para que puedan adoptarse las medidas que garanticen el cumplimiento a cierre del ejercicio. No obstante, la AIReF reitera la importancia de la transparencia en la aplicación de las reglas fiscales y se remite a las conclusiones de su último informe, de 22 de diciembre de 2016, sobre el establecimiento de objetivos individuales para las CC.AA, en el que insiste en la necesidad de que los objetivos de deuda queden perfectamente definidos desde el momento de su fijación, especificándose con claridad los supuestos que permiten su rectificación.

En lo tocante al acceso a la información, el MINHAP ha declarado estar ya haciendo un “significativo esfuerzo” para que la AIReF tenga un acceso a la información oportuno para cumplir su mandato, “de acuerdo con la normativa comunitaria”. Indican estar cumpliendo con todos los requerimientos de información hechos por la AIReF. Sin embargo, la AIReF insiste en la relevancia de esta recomendación y en la necesidad de aumentar los esfuerzos para permitir el ejercicio de sus competencias.