



## SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADA EN EL INFORME SOBRE EL CUMPLIMIENTO ESPERADO DE LOS OBJETIVOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA, DEUDA PÚBLICA Y REGLA DE GASTO 2017 DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

---

En relación con la carta de 24 de julio, 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:

**Recomendación 1.** Se establezca y se publique una metodología clara para el reparto vertical del objetivo de déficit que tome en consideración la situación financiera de los distintos subsectores y dote de rigor, realismo y exigibilidad a la fijación y posterior cumplimiento de los objetivos de estabilidad.

Al respecto se indica que la Ley Orgánica 2/2012, de 12 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera ya recoge una metodología clara para el reparto vertical del objetivo de déficit en su artículo 15 apartado 2. En todo caso dichos objetivos deben ser consistentes con la senda fijada por Comisión Europea en el marco del Procedimiento del Déficit Excesivo y una vez fuera del brazo correctivo deberán ser consistente con el ajuste estructural exigido por el brazo preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

**Recomendación 2.** Los procesos de revisión del gasto puestos en marcha por las distintas Administraciones Públicas, de forma conjunta o individual, deriven en ganancias efectivas de eficiencia y se incorporen de forma permanente a la práctica presupuestaria.

Estamos de acuerdo con dicha recomendación y se colabora en la medida de lo posible con el fin de que los procesos de revisión del gasto puestos en marcha por las distintas Administraciones Públicas (que en esta recomendación no se especifican), de forma conjunta o individual, deriven en ganancias efectivas de eficiencia y se incorporen de forma permanente a la práctica presupuestaria.

En primer lugar, destacar que el *spending review* al que se comprometió el Gobierno, y con el que se está colaborando intensamente, se iniciará con la revisión de las subvenciones y cuyas conclusiones se han de presentar antes del final de 2018, las cuales hará públicas el Ministerio de Hacienda y Función Pública.



En segundo lugar, la aplicación de las medidas de gasto en las CCAA, tanto las que tienen origen en actuaciones de la Administración General del Estado como las que se incorporan a iniciativa de las propias CCAA, es objeto de supervisión y seguimiento en los términos establecidos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y conforme al contenido previsto en las disposiciones comunitarias.

En este sentido, los procesos de revisión del gasto planteados por las Comunidades Autónomas que tienen por objeto la consecución de ahorros, se integran en sus Planes Económico Financieros y Planes de Ajuste, y su evaluación, en términos del impacto resultante de dichas actuaciones, se refleja en los informes de seguimiento sobre los citados Planes, que se publican con periodicidad trimestral.

Respecto a la incorporación de estos procesos de revisión del gasto a la práctica presupuestaria de las CCAA, ésta se lleva a cabo en la medida en que la naturaleza y objetivos de dichas medidas así lo permita, teniendo siempre presente, en todo caso, que debe respetarse el margen de autonomía de que gozan las CCAA en este ámbito, de acuerdo con la normativa vigente.

***Recomendación 3:*** Se dé cobertura a la laguna existente en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) relativa a la aplicación de la misma a la Administración Central en los casos de riesgo de incumplimiento de los objetivos fijados. En particular, que se articule un control de la ejecución de la Administración Central a través de un seguimiento mensual realizado por el Ministerio de Hacienda y Función Pública de cómo se están instrumentando las medidas tributarias adoptadas y su efecto sobre el objetivo de estabilidad, alertando del riesgo de desviaciones que podrían producirse al cierre del ejercicio. Este seguimiento debe realizarse con la mayor transparencia posible, remitiéndose los informes elaborados a las Cortes Generales y a la AIREF.

En la actualidad se publican mensualmente todos aquellos datos disponibles que permiten llevar a cabo un adecuado control con el fin de alertar del riesgo de desviaciones que podrían producirse al cierre del ejercicio. En concreto se publican datos de ejecución presupuestaria en términos de contabilidad nacional con carácter mensual, trimestral y anual, y desglosado por subsectores. Asimismo la AEAT publica mensualmente datos de recaudación. Toda esta información en tan corto plazo de tiempo permite ir analizando cómo va la ejecución y valorar si resulta necesario adoptar medidas que garanticen el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Así, un ejemplo de lo anterior, fueron las medidas en materia de pagos fraccionados adoptadas en octubre de 2016 que han permitido, junto con otras medidas, cerrar el ejercicio 2016 por debajo del objetivo de estabilidad fijado para el ejercicio.

***Recomendación 4.*** Que la Comisión del Pacto de Toledo identifique potenciales medidas orientadas a garantizar el equilibrio financiero y la sostenibilidad del Sistema de Seguridad Social, cuya evaluación y cuantificación de impacto sirvan de base para la adopción de decisiones futuras

Esta recomendación queda fuera de las competencias de este Ministerio.



***Recomendación 5. Se agilicen las actuaciones necesarias para la constitución de los grupos de trabajo anunciados para el análisis de la regla de gasto y se identifiquen los problemas que dificultan la aplicación efectiva de esta regla fiscal.***

El Gobierno está comprometido con el análisis en profundidad de la regla de gasto, tal y como se puso de manifiesto en la última Comisión Nacional de Administración Local, así como en el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Para ello, se están constituyendo grupos de trabajo cuya misión será evaluar la aplicación hasta el momento de la regla de gasto para identificar las potenciales dificultades en su implementación práctica y proponer posibles vías de mejora tanto en el ámbito autonómico como en el local y todo ello siempre al amparo de la normativa comunitaria, para garantizar que las propuestas resultantes son coherentes con la regla de gasto de la UE.

En lo que se refiere a la aplicación de la regla de gasto, el MINHAFP comprueba su aplicación mediante el análisis de la información facilitada por las administraciones autonómicas y locales.

En el caso de los Planes Económico Financieros de las Entidades Locales, la determinación de la senda de gasto es competencia del Órgano de tutela financiera, en el marco de las actuaciones dirigidas a garantizar una senda de estabilidad y crecimiento para las Haciendas municipales.

Se ha identificado como problema en la aplicación de la regla de gasto en las Entidades Locales que, en tanto las de gran tamaño pueden llegar a compensar sus sobre-ejecuciones con sus inejecuciones presupuestarias, manteniendo una senda de crecimiento moderado de su techo de gasto, para la mayoría de las Entidades Locales, una inejecución de un proyecto concreto, bien por demora, bien por oportunidad, puede llegar a suponer una reducción de los empleos no financieros en un porcentaje muy elevado, que no compensa el incremento de la tasa de variación autorizada por Consejo de Ministros, por lo que la senda natural de la gran mayoría de las EELL es la reducción del techo de gasto.

***Recomendación 6. El Ministerio de Hacienda y Función Pública elimine el nuevo epígrafe "Transferencias de capacidad de gasto de otras Administraciones Públicas" del cuestionario para la elaboración del Plan Económico Financiero de Canarias o, en el caso de estar justificado por la naturaleza particular de alguna operación y ser compatible con la LOEPSF, este supuesto se incorpore, para general conocimiento, a la "Guía para la determinación de la regla de gasto de las Comunidades Autónomas".***

No se puede eliminar el epígrafe, puesto que responde a la transferencia de capacidad de gasto entre CCAA.

***Recomendación 7. Cuando las Comunidades Autónomas incurran en un déficit inferior al objetivo de estabilidad fijado, el objetivo de deuda no incluya la totalidad del objetivo de***



***estabilidad sino que se ajuste a las necesidades de financiación obtenidas al cierre del ejercicio.***

No se considera posible ni conveniente seguir la recomendación señalada arriba, entre otras, por las siguientes consideraciones:

Los objetivos individuales de endeudamiento deben ser coherentes con los conjuntos aprobados conforme al artículo 15 de la LOEPSF, que no tienen en consideración las diferencias individuales dentro del subsector Comunidades Autónomas. La suma de los objetivos de endeudamiento de cada una de las Comunidades Autónomas no puede diferir del objetivo del conjunto del subsector.

Por otra parte, el objetivo de deuda pública de cada una de las Comunidades Autónomas debe ser coherente con su objetivo individual de déficit, coherencia que se rompería en caso de seguir dicha recomendación.

De forma ordinaria, los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, se fijan a mediados de año, por lo que sólo está disponible el primer informe de grado de cumplimiento de los objetivos previsto en el artículo 17 de la LOEPSF. El segundo, que se publica en octubre conforme al párrafo 4 de este precepto, puede presentar diferencias con el publicado en abril, y que sería el que tendría que haberse tenido en cuenta en caso de seguirse la recomendación.

El objetivo de endeudamiento está formulado en términos de máximo, siendo las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de la autonomía financiera, las que deben utilizar dicho recurso para financiar sus verdaderas necesidades de financiación. El producto de las operaciones de crédito es uno de los recursos que configuran el ámbito objetivo de la autonomía financiera previsto en el artículo 156 de la Constitución, por lo que su restricción requiere un fundamento suficiente que no se encuentra en el caso planteado, que afecta a las Comunidades cumplidoras del objetivo de estabilidad.

En concreto, respecto a la aplicación práctica de lo señalado en el punto anterior, no se considera que en el contexto actual existan incentivos en las CCAA a agotar su margen de endeudamiento cuando no fuese necesario, sobre todo desde que el compartimento Facilidad Financiera tiene un coste financiero alineado con Tesoro Público.

En este sentido, algunas Comunidades Autónomas ya han comunicado que no van a utilizar la totalidad de los recursos aportados por el Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas para ajustarlo a sus verdaderas necesidades. También se ha apreciado la no utilización de todo el margen de endeudamiento en gran parte de las CCAA a cierre de 2016, sin recurrir a endeudamiento adicional en el mercado. Por el contrario, una restricción de su margen de endeudamiento vinculado al cumplimiento del objetivo de déficit puede incentivar al agotamiento de dicho parámetro.

***Recomendación 8. El Ministerio de Hacienda y Función Pública promueva la aplicación e interpretación homogénea del artículo 25 de la LOEPSF por parte de todos los órganos***



***de tutela financiera de las Corporaciones Locales, en tanto medida coercitiva que evite, además, incumplimientos reiterados.***

Anualmente se solicita a los Órganos autonómicos de tutela la estadística de respuestas facilitadas por las Entidades Locales a los requerimientos efectuados a aquellas que, por omitir la aprobación o por incumplimiento de un Plan Económico Financiero, se encuentran en el ámbito subjetivo de del artículo 25 LOEPSF.

Los datos aportados son objeto de publicación en la Central de Información.

***Recomendación 9. El Ministerio de Hacienda y Función Pública publique los compromisos firmes, adoptados en las reuniones de los órganos de tutela financiera de las Corporaciones Locales sobre criterios comunes de aplicación de las reglas fiscales, así como las actuaciones que se separen de dichos criterios. A tal fin, este ministerio deberá promover los procedimientos necesarios que garanticen la asunción por los responsables políticos de dichos acuerdos***

Los Órganos de tutela de las CCAA tienen la obligación de comunicar trimestralmente al MINHAFP informe detallado sobre las principales actuaciones en materia de tutela financiera y, semestralmente, sobre el seguimiento de los Planes Económico-Financieros aprobados, conforme a lo establecido en el art. 9.2 de la *Orden HAPI/2105/2012*, de 1 de octubre, sobre suministro de información. Estos informes son regularmente remitidos, si bien el MINHAFP realiza una labor de comprobación y requerimiento en caso de falta de presentación. Los datos suministrados se publican en la Central de Información.

Desde 2014 se celebran, con carácter anual, reuniones de trabajo con los Órganos de tutela autonómicos. Estas reuniones no tienen regulación legal, son reuniones técnicas de programación, coordinación y cooperación, en los que se informa de novedades y se analizan las principales anomalías o situaciones en el ejercicio de tutela financiera. Éstos, por tanto, carecen de naturaleza colegiada y ejecutiva. Además de los distintos órganos de tutela, se invita a representantes de la IGAE y centros directivos de la SGFAL, dada la temática de algunas cuestiones (fondos de financiación, planes de ajuste, aplicaciones de captura, etc.). Al finalizar la sesión se redacta un borrador de acta sin contenido vinculante, dada la naturaleza de la reunión, que recoge de forma telegráfica el contenido de la reunión. Esta acta se remite a todos los asistentes a la reunión.

El publicar dichos acuerdos requeriría la toma en consideración de sus contenidos por responsables políticos que pueden afectar al contenido y objetivo de las mismas; por tanto se propone, y dado que la reunión de 2017 aún no se ha celebrado, la invitación a representantes de la AIReF a la reunión que se celebrará previsiblemente en el mes de septiembre.



**Recomendación 10.** El Ministerio de Hacienda y Función Pública realice las actuaciones necesarias que permitan la publicación de todos los datos necesarios para la verificación del cumplimiento de todas las reglas fiscales a nivel de subsector Corporaciones Locales y, a nivel individual, y que dé publicidad a los principales componentes que intervienen en su cálculo.

En la actualidad se publican de manera transparente toda la información disponible que permite llevar a cabo un adecuado control con el fin de alertar del riesgo de desviaciones que podrían producirse al cierre del ejercicio en cada subsector, incluido el de las Corporaciones Locales, las cuales han venido registrando superávit creciente en los últimos años. En términos de contabilidad nacional la información relativa a las Corporaciones Locales es publicada con carácter trimestral. Toda esta información permite ir analizando cómo va la ejecución y valorar si resulta necesario adoptar medidas que garanticen el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, llevando a cabo un adecuado seguimiento del cumplimiento de las reglas fiscales en 2017, al igual que ha sucedido en años anteriores.

**Recomendación 11.** El Ministerio de Hacienda y Función Pública arbitre los procedimientos necesarios para garantizar la coherencia de límites en el cumplimiento de reglas fiscales entre Planes de Ajuste y Económico-financieros para los mismos años, a fin de que cuando uno de estos documentos deba aprobarse contando ya con otro, el órgano competente tenga en cuenta la planificación ya aprobada.

Dichos procedimientos existen ya y vienen aplicándose por parte de la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local desde la entrada en vigor de la LOEPSF, a efectos de garantizar la coherencia a que se refiere esta recomendación, y de acuerdo además con lo previsto en el artículo 25 del Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico, referente a condiciones fiscales, en el que se establece que las CCAA, deberán presentar y acordar con este Ministerio un plan de ajuste consistente con los objetivos de estabilidad y de deuda pública y con el plan económico-financiero que, en su caso, hubieran presentado.

En el ámbito de las Entidades Locales sería deseable poder articular dicha recomendación, pero ésta es de difícil aplicación debido a los distintos horizontes temporales de los Planes Económico Financieros y los Planes de Ajuste, así como de los distintos objetivos de unos y otros planes. No obstante, como ya se ha indicado con ocasión de anteriores informes sobre recomendaciones formuladas por la AReF, desde el MINHAFP se recuerda a las Entidades Locales que los Planes Económico Financieros y los Planes de Ajuste de una misma Entidad Local han de ser coherentes y, por tanto, compartir las mismas proyecciones económico-financieras y presupuestarias.

**Recomendación 12.** Que revise los calendarios y plazos establecidos en la ley para la realización de actuaciones, y anticipe los trámites y la notificación de información esencial que permita a la comunidad elaborar lo antes posible el plan, dentro del plazo establecido para ello y sin importantes incertidumbres, lo que implicaría, entre otras actuaciones:



- **Publicar el informe sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad y de deuda y de la regla de gasto inmediatamente después de su elaboración, a fin de que los plazos de elaboración y revisión de los PEF comiencen lo antes posible y su aplicación resulte más efectiva.**

Respecto a esta recomendación, este Ministerio de Hacienda y Función Pública señala que, en líneas generales, la publicación del informe sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad y de deuda y de la regla de gasto se ha venido realizando de forma inmediata tras su elaboración. En cualquier caso, se considerarán las actuaciones necesarias para agilizar este trámite aún más.

- **Comunicar a las comunidades, en el momento de elaboración de los PEF, de la previsión de recursos del sistema para los ejercicios incluidos en el ámbito del PEF**

En el momento de elaboración de los PEF se da a las CCAA las únicas previsiones posibles con la información disponible en ese momento.

- **Adelantar, coincidiendo con la elaboración de los PEF, el proceso de aprobación de los objetivos definitivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y de la tasa definitiva de referencia para la regla de gasto para los ejercicios incluido en el ámbito del PEF**

La Ley Orgánica 2/2012, de 12 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, en su artículo 15 regula el procedimiento a seguir para el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para el conjunto de las Administraciones Públicas, y prevé que los mismos serán fijados en el primer semestre del año. De acuerdo con la LOEPSF los objetivos del año en curso son fijados el año anterior recogiendo una previsión de tres años, por lo que a la hora de aprobar los PEF ya se conocen los objetivos del año en curso, quedando pendiente de aprobar en el ejercicio los de los tres próximos años, que escasamente difieren. Por tanto no parece suficientemente justificada la recomendación ya que adelantar dicho proceso de aprobación de objetivos supondría tener una previsión económica y de ingresos con menos información al ser muy temprana en el ejercicio y podría romper la necesaria coordinación de los plazos actualmente previstos entre la normativa interna y los plazos del semestre europeo.