

Informe sobre los Proyectos y Líneas fundamentales de los Presupuestos de las Administraciones Públicas en 2016: Subsector Comunidades Autónomas

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) nace con la misión de velar por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera recogidos en el artículo 135 de la Constitución Española.

Contacto AIReF:

C/José Abascal, 2, 2.ª planta 28003 Madrid, Tel. +34 910 100 895

Email: Info@airef.es

Web: www.airef.es

Esta documentación puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando necesariamente que proviene de la AIReF

1. Introducción

La AIReF tiene que informar el proyecto de Presupuestos Generales del Estado (PGE) y las líneas fundamentales de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas (CCAA) y de las Corporaciones Locales (CCLL) para 2016. De acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) y en su Ley de creación (Ley Orgánica 6/2013), la AIReF tiene que hacer público, antes del 15 de octubre, un informe sobre el proyecto de PGE y las líneas fundamentales de los Presupuestos de las CCAA y las CCLL de cada año, desde la perspectiva de su adecuación a la regla de gasto y a los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública.

Con este informe, que evalúa a las CCAA, se completa el análisis de los proyectos y líneas de presupuestos de las Administraciones Públicas (AAPP) para 2016 que, excepcionalmente, ha tenido que fragmentarse por la incidencia de la celebración de procesos electorales a lo largo del año¹. Este año el calendario de publicación del informe se ha visto alterado como consecuencia del adelanto en la tramitación de los PGE y de la celebración de elecciones en el ámbito municipal y autonómico. Esta situación excepcional ha dado lugar a una fragmentación del informe por subsectores que termina con la evaluación de las CCAA, último subsector que se ha retrasado especialmente debido a que varios de los nuevos gobiernos autonómicos no han elaborado las líneas citadas hasta la presentación de los proyectos de presupuestos en sus respectivos parlamentos.

2. Objeto del informe y limitaciones al alcance

El objeto del informe es la valoración de las líneas fundamentales y proyectos de presupuesto para 2016 de cada comunidad autónoma y el conjunto del subsector, desde la óptica del cumplimiento de las tres reglas fiscales definidas en la LOEPSF. Con la información disponible recibida por la AIReF de las líneas fundamentales de los presupuestos de las CCAA para 2016, completada o actualizada con los proyectos de presupuestos presentados, se elabora el presente informe, en el que se analizará su adecuación al cumplimiento

¹ [Informe Proyecto PGE 2016](#)
[Informe CCLL 2016](#)

de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública, y a la regla de gasto. Con esta finalidad se han analizado, para cada comunidad, sus estimaciones de ingresos y gastos, las medidas y ajustes de contabilidad nacional previstos, así como la información disponible sobre deuda y regla de gasto para 2016. En el caso de los ingresos del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados la evaluación de los datos de las CCAA se ha realizado mediante su contrastación con un modelo de previsión elaborado por la AIR^eF cuya metodología se recoge en el Anexo I.

El análisis individual se ha completado con una valoración del conjunto del subsector.

La evaluación de las líneas y proyectos de presupuestos de 2016 también integra un estudio de sostenibilidad de la deuda. La sostenibilidad en el medio y largo plazo de la senda de deuda se valora mediante un análisis determinístico basado en la ecuación de acumulación de deuda. En la misma, los cambios en la ratio de deuda/PIB son determinados por el diferencial interés-crecimiento, el saldo primario y los ajustes de flujos-stock. Se comprueba la evolución de la senda de deuda ante escenarios simulados con distinto grado de estrés en los determinantes. Esta valoración se realiza a nivel del subsector de las CCAA y además de forma individualizada, calculando diversos indicadores de estrés fiscal y macroeconómico tanto a corto como a medio plazo para las distintas CCAA.

Se completa el análisis con el estudio de la posición relativa de cada comunidad en relación al subsector en materia de ingresos y gastos. Con el objeto de ofrecer una visión más completa de la situación relativa de cada comunidad que vaya más allá de su posición en relación al cumplimiento de las reglas fiscales, se han actualizado los indicadores complementarios recogidos en el informe sobre los objetivos individuales de las CCAA emitido en julio². Estos indicadores determinan la posición de cada comunidad en relación al subsector en materia de ejercicio de capacidad normativa tributaria y gasto primario homogéneo. La metodología y los resultados del análisis se recogen en el Anexo II del informe.

El alcance del informe se ha visto condicionado en la evaluación del objetivo de deuda y la regla de gasto. En el caso del objetivo de estabilidad, las limitaciones iniciales han podido ser subsanadas:

² [Informe distribución objetivos CCAA](#)

- ✓ Objetivo de deuda pública: no se ha podido evaluar el cumplimiento del objetivo de deuda al carecer de información sobre la previsión de determinados elementos que computan en el mismo.
- ✓ Regla de gasto: no se ha recibido la información solicitada de todas las CCAA y, en la información recibida se aprecian, en general, inconsistencias o lagunas. La IGAE ha publicado recientemente la guía para la determinación de la regla de gasto de CCAA³, siguiendo la recomendación de la AIReF, con el objeto de servir de ayuda a las CCAA en el cálculo y aplicación de la regla. No obstante, dicha publicación ha tenido lugar con posterioridad a la elaboración de los datos remitidos por las CCAA, por lo que, en algún caso no se ajustan, a lo previsto en la metodología publicada. Por otro lado, el MINHAP no publica la información detallada del cálculo del gasto computable que es necesaria para efectuar las estimaciones. Por último, siguen existiendo determinadas dudas metodológicas que afectan a la homogeneidad de la información facilitada. Ello ha supuesto que el análisis de la AIReF se haya basado en una serie de supuestos y estimaciones bajo los cuales se ha tratado de determinar el posible efecto que el cumplimiento de la regla de gasto puede tener sobre las cuentas autonómicas, y su relación con el objetivo de estabilidad.
- ✓ Objetivo de estabilidad presupuestaria: debido a la dilatación de los procesos de formación de gobiernos autonómicos, se ha producido un retraso en la presentación de las líneas fundamentales de presupuestos por parte de algunas CCAA. A la fecha, no se dispone de estas líneas para las comunidades de Cataluña y Comunidad Foral de Navarra. Estas comunidades han facilitado a la AIReF la información disponible para 2015 y 2016 que remiten al MINHAP en el marco del seguimiento de los Planes económico-financieros (PEF), planes de ajuste e informes de reordenación del sector público autonómico.

³ [Guía para la determinación de la Regla de gasto CCAA](#)

3. Objetivo de estabilidad presupuestaria y regla de gasto

A. Resultados de la evaluación

Existe riesgo de que el subsector CCAA incumpla el objetivo de estabilidad presupuestaria fijado, para 2016, en el -0,3% del PIB. El riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad para 2016 se deriva, principalmente y con carácter general, de la probable desviación en el objetivo de estabilidad de 2015 no contemplada en las líneas de presupuestos para 2016 y de la incertidumbre sobre la realización de determinados ingresos y gastos recogida en los escenarios presupuestarios presentados. Adicionalmente, la evolución prevista del gasto no tiene en cuenta, en general, el cumplimiento de la regla de gasto que, en algunas CCAA, marcaría un resultado más exigente que el de estabilidad y ofrecería un margen al subsector.

La actualización de las estimaciones realizadas por la AIReF confirman el riesgo de incumplimiento para 2015 señalado en el informe de 15 de julio sobre el cumplimiento esperado de los objetivos de las AAPP⁴. En el citado informe, la AIReF puso de manifiesto que las CCAA podrían cerrar el 2015 con una desviación sobre el objetivo similar a la del ejercicio anterior. Desde la emisión de dicho informe se han producido determinadas circunstancias que apuntan a un incremento de la cuantía de esta desviación, tal y como se aprecia en el Cuadro I:

- ✓ Empeoramiento del punto de partida: la publicación del cierre provisional de 2014 (1,8% del PIB) ha supuesto un mayor déficit del 0,1% del PIB respecto a los datos de avance para el subsector CCAA.
- ✓ Aumento de la variación interanual del gasto: según los datos de ejecución a la fecha, los empleos no financieros primarios presentan un incremento interanual superior al registrado hasta el mes de abril (mes de referencia de las previsiones del informe de julio).
- ✓ Imputación a 2015 de inversiones realizadas por Cataluña en años anteriores: siguiendo el criterio de Eurostat, se tienen que registrar en 2015 determinadas inversiones derivadas de contratos de colaboración público privada celebrados

⁴ [Informe cumplimiento de objetivos de estabilidad y regla de gasto 2015](#)

por la Comunidad Autónoma de Cataluña en años anteriores, por importe de 1.318 millones (0,1% del PIB nacional, 0,6% del PIB de la comunidad).

- ✓ Revisión por parte de algunas CCAA de sus previsiones de cierre: las comunidades de Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid y la Comunitat Valenciana han incluido, en la información facilitada, previsiones de cierre de 2015 con una desviación sobre el objetivo de estabilidad similar o superior a la estimada por la AIReF en el informe de julio.

CUADRO I
PREVISIONES AIReF CIERRE 2015 CCAA (% PIB)

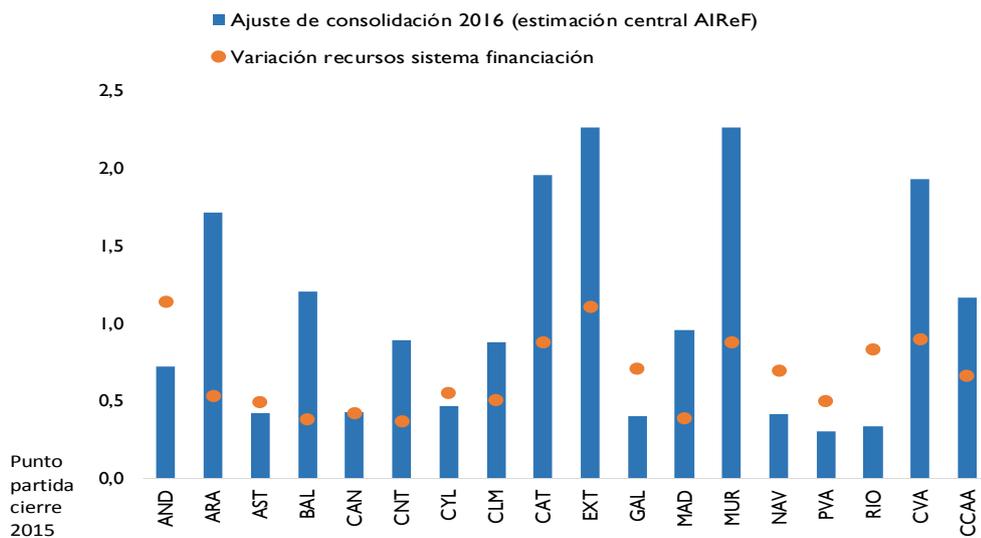
CC.AA.	Previsiones AIReF sobre cierre 2015 (%PIB)	
	Inferior	superior
Andalucía	-1,1	-0,9
Aragón	-2,1	-1,9
Asturias	-0,8	-0,7
Baleares	-1,6	-1,4
Canarias	-0,8	-0,7
Cantabria	-1,3	-1,1
Castilla y León	-0,8	-0,7
Castilla-La Mancha	-1,3	-1,1
Cataluña	-2,9	-2,8
Extremadura	-2,6	-2,5
Galicia	-0,8	-0,6
Comunidad de Madrid	-1,3	-1,2
Región de Murcia	-2,7	-2,4
Comunidad Foral de Navarra	-1,2	-1,0
País Vasco	-0,7	-0,5
La Rioja	-0,7	-0,6
Comunitat Valenciana	-2,3	-2,1
Total CC.AA.	-1,6	-1,5

De materializarse las previsiones de cierre de 2015, el cumplimiento del objetivo en 2016 exigiría llevar a cabo un ajuste superior a un 1% del PIB que no está contemplado, en general, en las líneas presupuestarias presentadas por las CCAA para el año próximo. De acuerdo con la información disponible a la fecha de elaboración de este informe, las líneas fundamentales de presupuestos de las CCAA para 2016 y los proyectos de presupuestos presentados no incorporan, en general, la desviación de partida derivada del incumplimiento del objetivo de estabilidad en 2015. Sólo las comunidades de Aragón, Illes Balears,

Castilla– La Mancha, Madrid, Comunidad Foral de Navarra y Comunitat Valenciana parten de una previsión de cierre de 2015 que incorpora una desviación similar a la estimada por AIReF.

El ajuste de consolidación necesario para 2016 (entre -1,2% y -1,3% del PIB) puede ser cubierto en un 0,7% por el crecimiento de los recursos del sistema de financiación. En el Gráfico I se muestra en cada comunidad el ajuste de consolidación 2015-2016 de acuerdo a la estimación central de la AIReF y la parte cubierta con el incremento en 2016 de los recursos del sistema de financiación. Un detalle mayor con los intervalos entre los que se encuentran las previsiones de la AIReF se recogen en el Cuadro II.

GRÁFICO I
AJUSTE DE CONSOLIDACIÓN 2015/2016 Y COBERTURA MEDIANTE RECURSOS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN
 (% PIB)



Fuente: Estimaciones de AIReF.

Nota: La distancia entre el extremo de la barra y el punto refleja qué parte del ajuste (para alcanzar el objetivo del -0,3%) no es cubierta por el incremento en los recursos del sistema de financiación autonómica. El dato de la necesidad de financiación de 2015 corresponde al punto central de la estimación de la AIReF.

En el caso de las CCAA de Cataluña y Navarra el punto de partida de 2015 no incluye las operaciones de regularización que se comentan en el Cuadro II.

Sin embargo, el crecimiento de los recursos del sistema no es suficiente para garantizar el cumplimiento del objetivo de estabilidad en 2016. Si bien el incremento de los recursos del sistema permite realizar parte del ajuste (0,7% del PIB), la evolución prevista del resto de ingresos y de los gastos no parece avalar la realización del ajuste restante necesario para cumplir con el objetivo:

- Por un lado, en el conjunto del subsector no hay medidas de calado que justifiquen un crecimiento significativo del resto de ingresos o una reducción o contención del gasto.
- Por otro, en Andalucía se anula parte de la consolidación derivada del aumento de los recursos del sistema de financiación sujetos a entregas a cuenta y liquidación por el crecimiento planteado del gasto.
- Por último, se detectan incertidumbres en la evolución prevista para algunas partidas:
 - ✓ Ingresos del Estado distintos de los recursos del sistema. Algunas CCAA prevén percibir ingresos del Estado que no están contemplados en los PGE y que pueden suponer un 0,1% del PIB.
 - ✓ Gasto por intereses. La valoración de esta partida no parece consistente en varias CCAA con las condiciones derivadas de la participación en los mecanismos adicionales de financiación del Real Decreto-ley 17/2014, y presenta importantes diferencias con las previsiones de AIR^eF.
 - ✓ Gasto corriente. La reducción o contención del gasto planteada en algunos epígrafes de gasto corriente no parece consistente con las medidas adoptadas, la información disponible y la ejecución observada hasta la fecha, lo que puede suponer un nivel de gasto superior en un 0,1% del previsto en las líneas o en los proyectos.

CUADRO II
AJUSTE DE CONSOLIDACIÓN FISCAL 2016 (% PIB)

CC.AA.	Previsiones 2015		Objetivo 2016	Ajuste de consolidación en 2016				
	Inferior	superior		Total		Variación recursos sistema de financiación (*)	Ajuste restante	
				Máximo	Mínimo		Máximo	Mínimo
Andalucía	-1,1	-0,9	-0,3	-0,8	-0,6	1,1	0,3	0,5
Aragón	-2,1	-1,9	-0,3	-1,8	-1,6	0,5	-1,3	-1,1
Asturias	-0,8	-0,7	-0,3	-0,5	-0,4	0,5	0,0	0,1
Baleares	-1,6	-1,4	-0,3	-1,3	-1,1	0,4	-0,9	-0,7
Canarias	-0,8	-0,7	-0,3	-0,5	-0,4	0,4	-0,1	0,1
Cantabria	-1,3	-1,1	-0,3	-1,0	-0,8	0,4	-0,6	-0,4
Castilla y León	-0,8	-0,7	-0,3	-0,5	-0,4	0,6	0,0	0,1
Castilla-La Mancha	-1,3	-1,1	-0,3	-1,0	-0,8	0,5	-0,5	-0,3
Cataluña (1)	-2,9	-2,8	-0,3	-2,0	-1,9	0,9	-1,2	-1,0
Extremadura	-2,6	-2,5	-0,3	-2,3	-2,2	1,1	-1,2	-1,1
Galicia	-0,8	-0,6	-0,3	-0,5	-0,3	0,7	0,2	0,4
Comunidad de Madrid	-1,3	-1,2	-0,3	-1,0	-0,9	0,4	-0,6	-0,5
Región de Murcia	-2,7	-2,4	-0,3	-2,4	-2,1	0,9	-1,5	-1,2
Comunidad Foral de Navarra (2)	-1,2	-1,0	-0,3	-0,5	-0,3	0,7	0,2	0,4
País Vasco	-0,7	-0,5	-0,3	-0,4	-0,2	0,5	0,1	0,3
La Rioja	-0,7	-0,6	-0,3	-0,4	-0,3	0,8	0,4	0,6
Comunitat Valenciana	-2,3	-2,1	-0,3	-2,0	-1,8	0,9	-1,1	-0,9
Total CC.AA. (1) (2)	-1,6	-1,5	-0,3	-1,2	-1,1	0,7	-0,5	-0,4

(*) En el caso de la C.F. de Navarra, se entiende por recursos del sistema los recursos procedentes de la estimación de los tributos concertados IRPF, IS, IVA e IIEE. En el caso del País Vasco la derivada de la financiación procedente de las Diputaciones Forales.

(1) En la Comunidad Autónoma de Cataluña, el cierre de 2015 incluye la regularización de inversiones de ejercicios anteriores realizadas a través de app, operación que al no reiterarse en 2016 no afecta al ajuste total de consolidación a realizar, y que suponen un 0,6% del PIB.

(2) En la Comunidad Foral de Navarra, el cierre de 2015 incluye la posible regularización de operaciones de ejercicios anteriores con el Estado, que, al no reiterarse en 2016, no afecta al ajuste total de consolidación a realizar y suponen un 0,4% del PIB.

Ambas operaciones, (1) y (2), suponen un 0,1% del PIB para el conjunto del subsector

Fuente: Estimaciones AIReF e información facilitada por las CCAA

En 2016, se aprecia riesgo de incumplimiento de la regla de gasto para varias CCAA. En algunas de ellas, el cumplimiento de la tasa de referencia de la regla de gasto determinaría un saldo más exigente que el derivado del objetivo de estabilidad. El análisis del objetivo de estabilidad se ha completado con el estudio del efecto que puede tener sobre las cuentas autonómicas la aplicación de la regla de gasto que marca un crecimiento máximo del gasto computable a estos efectos del 1,8% anual. Para ello, con las limitaciones derivadas de la deficiencia de información disponible, se ha aplicado la metodología descrita en el Anexo III. Del resultado del análisis se desprende que,

dado que la regla de gasto exigirá ya en 2016 un saldo más exigente que el objetivo de estabilidad para algunas CCAA, aumentaría la probabilidad de cumplimiento para el conjunto del subsector.

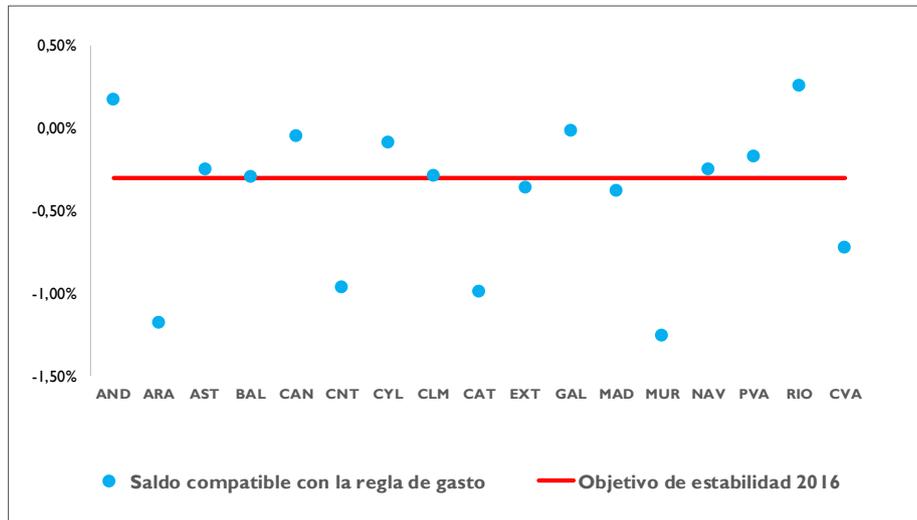
Sin embargo, se observa que la evolución prevista del gasto, en general, no tiene en cuenta la posible restricción que la aplicación de la regla de gasto pueda suponer, salvo en las comunidades de Canarias y La Rioja, que prevén alcanzar un resultado más exigente que el derivado del objetivo fijado. En el caso de País Vasco, Comunidad Foral de Navarra y Principado de Asturias, sin darse esta circunstancia, la ejecución de su escenario de gastos podría dar lugar a la contención adicional necesaria para cumplir con la regla de gasto.

En el caso de Galicia, si bien la comunidad considera la regla de gasto en la elaboración de su escenario, prevé que la evolución del gasto planteada para conseguir el objetivo del -0,3% permitiría el cumplimiento de la regla, lo que difiere de las estimaciones de la AIR^eF. Los cálculos de la comunidad no contemplan algunos elementos que con posterioridad se han recogido en la Guía de la IGAE para la determinación de la regla de gasto de las CCAA.

Así, en las comunidades de Castilla y León y Galicia, la evolución prevista del gasto podría comprometer el cumplimiento de la regla de gasto. En Andalucía, se observa riesgo de incumplimiento de la regla. En todas ellas, la regla de gasto parece exigir un saldo más restrictivo que el derivado del objetivo de estabilidad. En las comunidades de Castilla - La Mancha, Cataluña, Extremadura y Comunitat Valenciana y, en menor medida, Illes Balears, que no están en el supuesto anterior, las estimaciones de AIR^eF son de riesgo de incumplimiento de ambas reglas.

En cualquier caso, ha de tenerse en cuenta que cuando existe un PEF, es este documento el que determina la tasa de referencia a efectos de la regla de gasto. No obstante, salvo en el caso del PEF del País Vasco, en los planes analizados hasta la fecha por la AIR^eF no se ha incorporado información suficiente que permita el cálculo y seguimiento de la regla de gasto.

GRÁFICO II
SALDO COMPATIBLE CON REGLA DE GASTO 2016 (% PIB)



Fuente: Estimaciones AIReF

Nota: Refleja la capacidad/necesidad de financiación de cada una de las CCAA compatible con el cumplimiento de la regla de gasto, en relación al objetivo de estabilidad, según las estimaciones de la AIReF.

La situación de las CCAA respecto al cumplimiento del objetivo de estabilidad, y la regla de gasto en 2016 permite diferenciar estos grupos:

- ✓ **Comunidades Autónomas para las que se considera probable el cumplimiento del objetivo de estabilidad para 2016: Andalucía, Principado de Asturias, Canarias, Castilla y León, Galicia, Comunidad Foral de Navarra, País Vasco y La Rioja.** Además, la aplicación de la regla de gasto podría llevar a estas comunidades a un déficit incluso inferior al 0,3% fijado, en la medida en que esta regla parece exigir una evolución del gasto más restrictiva que la compatible con el objetivo de estabilidad, teniendo en cuenta el escenario de ingresos previsto. En esta línea, Canarias y La Rioja prevén alcanzar un déficit inferior al 0,3% del PIB.

Dentro de este grupo, se observa que en Castilla y León y Galicia la evolución prevista del gasto podría comprometer el cumplimiento de la regla de gasto y en Andalucía se aprecia riesgo de incumplimiento de la regla.

En el caso de Andalucía el cumplimiento del objetivo de estabilidad exige una ejecución estricta del presupuesto de gastos teniendo en cuenta la

posible desviación de partida por el incumplimiento de 2015. En el caso de la Comunidad Foral de Navarra, su situación está condicionada por el momento en que se impute la regularización de operaciones con el Estado de ejercicios anteriores, que, según indica la comunidad, están pendientes de concreción definitiva. En principio, la comunidad espera que esta operación puntual se impute al ejercicio 2015 y, por tanto, condicione el cumplimiento del objetivo de este ejercicio; de no ser así, el riesgo de incumplimiento se desplazaría a 2016 y la operación no afectaría al objetivo de 2015.

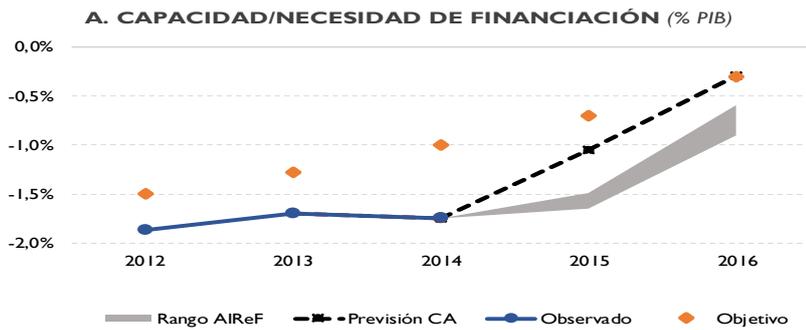
- ✓ **Comunidades Autónomas en las que se aprecia riesgo moderado de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria: Illes Balears, Cantabria, Castilla-La Mancha y Comunidad de Madrid debido a la incertidumbre sobre la evolución de determinadas partidas del escenario presupuestario y la implementación e impacto económico de algunas de las medidas previstas.**
- ✓ **Se aprecia riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en la Comunidad Autónoma de Aragón, si bien en este momento no es posible cuantificarlo, dada la entidad de su desviación de partida y la fase incipiente en que se encuentran las medidas previstas por la comunidad para su corrección.**
- ✓ **Comunidades Autónomas en las que se aprecia riesgo muy elevado de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria: Extremadura, Cataluña, Región de Murcia y Comunitat Valenciana.** Estas CCAA tienen que realizar un ajuste superior a dos puntos de PIB en 2016.

El Cuadro III resume la situación de las CCAA respecto al objetivo de estabilidad:

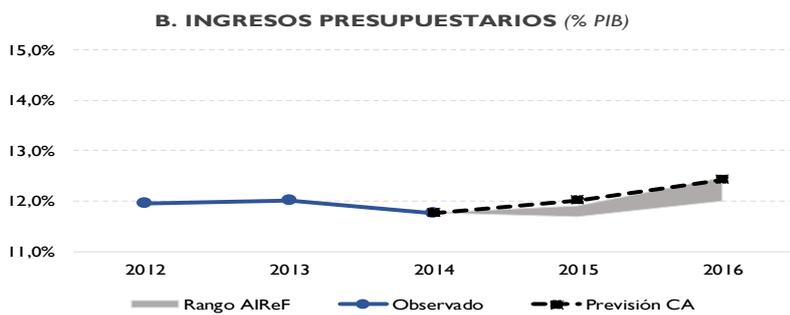
CUADRO III
PREVISIONES AIReF CAP/NEC FINANCIACIÓN 2016 CCAA (% PIB)

CC.AA.	2016				
	Previsiones AIReF		Objetivo estabilidad	Desviaciones s/ el objetivo de estabilidad	
	Inferior	superior		Máxima	Mínima
Andalucía	-0,5	-0,3	-0,3	-0,2	0,0
Aragón	-1,1	-0,6	-0,3	-0,8	-0,3
Asturias	-0,4	-0,2	-0,3	-0,1	0,1
Baleares	-0,9	-0,5	-0,3	-0,6	-0,2
Canarias	-0,1	0,1	-0,3	0,2	0,4
Cantabria	-0,9	-0,5	-0,3	-0,6	-0,2
Castilla y León	-0,4	-0,2	-0,3	-0,1	0,1
Castilla-La Mancha	-0,7	-0,4	-0,3	-0,4	-0,1
Cataluña	-1,6	-1,2	-0,3	-1,3	-0,9
Extremadura	-1,5	-1,0	-0,3	-1,2	-0,7
Galicia	-0,4	-0,1	-0,3	-0,1	0,2
Comunidad de Madrid	-0,8	-0,5	-0,3	-0,5	-0,2
Región de Murcia	-1,6	-1,2	-0,3	-1,3	-0,9
Comunidad Foral de Navarra	-0,3	-0,1	-0,3	0,0	0,2
País Vasco	-0,3	-0,1	-0,3	0,0	0,2
La Rioja	-0,1	0,1	-0,3	0,2	0,4
Comunitat Valenciana	-1,5	-1,3	-0,3	-1,2	-1,0
Total CC.AA.	-0,9	-0,6	-0,3	-0,6	-0,3

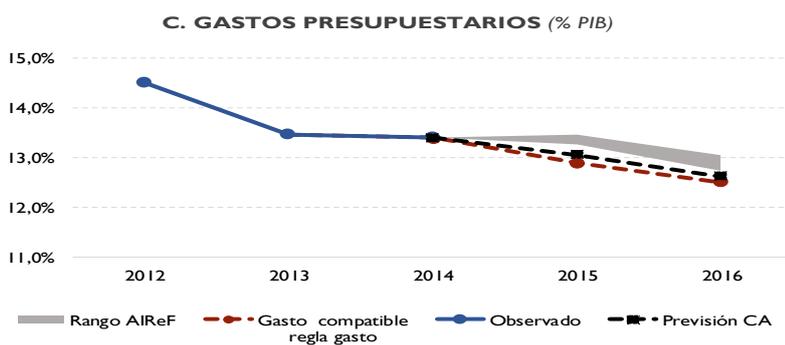
**GRÁFICO III
ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y REGLA DE GASTO**



- Riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad de 2016 del subsector CCAA.



- Incertidumbres en las previsiones de ingresos previstas por las CCAA



- Posibles desviaciones en los gastos previstos por las CCAA.
- El gasto compatible con la regla de gasto podría exigir una restricción superior a la prevista por las CCAA y a la que AIReF estima que se llevará a cabo.

Fuente: INE, MINHAP y estimaciones AIReF

B. Indicadores de la posición relativa de las CCAA respecto al subsector en ingresos y gastos

Con el objeto de ofrecer una visión completa de la posición de cada comunidad, que no se limite a su situación respecto al cumplimiento de las reglas fiscales, se han actualizado y completado los cálculos de los indicadores complementarios que se incluyeron en el informe de la AIREF de 27 de julio sobre los objetivos individuales de las CCAA⁵. Así, el Anexo II recoge la metodología y los gráficos que determinan la posición relativa de las CCAA en relación al subsector en ingresos y gastos.

En relación a los tributos se muestra, para 2015 y para las CCAA de régimen común, el grado de ejercicio de su capacidad normativa al alza en los principales impuestos cedidos (ITPAJD, tipo autonómico del IH, tramo autonómico del IDMT) así como el grado de despliegue de impuestos propios, el peso sobre el PIB del impacto recaudatorio de la capacidad normativa ejercida al alza y de los beneficios fiscales aprobados.

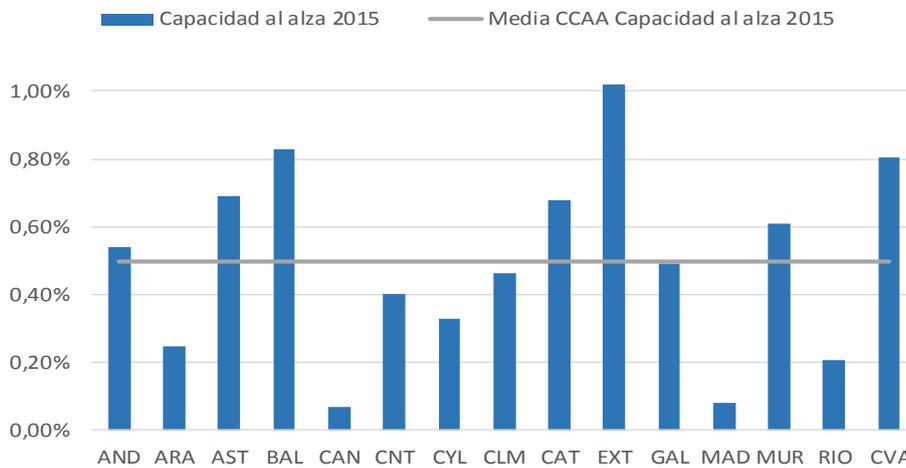
Por otra parte se refleja el nivel del gasto primario homogéneo per cápita en el periodo 2012-2013 y la capacidad o necesidad de financiación que hubieran tenido las CCAA en la media del periodo 2012-2014 en el supuesto de que su gasto homogéneo per cápita se hubiera ajustado al de la media del subsector.

Como se desprende del Gráfico IV el impacto recaudatorio en porcentaje del PIB regional de las competencias normativas ejercidas al alza estimado para las comunidades de Aragón, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Madrid y La Rioja está por debajo de la media del subsector.

Por otro lado, los beneficios fiscales cuantificados para el año 2015 representan un peso sobre el PIB superior al de la media del subsector en las comunidades de Illes Balears, Cantabria, Cataluña, Madrid y La Rioja, como se aprecia en el Gráfico V.

⁵ [Informe distribución objetivos CCAA](#)

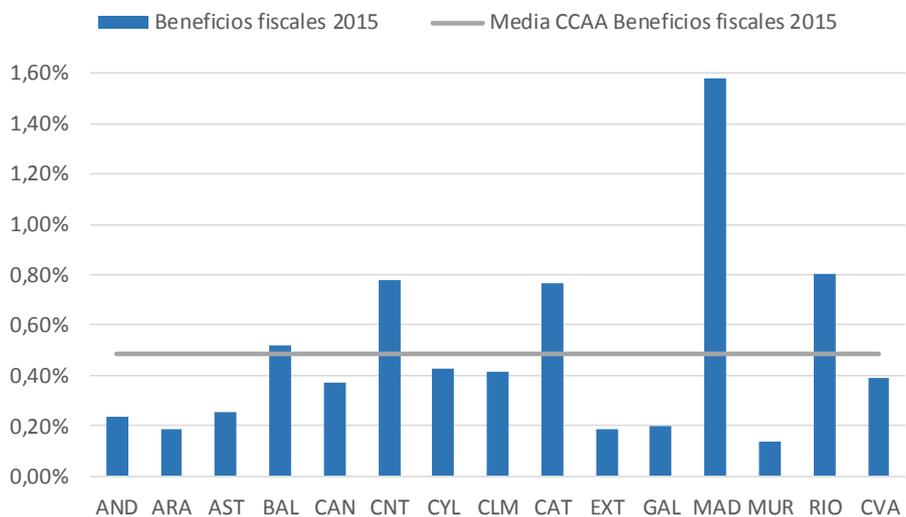
GRÁFICO IV
EJERCICIO DE LA CAPACIDAD NORMATIVA AL ALZA 2015 (%PIB)



Fuente: INE, MINHAP, CCAA y estimaciones AIReF.

Nota: Este indicador mide el impacto recaudatorio positivo en 2015, estimado por la AIReF, en % de PIB, de las medidas normativas tributarias aprobadas por cada comunidad.

GRÁFICO V
BENEFICIOS FISCALES 2015 (%PIB)



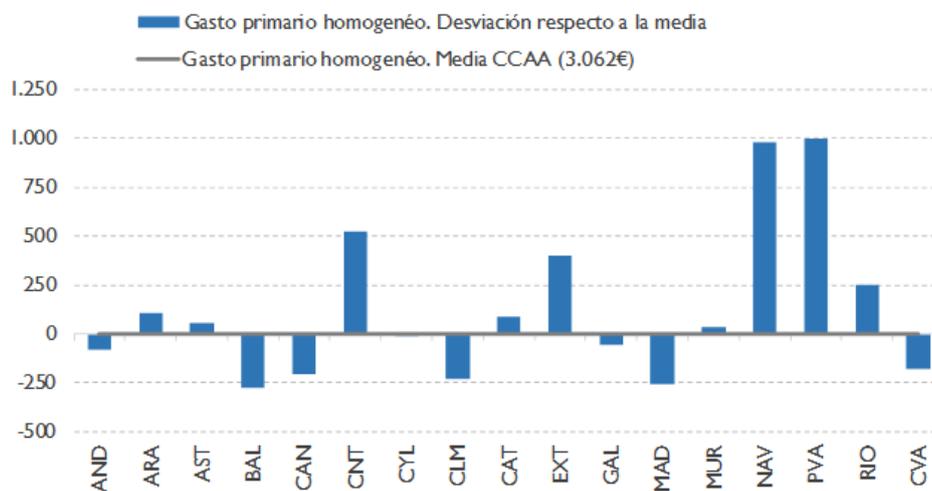
Fuente: INE, MINHAP, CCAA y estimaciones AIReF.

Nota: Este indicador mide la estimación en 2015 realizada por la AIReF, en % de PIB, de la reducción de recaudación en tributos cedidos derivada de medidas normativas aprobadas por cada comunidad.

Este análisis realizado para el año 2015 se ve afectado por el ejercicio de competencias normativas tributarias que algunas CCAA prevén realizar para el año 2016 en sus proyectos de presupuestos o leyes de medidas. Así, las CCAA de Castilla y León, Galicia, Murcia, La Rioja y la Comunitat Valenciana prevén ejercer competencias normativas que reducirían su recaudación, mientras que las CCAA de Andalucía, Aragón, Illes Balears, Cataluña y Extremadura ejercerían competencias normativas al alza. Sin embargo, dado que los datos de que se disponen no son completos, no ha sido posible valorar para todas las CCAA el efecto de dichas competencias y con ello su incidencia en la media del total de CCAA.

Por lo que respecta al gasto, en el promedio 2012-2013, además de las comunidades de régimen foral, Cantabria, Extremadura, La Rioja y, en menor medida, Cataluña, Aragón y Región de Murcia, han mantenido un nivel de gasto primario homogéneo per cápita superior al de la media del subsector y, por ello, la desviación respecto a dicha media en estas CCAA es mayor, como se aprecia en el Gráfico VI.

GRÁFICO VI
GASTO PRIMARIO HOMOGÉNEO TOTAL PER CÁPITA 2012-2013.
 Desviación respecto a la media (euros)



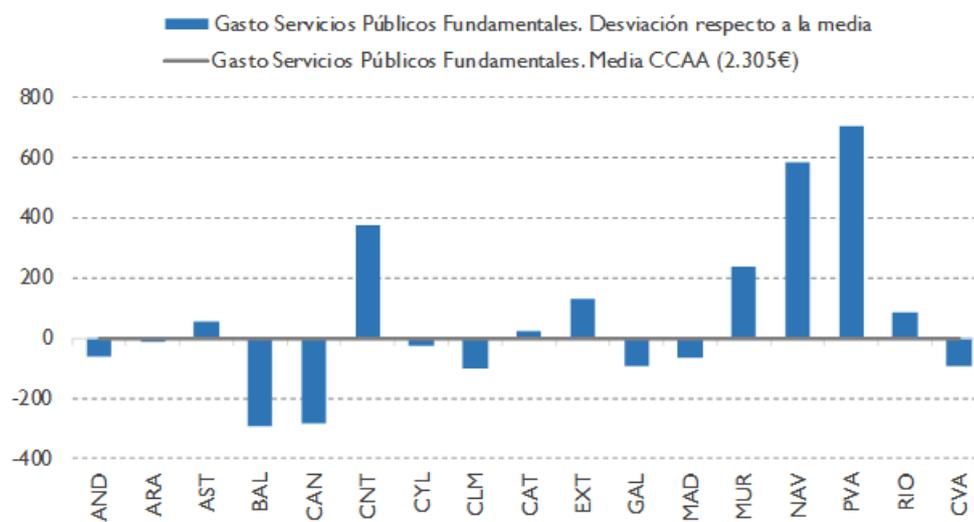
Fuente: MINHAP y estimaciones AIReF.

Nota: Este indicador mide el gasto primario no financiero, neto de pagos por recursos del sistema de financiación, por habitante ajustado del período 2012-2013, en términos de homogeneidad competencial en materia de gastos.

El análisis del gasto total se ha completado con el cálculo del gasto medio per cápita en servicios públicos fundamentales 2012-2013. En el Gráfico VII se muestran los resultados obtenidos que presentan similares resultados que en el caso del gasto total.

GRÁFICO VII
GASTO PRIMARIO HOMOGÉNEO SERVICIOS PÚBLICOS FUNDAMENTALES PER CÁPITA 2012-2013.

Desviación respecto a la media (euros)

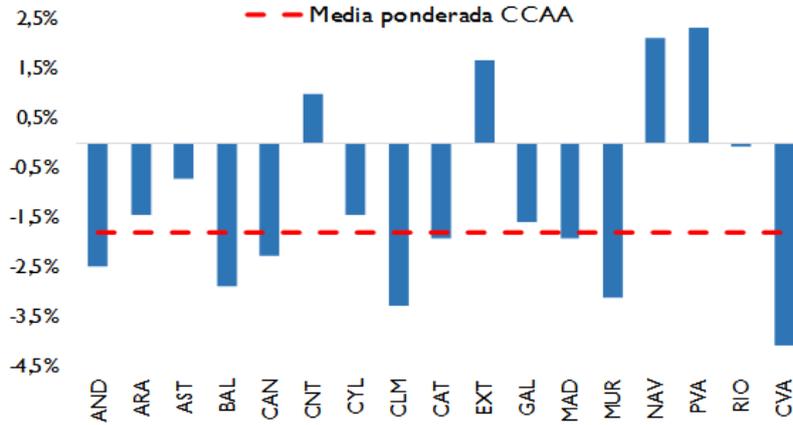


Fuente: MINHAP y estimaciones AIReF.

Nota: Este indicador mide el gasto por habitante ajustado para el período 2012-2013, en las funciones Salud, Educación y Protección Social de la Clasificación Funcional (COFOG).

Por último, en el Gráfico VIII se representa en porcentaje del PIB la capacidad o necesidad de financiación que hubiera tenido cada comunidad si su gasto homogéneo se hubiera ajustado al de la media. En él se aprecia que, además de las comunidades forales, las CCAA de Cantabria y Extremadura, hubieran contado con una suficiencia de ingresos superior a la media en el periodo 2012-2014, si su gasto homogéneo hubiera sido el de la media.

GRÁFICO VIII
SUFICIENCIA DE INGRESOS DADO UN GASTO PRIMARIO HOMOGÉNEO MEDIO (% PIB)



Fuente: INE, MINHAP y estimaciones AIReF.

Nota: Este indicador mide la capacidad o necesidad de financiación, en % de PIB, en el promedio de los años 2012-2014, en el supuesto de que el gasto primario homogéneo por habitante ajustado hubiera sido como la media del subsector.

4. Deuda pública y sostenibilidad financiera.

A. Objetivo de deuda pública

En el caso de las CCAA, además de fijarse un objetivo de deuda para el conjunto del subsector, se fija un objetivo inicial para cada comunidad autónoma que puede ser ampliado. El sistema establecido por el MINHAP para fijar los objetivos de deuda de las CCAA consiste en fijar un objetivo inicial que puede ampliarse al cierre del ejercicio para incorporar determinadas operaciones de endeudamiento consideradas “excepciones”. Este objetivo ampliado, que rectifica al inicial, es el que se utiliza para medir el cumplimiento. Para conocer los incrementos de deuda permitidos por el objetivo es necesario acudir a los Acuerdos de Consejo de Ministros de fijación de objetivos de deuda y a los informes del MINHAP sobre el cumplimiento de los objetivos⁶. De acuerdo con esta información, los objetivos iniciales se calculan incluyendo incrementos de deuda considerados “mínimos” y, al cierre del ejercicio, se pueden ampliar para incorporar incrementos de deuda por determinadas operaciones consideradas “excepciones”.

Por tanto, los incrementos netos de deuda que entran en el cálculo del objetivo de 2016⁷ y que permitirán a las CCAA cumplir el objetivo son:

a) Incluidos en el objetivo inicial:

- Incremento para financiar el déficit permitido por el objetivo de estabilidad de 2016 (0,3% del PIB regional)
- Incremento para financiar la cuantía en 2016 del aplazamiento de la devolución al Estado de las liquidaciones negativas de 2008 y 2009 del sistema de financiación (además de la liquidación aplazada de la Compensación que Canarias tiene que satisfacer al Estado por la supresión del Impuesto General del Tráfico–IGTE-).

⁶ [Informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad, y de deuda pública y de la regla de gasto del ejercicio 2014](#)

⁷ Se ha producido un cambio en el sistema de fijación de los objetivos de deuda a partir de 2016. El sistema que existía con anterioridad a 2016 permitía, además de las excepciones contempladas para 2016, otras operaciones de deuda que no estaban tasadas y que eran consideradas excepciones por decisión del MINHAP.

- Minoración por el exceso de deuda sobre el objetivo fijado para 2015, en el caso de que la comunidad autónoma incumpla ese objetivo de deuda.

b) Posibles excepciones que permitirían rectificar el objetivo:

- Incremento para financiar déficit de ejercicios anteriores a través de mecanismos adicionales de financiación en 2016.
- Incremento de deuda por sectorizaciones producidas en 2016.

A pesar de las mejoras introducidas por el MINHAP, este sistema de fijación de objetivos sigue estableciendo excepciones sobre el objetivo inicial, lo que desvirtúa el sistema de fijación y seguimiento del objetivo de deuda. El MINHAP ha introducido mejoras en el sistema de fijación de objetivos de deuda para 2016, al limitar las excepciones que pueden ampliar el objetivo inicial, siguiendo la recomendación de la AIReF. No obstante, la persistencia de excepciones y la falta de información sobre el importe de las mismas impide tanto la adecuación de los presupuestos de las CCAA a sus objetivos de deuda como la verificación de su cumplimiento, lo que pone de manifiesto las deficiencias de este sistema. El hecho de que las propias CCAA, a la fecha en que elaboran las líneas fundamentales de sus presupuestos, no tengan una previsión de los importes que el MINHAP les va a asignar en 2016 para financiar el déficit de ejercicios anteriores a través de mecanismos adicionales de financiación (importe que representa más de la mitad del incremento total de la deuda de las CCAA), impide que puedan reflejar en las líneas de sus presupuestos información suficiente y adecuada que permita verificar el cumplimiento de los objetivos de deuda, tal y como exige el artículo 6 de la LOEPSF. Por el mismo motivo, este sistema impide a la AIReF valorar en este momento el cumplimiento del objetivo de deuda exigido por el artículo 17 de la LOEPSF y la Ley Orgánica 6/2013 de creación de la AIReF. Por otro lado, no permite que las CCAA puedan realizar una adecuada planificación de su deuda para 2016, al no conocer el importe por el que se van a poder endeudar.

No se dispone de información que permita determinar el cumplimiento del objetivo de deuda de 2016. Con el fin de valorar el cumplimiento del objetivo de deuda de 2016, habría que comprobar que los incrementos de deuda que prevén realizar las CCAA en ese ejercicio son los permitidos. No obstante, a la fecha de emisión de este informe, no existe información sobre dos de los supuestos de deuda señalados anteriormente que entran en el cálculo del objetivo de deuda de 2016:

- Por un lado, no hay información para valorar el cumplimiento del objetivo de deuda de 2015 y, por tanto, si la comunidad deberá compensar el exceso de

deuda en 2016 en caso de incumplimiento. Esto es así porque el sistema de fijación de objetivos de 2015 permite, además de las excepciones contempladas para 2016, “otras operaciones” de deuda que podrán ser consideradas excepciones por el MINHAP pero que no se conocen al no estar tasadas, ni ser públicas⁸. El peso conjunto de estas operaciones en 2013 y 2014 ascendió a unos 2.000 millones.

- Por otro, tampoco se dispone de información sobre las posibles excepciones que permitirán ampliar el objetivo de 2016 al cierre del ejercicio. Se desconoce el importe para financiar déficit de ejercicios anteriores que las CCAA van a recibir a través del Fondo de Financiación de CCAA (FFCCAA) 2016, al que ya han solicitado su adhesión trece CCAA (todas menos Principado de Asturias, Castilla y León y País Vasco)⁹. El importe destinado a financiar déficit de ejercicios anteriores es muy relevante ya que en 2014 supuso el 45% del incremento total de la deuda y, en 2015, alcanzará más del 50%, de acuerdo con los importes asignados a las CC.AA en 2015¹⁰.

El objetivo de deuda no contribuye a la sostenibilidad a largo plazo de la deuda PDE¹¹. El cumplimiento del objetivo de deuda por parte de las CCAA, tal y como está establecido, no mide el esfuerzo de la comunidad por controlar su endeudamiento ni está contribuyendo a la sostenibilidad a largo plazo de la deuda PDE. Se ha puesto de manifiesto que el cumplimiento de los objetivos de deuda no guarda relación con el incremento de deuda de la comunidad desde que se establecieron objetivos de deuda en 2013 ni con el nivel de su deuda actual y su distancia respecto al valor de referencia del 13% del PIB regional en 2020. A pesar del crecimiento de la deuda en los dos últimos años, los incumplimientos del objetivo de deuda han sido minoritarios (en 2013 y 2014 tan sólo 6 CCAA¹² han incumplido una vez, salvo Aragón que ha incumplido los dos años) y por importes poco significativos (que oscilan entre el 0,1% y el 0,3% del PIB regional). Como puede observarse en el Gráfico IX no siempre las CCAA más endeudadas y que más siguen incrementando su deuda son las que han incumplido su objetivo de deuda.

⁸ Esta información no ha sido proporcionada por el MINHAP a solicitud de la AIReF.

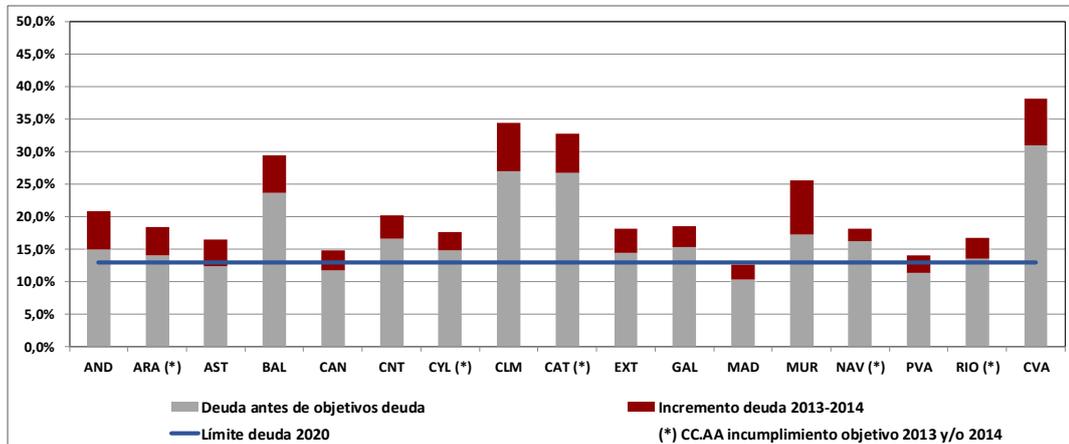
⁹ No se ha recibido información de C.F Navarra

¹⁰ Datos a fecha 20 de noviembre de 2015. Incluye importes asignados por FFCCAA 2015 y FLA 2014.

¹¹ La deuda según la metodología del Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) no comprende la totalidad de la deuda de la comunidad autónoma, al no incluir la deuda comercial y otras cuentas pendientes de pago

¹² Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, La Rioja y C.F Navarra.

**GRÁFICO IX
INCREMENTO DE DEUDA DE LAS CCAA DESDE 2013 (%PIB)
RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO.**



Fuente: INE, MINHAP y estimaciones AIReF.

Nota: Se refleja la deuda viva de cada comunidad a 1 de enero de 2013, en % de PIB; así como el incremento de la misma en los años 2013 y 2014, años en los que existieron objetivos de deuda. También se señalan las CCAA que han incumplido esos objetivos en alguno de esos años y la distancia del nivel de deuda de 2014 respecto del límite de deuda en el año 2020 (13% PIB).

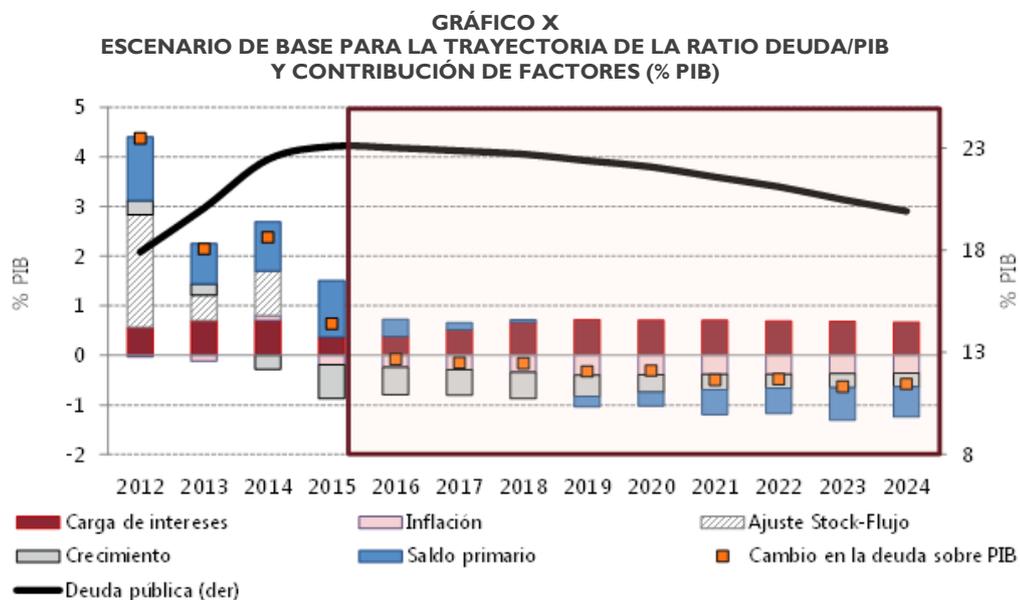
B. Sostenibilidad de la deuda

La valoración sobre la deuda de las CCAA debe centrarse en el análisis de la sostenibilidad de la deuda a medio-largo plazo de las CCAA. Habiéndose manifestado el sistema actual de fijación de objetivos de deuda como ineficaz para reconducir la situación de endeudamiento de las CCAA, la AIReF considera que el estudio sobre la deuda en el ámbito autonómico debe dirigirse al análisis de su sostenibilidad a largo plazo.

Al alargar el horizonte temporal considerado, se observa que la deuda del subsector CCAA presenta una dinámica decreciente a partir de 2016 en el escenario central, aunque no suficiente para alcanzar el objetivo del 13% del PIB en 2020. Siguiendo el esquema de análisis presentado en Cuerpo (2014), se utiliza la ecuación de acumulación de deuda para realizar proyecciones hasta el año 2045. El Gráfico X muestra los resultados de este ejercicio. En el escenario central el subsector CCAA vería disminuir suavemente el ratio de deuda sobre PIB a partir de 2016, después de un período de significativo aumento. En cuanto a la composición de la trayectoria, se proyecta un cambio sustancial en los factores que explican la evolución de la deuda. A diferencia de los últimos años, se supone una mejora continua y sostenida en los saldos primarios, pasando a contribuir negativamente a la deuda a partir de 2019. Por otra parte, a partir de 2017 el efecto

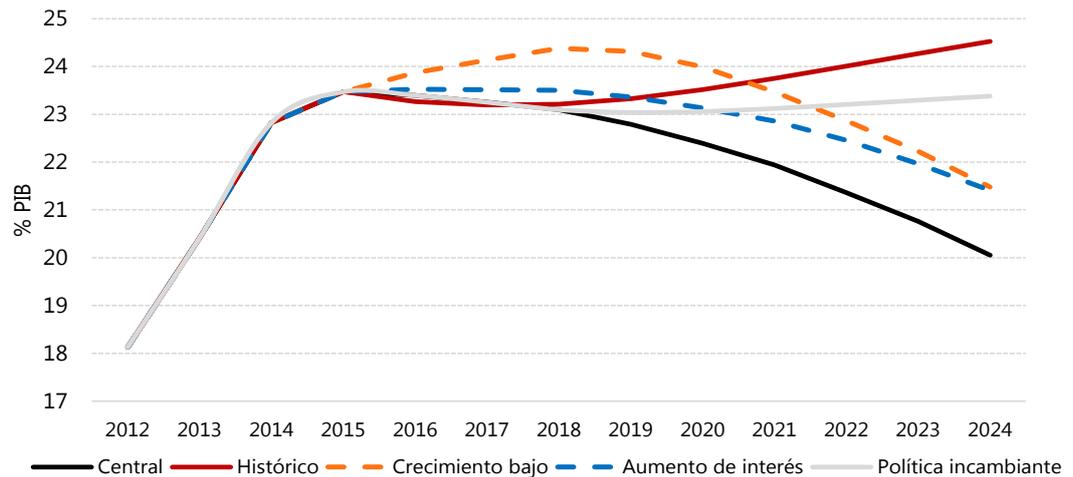
del crecimiento del PIB nominal compensa aproximadamente a la carga de intereses. Sin embargo, en ausencia de un mayor esfuerzo fiscal o algún otro factor de corrección del tamaño de la deuda (por ejemplo vía denominador por mayor crecimiento nominal), el objetivo del 13% puede considerarse de difícil cumplimiento antes de 2035.

Escenarios alternativos de relajación fiscal pueden dar lugar a trayectorias de deuda no sostenibles. Dado que los supuestos sobre la evolución de los factores subyacentes (crecimiento, empleo, orientación de la política fiscal, etc.) están sujetos a una gran incertidumbre en el largo plazo, se realiza un ejercicio de sensibilidad (ver Anexo IV y notas al Gráfico 3.B de los informes individuales de las CCAA para más detalles sobre las perturbaciones consideradas). El impacto de distintos supuestos puede ser observado en el Gráfico XI. La principal conclusión que se deriva es que escenarios donde la orientación de la política fiscal es ligeramente menos restrictiva, y más en línea con la historia reciente, implican trayectorias de deuda no sostenibles. En segundo lugar, también puede inferirse qué condiciones macroeconómicas no tan favorables como las utilizadas en el escenario central pueden afectar sensiblemente la dinámica de la deuda en el medio plazo, retrasando en varios años el punto de giro de la senda y la correspondiente consecución del límite de deuda.



Fuente: AIReF

GRÁFICO XI
ESCENARIO DE BASE PARA LA TRAYECTORIA DE LA RATIO DEUDA/PIB
JUNTO CON ESCENARIOS ALTERNATIVOS SOMETIDOS A EJERCICIOS DE ESTRÉS (% PIB)



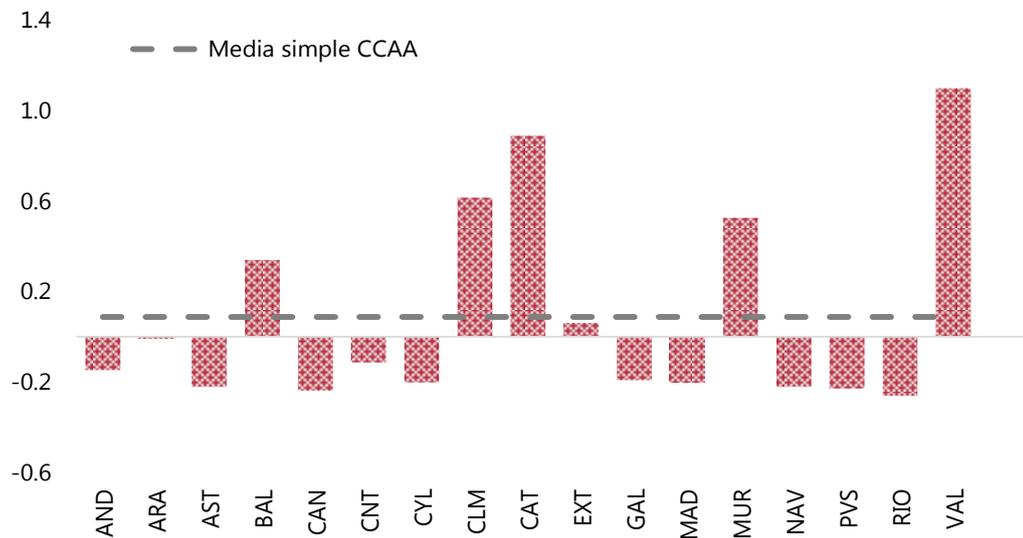
Fuente: AIReF.

Nota: los escenarios están definidos en detalle en el Gráfico 3B de los informes individuales.

Al particularizar en las distintas regiones, existe una situación muy heterogénea en cuanto al estrés fiscal a medio plazo procedente de la sostenibilidad de la deuda. Para lograr estabilizar la deuda en el medio-largo plazo, algunas comunidades deben realizar un esfuerzo fiscal muy ambicioso y otras parecen encontrarse en una situación de relativa holgura. El indicador del Gráfico XII muestra el esfuerzo fiscal promedio (como % del PIB) necesario para estabilizar la deuda alrededor del límite del 13% en 2030, año en que se prevé que el conjunto de las AAPP alcance su límite del 60% del PIB. En particular, puede observarse que la Comunitat Valenciana, Cataluña, Castilla-La Mancha, Región de Murcia y en menor medida las Illes Balears se encuentran en una situación de vulnerabilidad, con una necesidad de consolidación fiscal muy por encima de la media para el subsector (situada en el entorno del 0,2% del PIB).¹³

¹³ El riesgo de sostenibilidad asociado a cada una de estas CCAA se cualifica en los informes individuales de acuerdo a los siguientes criterios; nivel inicial de la deuda, su dinámica, posibles tensiones de liquidez a corto plazo en ausencia de los mecanismos de financiación del Estado y su calificación crediticia.

**GRÁFICO XII
INDICADOR DE ESTRÉS FISCAL DE MEDIO PLAZO**



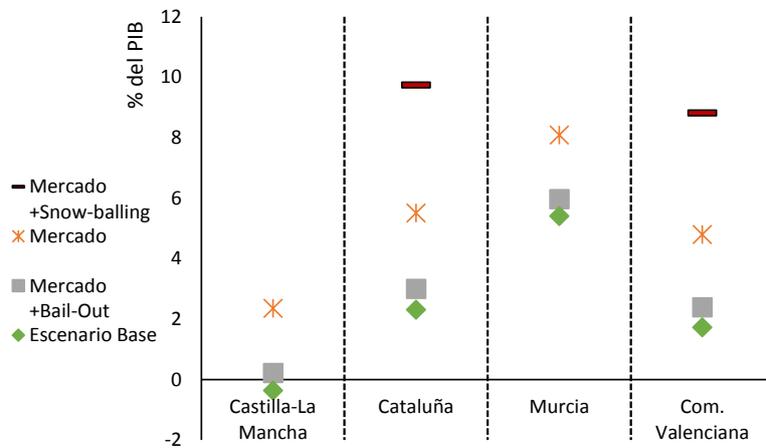
Fuente: AIReF.

Nota: El indicador cuantifica el ajuste promedio del saldo estructural primario acumulado entre 2015 y 2030, respecto del escenario base, que una CCAA debe realizar para alcanzar el objetivo de deuda en 2030 (13% del PIB regional). El esfuerzo fiscal para 2015-2016 ha sido estimado por AIReF y para 2017-2018 es consistente con la Actualización del Programa de Estabilidad 2015-2018, e implica alcanzar la estabilidad presupuestaria en el largo plazo (i.e. saldo fiscal total equilibrado).

En este contexto cobra particular relevancia el acceso a los mecanismos adicionales de financiación puestos en marcha por el Estado en condiciones ventajosas para las CCAA. En esta línea, en el Anexo IV se realiza un análisis de estrés para las CCAA señaladas como vulnerables en el apartado anterior y bajo el supuesto de cese de la financiación del Estado. Dada la calificación actual de estas regiones, la vuelta al mercado se haría en condiciones de primas de riesgo elevadas, propias de inversiones de riesgo moderado o incluso de inversiones especulativas (i.e. si se eliminara de forma creíble toda posibilidad de rescate por parte del Estado). En esas condiciones la deuda de la Comunitat Valenciana, Cataluña y Región de Murcia podrían entrar en una dinámica no sostenible. Adicionalmente, en el Anexo IV se identifican dos comunidades, Cataluña y la Comunitat Valenciana, sujetas a potenciales riesgos de liquidez en el corto plazo, en ausencia de los mecanismos de financiación del Estado. La entrada en dificultades para hacer frente a la carga de la deuda podría desencadenar una reacción en los mercados en la que los spreads entraran en trayectorias fuertemente alcistas, retroalimentadas por su propio impacto en la sostenibilidad fiscal. Este escenario se vuelve particularmente relevante en el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña debido a la incertidumbre de su contexto

político que ha supuesto una rebaja de su calificación (la misma ha pasado a ser la única comunidad en grado especulativo según las tres principales agencias de rating). El Gráfico XIII recoge el resultado en términos de acumulación de deuda entre 2015 y 2024 como consecuencia de los escenarios comentados más arriba y definidos en detalle en el Anexo IV.

GRÁFICO XIII
BRECHA ENTRE EL VALOR DEUDA/PIB EN 2024 PARA LOS ESCENARIOS SIMULADOS Y EL VALOR DE PARTIDA (2015), % PIB



Fuente: AIReF.

Nota: Para más información sobre los escenarios, referirse al Anexo IV sobre sostenibilidad de deuda.

Recomendaciones

Tras analizar las líneas y proyectos de presupuestos de las CCAA para 2016, la AIReF formula una serie de recomendaciones dirigidas a *“garantizar el cumplimiento efectivo por parte de las Administraciones Públicas del principio de estabilidad presupuestaria, previsto en el artículo 135 de la Constitución Española”*, fin atribuido a esta institución por su ley orgánica de creación.

En este marco de “garantía de cumplimiento” las actuaciones de la AIReF respecto a un ejercicio presupuestario arrancan, en el ámbito autonómico, con la evaluación de los presupuestos, ya desde la formulación de sus líneas fundamentales. Sin duda esta evaluación temprana, prevista en la ley, tiene como objetivo la pronta detección de riesgos y la rápida adopción de decisiones que permitan reconducir la situación.

La AIReF considera imprescindible trabajar en dos direcciones, y a ellas dirige sus recomendaciones: promover el brazo preventivo de la LOEPSF, potenciando la actuación temprana tanto de cada comunidad autónoma como del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP); y mejorar el marco institucional de establecimiento e instrumentación de las reglas fiscales. Estas recomendaciones, con aplicación inmediata respecto a la adecuación de las líneas y proyectos de presupuestos de 2016 a los objetivos de estabilidad y deuda y a la regla de gastos, se formulan en un contexto más amplio que persigue una coherencia del marco fiscal a medio y largo plazo.

En este informe sobre el subsector CCAA solo se incluyen las recomendaciones dirigidas al MINHAP dado que afectan a todas las CCAA y a ese ministerio es al que corresponde su implementación. Las recomendaciones que implican una actuación concreta de una comunidad, se incluyen en el informe referido a la misma.

Recomendaciones orientadas a la actuación preventiva LOEPSF

La AIReF entiende que la actuación temprana tiene que comprometer a todas las CCAA, tengan o no riesgo de desviación, en el seguimiento exhaustivo de la ejecución de sus presupuestos, reforzando el papel de las Intervenciones generales de las CCAA en la pronta detección de riesgos en el cumplimiento de las reglas fiscales. Adicionalmente, en el caso de aquellas CCAA con un riesgo elevado de desviación, la AIReF considera que el MINHAP debe actuar y, por ello, vuelve a hacer uso del procedimiento previsto en su ley de creación y reglamento,

y solicita al MINHAP, como ya hizo en diciembre de 2014, la activación de las medidas preventivas no automáticas del artículo 19 en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera para el caso de las Comunidades Autónomas de Extremadura, Cataluña, Región de Murcia y Comunitat Valenciana, en las que la AIReF aprecia un riesgo claro de incumplimiento del objetivo de estabilidad para 2016¹⁴. En el marco de la advertencia de riesgo de incumplimiento y dentro del plazo de un mes previsto en el artículo 19 de la LOEPSF para la adopción de medidas, **la AIReF recomienda que:**

El MINHAP solicite a las Comunidades Autónomas de Extremadura, Cataluña, Región de Murcia y Comunitat Valenciana 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:

- ***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;***
- ***la cuantía del ajuste a realizar;***
- ***y 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 y el MINHAP, debe concretarse en una programación anual en el ámbito de los presupuestos y de los PEF que se presenten y aprueben en el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

¹⁴ Las CCAA de Extremadura, R. Murcia y C. Valenciana tienen pendiente la presentación y aprobación de un PEF por el incumplimiento del objetivo de estabilidad y, salvo en R. Murcia, regla de gasto de 2014. Dada la cercanía del cierre de 2015, estos documentos ya no son relevantes para la corrección de la desviación en 2015, y el escenario y las medidas de 2016 quedan superados por los proyectos de presupuestos que se encuentran en tramitación y que constituirán la hoja de ruta del ejercicio siguiente.

Recomendaciones orientadas a la mejora del marco institucional

La AIReF aprecia varios aspectos en los que hay margen de mejora y que afectan al marco del establecimiento, instrumentación y evaluación de las reglas fiscales. Esta evaluación requiere de criterios metodológicos claros y conocidos, en cuya definición el Comité Técnico de Cuentas Nacionales tiene un papel principal, regulado en la ley orgánica de creación de la AIReF. En este sentido, a pesar de que han transcurrido dos años desde su creación, este comité todavía no cuenta con un reglamento de régimen interior, lo que dificulta cualquier interlocución con él a efectos de que se cumpla la obligación legal de remisión de sus informes a la AIReF.

Para la mejora del marco institucional, *la AIReF realiza las siguientes recomendaciones:*

✓ **Fijación de objetivos de deuda:**

El MINHAP debe diseñar un sistema de fijación de objetivos de deuda que cumpla la función de control del endeudamiento PDE, al que se incorpore una revisión de la senda de reducción de deuda, de tal forma que esta sea una referencia creíble y exigente que permita a las Administraciones Públicas garantizar la sostenibilidad financiera.

✓ **Aplicación de la regla de gasto:**

El MINHAP debe desarrollar normativamente el contenido del artículo 12 de la LOEPSF con el fin de contar con una regulación completa de la regla de gasto incluyendo aspectos relativos al cálculo, aplicación y procedimientos de intercambio de información entre las AAPP. En este contexto, sería de gran utilidad la creación de grupos de trabajos en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera y de la Comisión Nacional de la Administración Local, en los que se reflexione y debata en profundidad sobre esta regla.

✓ **Evaluación de las reglas fiscales en un marco plurianual:**

El MINHAP debe promover la programación plurianual en el ámbito de la coordinación presupuestaria y de la activación y aplicación de las

medidas correctivas previstas en la LOEPSF. En particular, la elaboración, discusión y aprobación de los PEF debe contextualizarse en un horizonte plurianual sin perjuicio de que se concrete con mayor nivel de detalle para los dos años contemplados en el plan.

- ✓ Evaluación de las reglas fiscales en un marco de transparencia metodológica:

El Comité Técnico de Cuentas Nacionales -creado por la Disposición adicional primera de la LO 6/2013- debe aprobar y publicar en el BOE su reglamento de funcionamiento interno, dando cumplimiento a lo previsto en el apartado 2 de esta Disposición (DA1ª).

El Comité Técnico de Cuentas Nacionales debe facilitar los informes emitidos en el ejercicio de sus funciones a la AIReF, dando cumplimiento a lo previsto en el apartado 4 de la precitada DA1ª.
