LA TRANSPARENCIA FISCAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN ESPAÑA.

ANEXO. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

AIReF
Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

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, 2º planta. 28003 Madrid, Tel. +34 910 100 599

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

ÍNDICE

A. PILAR II. PRESUPUESTOS Y PREVISIONES FISCALES.....7
B. PILAR III. ANÁLISIS Y GESTIÓN DEL RIESGO FISCAL 17

RESUMEN EJECUTIVO

Se muestra cuadro con un resumen del grado de consecución de la Comunidad Autónoma de Andalucía en cada uno de los indicadores de los dos pilares analizados por la AIReF en la Opinión de Transparencia Fiscal. La AIReF clasifica el grado de consecución en cuatro niveles: no alcanzada, básica, buena y avanzada -y cada una de estas situaciones se asocia a un color: rojo, amarillo, verde claro y verde oscuro.

NO ALCANZADA	BÁSICA	BUENA	AVANZADA

CUADRO 1. MAPA DE CALOR DE LA TRANSPARENCIA FISCAL DE LA CA DE ANDALUCÍA: PILAR II Y PILAR III

II. Previsiones fiscales y Presupuesto	III. Análisis y gestión de riesgos fiscales
2.1.1. Unidad presupuestaria	3.1.1. Riesgos Macroeconómicos
2.1.2. Previsiones Macroeconomicas	3.1.2. Riesgos Fiscales Específicos
2.1.3. Marco Presupuestario de MP	3.1.3. Análisis de sostenibilidad de LP
2.1.4. Proyectos de Inversión	3.2.1. Contingencias Presupuestarias
2.2.1. Legislación Fiscal	3.2.2. Gestión de riesgos de activos y pasivos
2.2.2. Puntualidad presupuestos	3.2.3. Garantías
2.3.2. Información de desempeño	3.2.4. Colaboración Público-Privada
2.3.3. Participación Pública	3.2.5. Exposición al Sector Financiero
2.4.1. Evaluación independiente	3.2.6. Recursos Naturales
2.4.2. Modificaciones presupuestarias	3.2.7. Riesgos medioambientales
2.4.3 Conciliación de previsiones	3.3.2. Entidades públicas fuera del ámbito SEC

A. PILAR II. PRESUPUESTOS Y PREVISIONES FISCALES

2.1.1	Unidad presupuestaria	AVANZADA

La documentación presupuestaria incluye los ingresos y gastos correspondientes al perímetro SEC, en términos brutos. Los presupuestos generales de la comunidad autónoma de Andalucía incluyen los estados de ingresos y gastos atendiendo a una clasificación orgánica y, en el caso de los gastos, también a una clasificación funcional por programas. Además, se añaden los presupuestos de explotación y capital de las agencias públicas empresariales y de las sociedades mercantiles del sector público andaluz participadas mayoritariamente por la Administración de la Junta de Andalucía, sus agencias y demás entidades de Derecho Público, así como de los consorcios, fundaciones y demás entidades referidas en el apartado 3 del artículo 5 del texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo. La Junta de Andalucía publica estados consolidados de ingresos y gastos de la Junta y las Agencias. Así mismo, su propia normativa indica que todos los derechos liquidados y las obligaciones reconocidas se aplicarán al Presupuesto por su importe íntegro, quedando prohibido atender obligaciones mediante minoración de los derechos liquidados o ya ingresado. Por tanto, esta práctica se considera avanzada.

2.1.2	Previsiones macroeconómicas	BUENA

Andalucía publica previsiones propias de los principales agregados macroeconómicos. La proyección de ingresos y gastos contenida en la documentación presupuestaria publicada suele estar acompañada por una previsión de las principales variables macroeconómicas. Esta última se produce con la información más actualizada y se la compara con otras previsiones y se incluye una explicación para facilitar su comprensión. La práctica en esta comunidad autónoma también incluye la publicación de los supuestos exógenos subyacentes. Aunque han sido provistos a la AIReF, las metodologías y parámetros adicionales utilizados en la previsión no están publicados.

2.1.3	Marco presupuestario a medio plazo	BUENA

La Comunidad Autónoma de Andalucía publica proyecciones de ingresos y gastos, financieros y no financieros a medio plazo, atendiendo a una clasificación económica. El Informe Económico y Financiero que publica la Junta de Andalucía sobre el presupuesto del ejercicio contiene un apartado sobre el marco financiero plurianual y la cuenta financiera, en donde se integran las proyecciones de ingresos y gastos a nivel económico del ejercicio objeto del presupuesto y de los dos ejercicios siguientes. Por tanto, la comunidad cumple con la publicación de las proyecciones a medio plazo y, dado que el nivel de la información de ingresos y gastos se presenta por capítulos económicos, es calificada como buena.

Sin embargo, Andalucía no desglosa esas proyecciones por ministerios o por programas. Como las proyecciones a medio plazo no ofrecen un desglose adicional atendiendo a una clasificación orgánica (ministerios) o por programas (funcional), esta práctica no puede ser calificada de avanzada.

La robustez y calidad de los marcos fiscales a medio plazo puede verse condicionada por la falta de algunos elementos fundamentales para su elaboración. En el mes de marzo, que es cuando la comunidad debe remitir sus planes a medio plazo según la Orden HAP/2015/2012, de 1 de octubre, por el que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, el Ministerio de Hacienda todavía no ha comunicado algunos de los elementos fundamentales para su elaboración: por un lado, la estimación de los recursos del sistema de financiación que suponen el 70% de sus ingresos totales y, por otro, los objetivos de estabilidad, deuda y regla de gasto para todo el periodo.

2.1.4	Proyectos de inversión	BUENA

Los principales proyectos de inversión se contratan mediante licitación pública y competitiva. A las comunidades autónomas les resulta de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público donde se regula la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia en los procedimientos. En este sentido, los principales contratos realizados por la comunidad cumplen el requisito legal de celebrarse mediante licitación pública y competitiva. En la web de transparencia de la Junta de Andalucía y la web de la Consejería de

Hacienda, Industria y Energía se informa de la normativa, de la gestión de la contratación y se incluye una memoria anual de la contratación.

Además, se publica una vez al año el valor total actualizado de los proyectos de inversión plurianuales. El Anexo de Inversiones que acompaña a los Presupuestos anuales de la Comunidad Autónoma de Andalucía recoge el valor total de los proyectos de gasto de la Junta, Agencias administrativas y de régimen especial, Fondos de compensación interterritorial y los Fondos Europeos, así como un detalle de las inversiones por provincias. Se publica en dicho anexo el año inicial y final del proyecto, las anualidades de los proyectos de inversión plurianuales del ejercicio, los tres siguientes de forma individual, y el cuarto y siguientes conjuntamente y el total de las anualidades. Posteriormente, la Cuenta General de la Junta de Andalucía rinde información de la liquidación del gasto de los proyectos de inversión y anualidades pendientes en el caso de los plurianuales.

Sin embargo, Andalucía no somete los proyectos más importantes a un análisis de costo-beneficio publicado antes de su aprobación. Dicho análisis suele incluirse en muchos informes económicos de los propios departamentos proponentes, pero no existe una herramienta ni una metodología para su publicación. En este sentido, la comunidad indica que la ley de Contratos del Sector Público requiere para las concesiones de obra como actuación preparatoria un estudio de viabilidad y que esos documentos son publicados en el perfil del contratante. Por su parte, el Reglamento 1303/2013 UE también establece como información necesaria para la aprobación de un gran proyecto (como parte de un programa operativo apoyado por el FEDER y el Fondo de Cohesión) la realización de un análisis coste-beneficio. Sin embargo, el cumplimiento de este requisito exige que se realice el análisis y, además, que este sea publicado con anterioridad a la aprobación del proyecto de inversión. Al no cumplir la comunidad este requisito, esta práctica no puede considerarse avanzada.

Por otro lado, cabe destacar que las inversiones plurianuales incluidas en los presupuestos para 2021 de la comunidad aumentan notablemente para el periodo 2021-2023 como consecuencia de los proyectos de inversión y las reformas que se prevén financiar con cargo a los Fondos europeos para la recuperación de Europa "Next Generation EU", fondos concebidos como instrumento para hacer frente a las secuelas socioeconómicas de la pandemia.

2.2.1	Legislación fiscal	AVANZADA

En la legislación presupuestaria se encuentra claramente definido el calendario para la preparación y aprobación del presupuesto. La Orden por la que se dictan anualmente las normas para la elaboración de los presupuestos de Andalucía señala el plazo (antes del día 1 de julio de cada año) del que disponen las consejerías y los distintos órganos, competentes para remitir los correspondientes anteproyectos de estado de gastos, debidamente documentados. Por su parte, el Decreto Legislativo 1/2010 Texto Refundido de la Ley General Hacienda Pública de la Junta de Andalucía establece en su artículo 36 que el proyecto de Ley del Presupuesto y la documentación anexa se remitirán al Parlamento de Andalucía, al menos, dos meses antes de la expiración del Presupuesto corriente, para su examen, enmienda y aprobación.

Así mismo, se establecen los principales requisitos de contenido del presupuesto, especificándose tanto la estructura y la documentación anexa como los entes incluidos en el mismo. Con carácter general, se indica que los presupuestos generales de la comunidad estarán integrados por los presupuestos de la Administración de la Junta de Andalucía, sus instituciones y agencias administrativas y de régimen especial. Por el lado de la estructura, los ingresos se detallan a nivel orgánico y económico y los gastos se clasifican por una triple vertiente: orgánica, funcional y económica. Adicionalmente, se enumera la documentación de la que consta el proyecto de la ley de presupuestos que incluye, entre otra, la ley del Presupuesto, la cuenta consolidada del Presupuesto, una memoria explicativa, la liquidación del Presupuesto del año anterior y un avance del ejercicio corriente, así como un informe económico y financiero.

Por último, se encuentran reguladas las facultades del poder legislativo para poder realizar enmiendas al presupuesto. El Reglamento del Parlamento de Andalucía, en su artículo 129 y siguientes recoge específicamente el proceso de tramitación del proyecto de presupuestos. En particular, regula la tramitación y debate de las enmiendas a la totalidad y las parciales, fijándose unos límites tanto temporales como relativos a la fuente de financiación.

2.2.2	Puntualidad de los presupuestos	BUENA

Andalucía presenta el presupuesto al poder legislativo dos meses antes del inicio del siguiente ejercicio y se aprueba y publica antes de que se inicie, por lo que esta práctica se considera buena. El proyecto de Ley del

Presupuesto y la documentación anexa se remitirán al Parlamento de Andalucía al menos dos meses antes de la expiración del Presupuesto corriente, para su examen, enmienda y aprobación, según la Ley General de La Hacienda Pública de la Junta de Andalucía. La comunidad cumple con su normativa ya que, salvo para el presupuesto de 2019, en los últimos ejercicios presenta el presupuesto al poder legislativo en octubre, dos meses antes del inicio del siguiente ejercicio, y se aprueba y publica en diciembre, antes de que se inicie el ejercicio. Sin embargo, para considerarse esta práctica avanzada, debería presentarse al poder legislativo y ponerse a disposición del público, al menos, tres meses antes del inicio del ejercicio y aprobarse y publicarse, al menos, un mes antes del inicio del ejercicio.

Adicionalmente, la normativa prevé la prórroga presupuestaria en caso de no aprobación del presupuesto antes del inicio del ejercicio correspondiente. Si la Ley del Presupuesto no fuera aprobada por el Parlamento de Andalucía antes del primer día del ejercicio económico que haya de regir se considerará automáticamente prorrogado el del ejercicio inmediatamente anterior, con la estructura y aplicaciones contables del proyecto remitido, en su caso, hasta la aprobación y publicación del nuevo en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

CUADRO 2. FECHA DE PRESENTACIÓN DEL PROYECTO Y APROBACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA EN EL PERIODO 2015-2021

Año	Proceso	Fecha presentación PG al Parlamento	Fecha de aprobación PG (Publicación BOJA)
PG 2015		19/10/2014	31/12/2014
PG 2016		16/10/2015	21/12/2015
PG 2017		18/10/2016	27/12/2016
PG 2018		18/10/2017	15/12/2017
PG 2019	Elecciones autonómicas 02/12/2018	12/06/2019	24/07/2019
PG 2020		11/10/2019	24/12/2019
PG 2021		4/11/2020	31/12/2020

2.3.2	Información sobre el desempeño	BUENA

El presupuesto de gastos sigue una estructura funcional por programas, proporcionando información sobre los gastos realizados en las distintas políticas públicas. La Orden por la que se dictan anualmente las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Andalucía establece la clasificación funcional y por programas que rige

para cada ejercicio. Esta clasificación del gasto permite proporcionar información sobre los gastos realizados en las principales políticas públicas.

Se encuentran asignados objetivos e indicadores a cada programa y se publica el grado de cumplimiento de esos objetivos. La Memoria del Presupuesto que acompaña al Proyecto de Presupuesto contiene la definición de los objetivos y las actividades. A su vez, los objetivos de los programas están en las fichas de programa y se cumplimentan en virtud de lo establecido en la Orden de Elaboración del presupuesto. Además, el cumplimiento se verifica en la fase de rendición de la Cuenta General.

Sin embargo, la documentación presupuestaria debería presentar los resultados perseguidos por los objetivos de cada programa y los avances logrados, para que esta práctica pudiera considerarse avanzada. Los programas de gasto no contemplan los resultados que se pretenden alcanzar con esos objetivos y, por tanto, no se puede conocer el avance logrado sobre unas metas que son inexistentes. La evaluación del impacto final derivado de los programas de gastos y la utilización de esta información para la toma de decisiones presupuestarias es el objetivo final de la presupuestación por resultados y es lo que, en definitiva, permitiría considerar esta práctica como avanzada.

2.3.3	Participación pública	BUENA

Andalucía publica una explicación clara del presupuesto y cualquier ciudadano puede calcular de forma aproximada cómo se distribuye el dinero que aporta con sus impuestos, por lo que esta práctica se considera buena. En la presentación de los presupuestos anuales, que se publica en el Portal de Transparencia de la comunidad, se explica con un lenguaje sencillo y de manera accesible el contenido de los presupuestos, tanto de ingresos y de gastos, atendiendo a diversas clasificaciones y el contexto macroeconómico. Por otro lado, en este mismo Portal de Transparencia, existe un apartado en el que cualquier usuario puede calcular la aportación, de forma aproximada, de cómo se distribuye el dinero que aporta con sus impuestos. El cálculo está basado en un contribuyente sin hijos y cuyos ingresos proceden exclusivamente de rendimientos del trabajo o de actividades económicas. Adicionalmente, alguna publicación recoge indicadores de situación del presupuesto de ingresos, gastos y deuda pública por habitante, como el resumen trimestral de los movimientos de tesorería y ejecución del presupuesto. Así mismo, en la web de la Consejería Hacienda, Industria y Energía y de transparencia se publica un análisis de la deuda pública por habitante (ver Evolución y Estructura del Endeudamiento), así

como en el informe de fiscalización de la Cámara de Cuentas sobre la Cuenta General (Punto 10.17 informe Cuenta 2017) y en publicaciones del Instituto de Estadística. Por otro lado, según indica la comunidad, se está elaborando además un visualizador para reflejar esas repercusiones.

Sin embargo, la comunidad no brinda a los ciudadanos la posibilidad de expresarse formalmente durante las deliberaciones del presupuesto e informar sobre sus repercusiones en los diferentes grupos demográficos. Si se les diera a los ciudadanos la oportunidad de que participasen directamente en las deliberaciones del presupuesto y se detallase la repercusión del presupuesto sobre los ciudadanos diferenciando por grupos demográficos, la práctica sería considerada avanzada. No obstante, la Ley de Participación Ciudadana de Andalucía habilita la posibilidad de que las consejerías, dentro de su ámbito competencial, establezcan procesos de participación ciudadana que contribuyan a la priorización sobre aspectos puntuales del gasto, cuya incorporación se prevea efectuar en sus anteproyectos de estados de gastos del Presupuesto de la Comunidad Autónoma, con la finalidad de incrementar y mejorar el grado de participación de la ciudadanía.

2.4.1	**Evaluación independiente**	**AVANZADA**

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal vela por el cumplimiento de las reglas fiscales de la Comunidad Autónoma de Andalucía. La AIReF garantiza el cumplimiento efectivo por parte de las Administraciones Públicas del principio de estabilidad presupuestaria, tal y como se prevé en el artículo 135 de la Constitución Española. Por ello, elabora informes individuales para Andalucía.

En concreto, las previsiones macroeconómicas de Andalucía requieren el aval de la AIReF y los planes económico – financieros (PEF) de informe previo de la AIReF. La Autoridad Independiente evalúa las previsiones macroeconómicas sobre las que se basa el presupuesto para decidir sobre su aval. Respecto a los planes que Andalucía debe presentar por el incumplimiento de alguna de las reglas fiscales, con carácter previo serán informados por la AIReF antes de su aprobación.

Además, informa sobre la credibilidad de las previsiones fiscales y evalúa ex ante el cumplimiento de las reglas fiscales. La AIReF elabora otros informes dirigidos a determinar si las líneas fundamentales del presupuesto de la comunidad, los presupuestos finalmente aprobados y las previsiones a mitad

del ejercicio permiten alcanzar los objetivos de estabilidad y de deuda fijados en cada ejercicio y cumplir la regla de gasto.

Como consecuencia de estos informes, la AIReF puede formular recomendaciones. Una vez elaborados los informes, la AIReF puede recomendar, siempre que lo estime oportuno, para mejorar el marco fiscal aplicable, así como para garantizar el cumplimiento de las reglas fiscales al cierre del ejercicio, y la comunidad tiene el deber de cumplir o explicar el seguimiento de estas.

Por otro lado, cabe destacar el cumplimiento del deber de colaboración de la comunidad. Según la Ley orgánica de creación de la AIReF, las comunidades como sujetos incluidos en el ámbito de esta Ley estarán obligadas a facilitar la información económico-financiera requerida por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, que sea necesaria para el desempeño de sus funciones, dentro del plazo que ésta señale al efecto. En este sentido, Andalucía cumple con su deber de colaboración.

2.4.2	Modificaciones presupuestarias	AVANZADA

Toda modificación significativa del presupuesto de Andalucía es autorizada por el poder legislativo, por lo que esta práctica es avanzada. Este indicador se cumple de manera avanzada en Andalucía, puesto que antes de que se realicen modificaciones significativas de créditos, sean aumentos o alteraciones sustanciales en su composición, se requiere autorización del poder legislativo. En este sentido, la consejería competente en materia de hacienda, elevará al acuerdo del Consejo de Gobierno, previo informe de la Dirección General de Presupuestos, la remisión al Parlamento de un proyecto de ley de concesión de un crédito extraordinario o de un suplemento de crédito, y se especificarán los recursos concretos que deben financiarlos, salvo en el supuesto de que el Consejo de Gobierno haya acordado la aplicación del Fondo de Contingencia, en cuyo caso la aprobación corresponderá al titular de la consejería de hacienda. Asimismo, este remitirá a la Comisión de Hacienda y Administración Pública del Parlamento de Andalucía, con carácter trimestral, la relación de los expedientes de modificaciones presupuestarias aprobados, acompañada de la documentación que permita conocer, con el mayor nivel de desagregación orgánica, funcional y económica, los créditos de alta y baja, así como la justificación detallada de los motivos por los que se adoptan y la repercusión sobre objetivos e indicadores afectados. Adicionalmente, las limitaciones a las que se encuentran sujetas las modificaciones presupuestarias se

encuentran reguladas en el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía.

2.4.3	Conciliación de proyecciones fiscales	NO ALCANZADA

En Andalucía no se realiza una conciliación entre las sucesivas proyecciones fiscales de manera regular, por lo que esta práctica se considera no alcanzada. La información relativa al proceso de planificación presupuestaria no permite identificar ni cuantificar aquellos factores que explican los cambios producidos en las proyecciones de ingresos y gastos con respecto a la última edición, ni siquiera a nivel agregado. En particular, no se realiza una distinción entre cambios debidos a medidas de política respecto de aquellos relacionados con variaciones en la actividad económica. No obstante, en algunos casos concretos (como cambios estadísticos) a veces se incluye una explicación más detallada, en particular en caso de presentarse un Plan Económico-Financiero.

B. PILAR III. ANÁLISIS Y GESTIÓN DEL RIESGO FISCAL

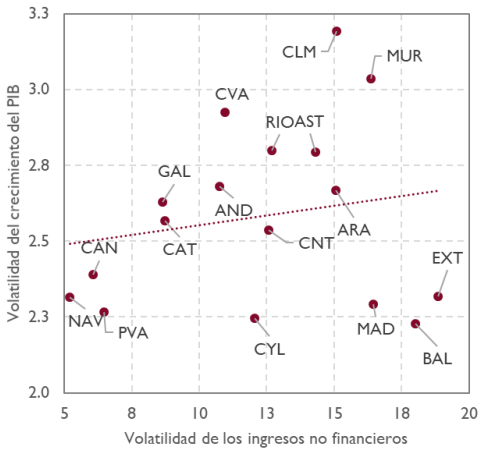
3.1.1.	Riesgos macroeconómicos	NO ALCANZADA

Andalucía no informa regularmente sobre las implicaciones fiscales de los riesgos macroeconómicos. La documentación que se utiliza de manera regular para la formulación de los presupuestos incluye una proyección fiscal formulada sobre la base de un escenario macroeconómico dado. Sin embargo, no se incluye información relativa a la sensibilidad de los ingresos y gastos frente a escenarios alternativos o variaciones en los supuestos macroeconómicos básicos. Las proyecciones fiscales que se publican son puntuales, sin recurrir al uso de escenarios probabilísticos. Solo en el caso de incumplimiento de los objetivos fiscales se publica un análisis de sensibilidad de los ingresos ante variaciones en el crecimiento del PIB.[1]

Sin embargo, a nivel autonómico la volatilidad macroeconómica no parece ser una gran fuente de riesgos fiscales. Aunque el crecimiento del PIB de las CCAA está altamente correlacionado entre sí y sincronizado con el nacional, existe una gran dispersión en la volatilidad de los ingresos fiscales. Este desacople se debe, en parte, al diseño del actual Sistema de Financiación Autonómico que transfiere parte del riesgo macroeconómico a la Administración Central.

[1] En el Plan Económico-Financiero

GRÁFICO 1. VOLATILIDAD MACROECONÓMICA Y FISCAL A NIVEL CCAA



Fuente: Elaboración AIReF en base a datos de INE e IGAE.

3.1.2.	Riesgos fiscales específicos	NO ALCANZADA

Andalucía no presenta regularmente un informe resumido sobre los principales riesgos específicos para sus pronósticos fiscales. Estos riesgos, que pueden tener impacto en las cuentas públicas regionales, son de diversa naturaleza y surgen de la realización de pasivos contingentes o de otros acontecimientos de naturaleza incierta, como sentencias, desastres naturales o el rescate de empresas públicas. La capacidad de un Gobierno autonómico de reaccionar ante estos riesgos depende de la calidad de la información sobre el impacto y la probabilidad de que ocurra de cada uno de los riesgos identificados.

Una adecuada gestión de estos riesgos requiere definir una estrategia conjunta de todos ellos. Esto permitiría identificar, cuantificar y gestionar el impacto que pudieran ocasionar, sobre la base de un documento único y agregado. Pero en la actualidad en el caso de esta comunidad, los riesgos fiscales no son objeto de seguimiento o no es público. Para poder considerar esta práctica al menos como básica sería necesario que se analizaran los principales riesgos específicos en términos cualitativos y se divulgaran en un informe resumido. Si, además, se divulgaran las estimaciones sobre su magnitud sería buena y si se analizara su probabilidad, cuando fuera posible, sería avanzada.

3.1.3.	Análisis de la sostenibilidad fiscal a largo	NO ALCANZADA

Andalucía no publica regularmente proyecciones sobre la evolución de las finanzas públicas en el largo plazo. En España, el proceso de envejecimiento poblacional es un gran riesgo para las finanzas públicas. Por el lado del gasto a nivel autonómico, esto implica un aumento en las áreas de sanidad y dependencia. Por el lado de los ingresos, una población activa relativamente menor contribuirá menos al crecimiento económico y, por tanto, a la recaudación fiscal.

Aunque la deuda autonómica se aproxima al 24% del PIB regional, no se dispone de proyecciones oficiales públicas para las próximas décadas. En este sentido, el gobierno solo se limita a publicar información relativa a vencimientos de valores y préstamos del stock deuda actual. Tampoco existen escenarios de ingresos y gastos que permitan realizar una planificación presupuestaria de largo plazo, sino que suelen restringirse al horizonte temporal de los presupuestos.

3.2.1	Contingencias presupuestarias	AVANZADA

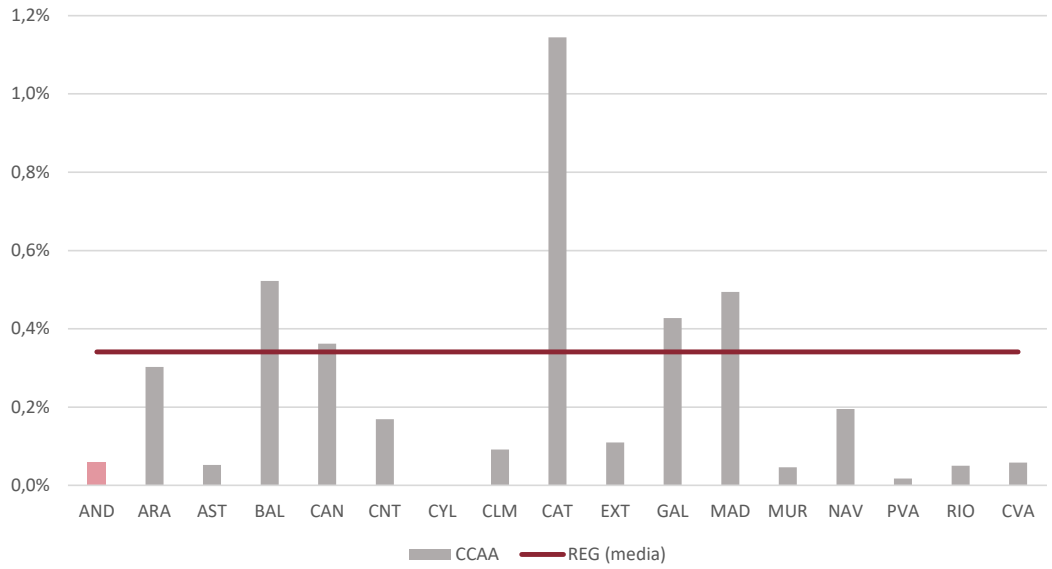
El presupuesto de Andalucía contempla una asignación diferenciada para las necesidades inaplazables de carácter no discrecional y no previstas en el Presupuesto. Andalucía incluye en su presupuesto esta asignación diferenciada que denomina Fondo de Contingencia. Se encuentra en el capítulo V de la clasificación económica del gasto y en el programa 63B de la sección 31.00. Hasta 2020 la dotación del Fondo alcanzaba un volumen de 16 millones de euros, lo que representaba el 0,1% del total de gastos para operaciones no financieras aprobadas para ese ejercicio. Para 2021 Andalucía incrementa sustancialmente la dotación hasta 467 millones, lo que supone un 1,5%, ya que incluye del Fondo de contingencia sanitaria contra el COVID-19 por valor de 451 millones.

Los criterios para utilizar el Fondo de Contingencia se encuentran delimitados en su normativa presupuestaria. De acuerdo con esta normativa, el Fondo de Contingencia servirá para atender necesidades inaplazables de carácter no discrecional y no previstas en el Presupuesto. En particular, señala que se financiarán, únicamente cuando proceda, los créditos extraordinarios, suplementos de crédito y ampliaciones de crédito pero que, en ningún caso, podrá utilizarse el mencionado crédito para financiar modificaciones destinadas a dar cobertura a gastos o actuaciones que deriven de decisiones discrecionales de la Administración, que carezcan de cobertura presupuestaria. Además, su aplicación se decidirá por el Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería competente en materia de hacienda. Por último, los criterios están contenidos en el Acuerdo de

aplicación del fondo y se obtienen de las memorias e informes técnicos que conforman el expediente.

Se informa trimestralmente al Parlamento regional sobre la utilización del Fondo. La Consejería con competencia en materia de hacienda remitirá, con carácter trimestral, a la Comisión de Hacienda y Administración Pública del Parlamento de Andalucía, junto con la relación de los expedientes de modificaciones presupuestarias aprobados, información sobre la aplicación del Fondo de Contingencia acompañada de la documentación que permita conocer la justificación detallada de los motivos por los que se aplica.

GRÁFICO 2. PESO MEDIO DEL FONDO DE CONTINGENCIA SOBRE EL GASTO NO FINANCIERO (CRÉDITOS INICIALES PRESUPUESTOS 2016-2020)



Nota: No se tiene en cuenta para el cálculo de la media el ejercicio 2021 por la excepcionalidad de la dotación en ese año en algunas comunidades por la COVID-19, ya que incrementan sustancialmente su dotación para sufragar las contingencias sanitarias.

3.2.2.	Gestión de riesgos de activos y pasivos	BÁSICA

En Andalucía todo endeudamiento es autorizado por Ley. El marco legal es firme, identifica los responsables con capacidad de endeudamiento, las autorizaciones y los límites que se fijan anualmente. Generalmente, las operaciones de endeudamiento a nivel autonómico se aprueban con la Ley de Presupuestos autonómica. Dependiendo del tipo de operación (i.e. plazo, instrumento, etc.), la normativa exige que se cumplan una serie de requisitos

(por ejemplo, el de prudencia financiera).[2] Adicionalmente, en el caso de las operaciones de crédito en el exterior o emisiones de deuda se requiere la autorización del Estado.

Aunque parte de los riesgos relacionados con los pasivos se informan y analizan regularmente, no hay publicada una estrategia integral de gestión de activos y pasivos. El gobierno publica y analiza regularmente información sobre la estructura de la deuda autonómica (i.e. tipos de instrumento, clases de moneda, tipos de interés, etc.) y su perfil de vencimientos. Asimismo, mensualmente se comunica (sin hacerlo público) al Estado el detalle instrumento por instrumento de la composición de la cartera. Por su parte, el Banco de España publica trimestralmente estadísticas sobre el stock total de deuda de cada comunidad autónoma. A nivel subsector, publica también un desglose por instrumentos y agrupaciones institucionales. Además, se brinda información sobre el total de deuda de empresas públicas fuera del perímetro de Administraciones Públicas. Sin embargo, salvo la información publicada en la Cuenta General, el análisis de riesgos por el lado de los activos financieros es mucho más escaso. Tampoco existe una estrategia de gestión de los riesgos asociados.

3.2.3	Garantías	BUENA

Andalucía publica las garantías públicas, sus beneficiarios y la exposición bruta que estas generan, además de que el valor máximo de las nuevas garantías es aprobado por ley. Al menos una vez al año, Andalucía rinde, en la Cuenta General, la cuenta de avales que contiene el valor total de los avales concedidos por la comunidad, indicando los beneficiarios y la variación interanual. Además, la Ley de presupuestos anuales regula el importe máximo de avales que se pueden conceder a Corporaciones Locales e instituciones que revistan especial interés para la Comunidad Autónoma. Por estos motivos, esta práctica se considera buena.

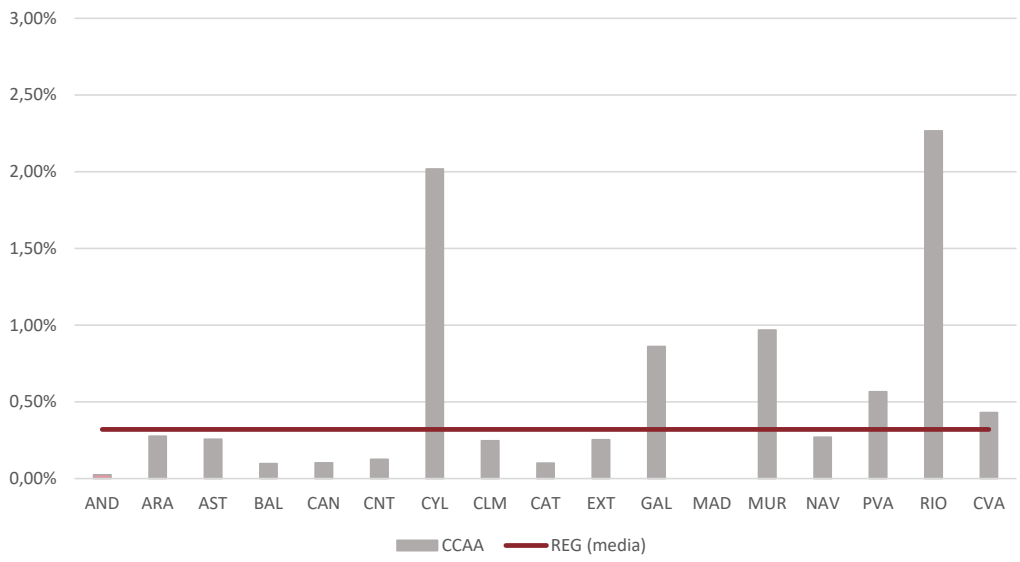
Sin embargo, la comunidad no publica la probabilidad de que las garantías sean ejecutadas. Para que esta práctica pueda ser calificada de avanzada sería necesario que, al menos, una vez al año se publicara la probabilidad de que las garantías fueran ejecutadas. Andalucía no lo publica, si bien, esta comunidad señala que lleva a cabo un seguimiento interno de todas y cada una de las operaciones de aval solicitando información periódica a las

[2] La mayoría de estos requisitos y principios se encuentran en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas

entidades de crédito con el fin de determinar el importe de los avales en riesgo de ejecución.

Por otro lado, durante el ejercicio 2020 la sociedad de garantía recíproca ha articulado medidas de apoyo financiero para luchar contra los efectos de la evolución del coronavirus. Debido a la crisis provocada por la COVID-19, la comunidad ha puesto en marcha líneas de garantías para créditos y préstamos a conceder por entidades financieras en favor de las pequeñas y medianas empresas y autónomos, para paliar las consecuencias económicas de la parada de la actividad empresarial a raíz de la crisis sanitaria causada por el COVID-19.

GRÁFICO 3. PESO EN % PIB DEL IMPORTE MÁXIMO DE GARANTÍAS QUE POR LEY SE PUEDEN CONCEDER (MEDIA DEL LÍMITE DE LOS EJERCICIOS 2016-2021)



3.2.4	Asociaciones público-privadas	BÁSICA

Andalucía publica información, al menos una vez al año, de todos los derechos, obligaciones y riesgos que derivan de contratos de asociaciones público-privadas (APPs). Andalucía publica al menos una vez al año, en el informe económico financiero que acompaña los presupuestos de cada ejercicio, un apartado dedicado a la información relativa a las inversiones financiadas mediante fórmulas de colaboración público-privadas. En dicho informe se detallan de manera pormenorizada las inversiones vigentes en el ejercicio que están utilizando esta fórmula de financiación, riesgos asumidos, fecha de inicio y de finalización del contrato y el pago anual previsto para el citado ejercicio. No obstante, la práctica se consideraría buena si

adicionalmente se publicasen los compromisos de pago previstos durante toda la vigencia del contrato y sería avanzada si adicionalmente se estableciese por ley un límite para las obligaciones acumuladas derivadas de las APPs.

3.2.5	Exposición al sector financiero	BUENA

Aunque el coste de las crisis financieras puede ser muy alto, en España la exposición de las Administraciones Públicas al sistema bancario se concentra a nivel Administración Central. Durante la última crisis se brindaron ayudas financieras a muchas entidades de crédito españolas, en particular a cajas de ahorro regionales. No obstante, casi la totalidad del coste fiscal de dichos rescates fue asumida por el Estado. La asistencia financiera se canalizó principalmente a través del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria y la Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria. Aunque inicialmente también se otorgaron garantías, en su mayoría fueron también a nivel Estado. Entre las consecuencias de dicho proceso de reestructuración destacan la importante reducción en el número de cajas de ahorro y su conversión a entidades bancarias (pasando de ser entidades sin fines de lucro a ser sociedades anónimas, en gran medida con una sustantiva participación privada). A su vez, estos cambios implicaron una limitación a futuro de la exposición al sistema financiero que puede haber a nivel subsector Comunidades Autónomas.

En Andalucía periódicamente se publica una cuantificación de la exposición directa al sector financiero. Una vez al año en la Cuenta General se publica información relativa a la participación de la comunidad en sociedades financieras. En el caso de las garantías y avales, la información no es tan detallada, siendo más complejo aislar las correspondientes a entidades de crédito. Aunque se dispone de información internamente, no se publica la exposición indirecta de la comunidad al sistema financiero (salvo casos excepcionales). La estabilidad de la mayoría de las instituciones financieras donde la comunidad tiene una participación relevante es analizada por el Banco de España[3].

[3] Suelen ser catalogadas como Entidades Menos Significativas. Las Entidades Significativas son supervisadas por el Mecanismo Único de Supervisión europeo.

3.2.6	Recursos naturales	NO ALCANZADA

Andalucía no publica inventario de los intereses autonómicos en activos naturales ni valoración económica ligada a ellos, por lo que no se puede estimar la posible variación de dicho valor económico ni de las rentas de su explotación, considerándose esta práctica no alcanzada. La laguna de información relativa a la valoración de los recursos naturales impide a la comunidad establecer una estrategia de gestión de estos activos. Ahora bien, la relevancia de esta laguna es matizable a la luz de la escasa cuantía de ingresos públicos que se obtienen de estos recursos en comparación con otras fuentes de financiación. No obstante, si la comunidad decidiera recoger en un documento y estimar el valor de los recursos naturales para elaborar una política de gestión de riesgos que pesan sobre estos recursos, sería deseable ampliar el ámbito de definición de los recursos naturales más allá de la explotación de recursos tradicionales, de forma que reflejara todos los recursos regionales adecuadamente.

3.2.7	Riesgos medioambientales	NO ALCANZADA

Andalucía no publica un catálogo de posibles desastres naturales y medioambientales ni un análisis de los riesgos fiscales que se derivan de ellos. Sin embargo, Andalucía elabora junto con su presupuesto anual un informe sobre la incidencia de los indicadores presupuestarios en el cambio climático; es decir, cuenta con el análisis del impacto presupuestario en el medio ambiente, pero no al revés.

Esta laguna le impide gestionar estos riesgos de acuerdo con una estrategia pública, por lo que esta práctica se considera no alcanzada. Un inventario de estos riesgos junto con un análisis cualitativo y cuantitativo de su posible impacto fiscal permitiría a la comunidad autónoma sofisticar su planificación presupuestaria.

3.3.2	Entidades Públicas fuera del ámbito SEC	BÁSICA

Andalucía publica información, al menos anualmente, de todas las transferencias realizadas entre el gobierno y estas entidades, por lo que esta práctica se considera básica. En los Presupuestos y, en concreto en el informe económico y financiero, hay un apartado sobre las Agencias Públicas Empresariales, Sociedades Mercantiles de Participación Mayoritaria,

Fundaciones y Consorcios del Sector Público Andaluz en el que se recoge la financiación de la Junta a estas entidades, tanto las que están dentro del perímetro de consolidación (entidades SEC) como fuera (entidades no SEC). Por este motivo, esta práctica se considera básica. Además, si se publicara un informe sobre los principales agregados financieros (ingresos, gastos, beneficios netos, activos y obligaciones) de estas entidades analizados conforme a unos indicadores diseñados por el gobierno autonómico y publicados, se calificaría como buena y si, adicionalmente, se publicara un informe sobre la relación entre el gobierno autonómico y estas entidades (política de dividendos, etc.), sería avanzada.