

LA TRANSPARENCIA FISCAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN ESPAÑA.

ANEXO. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LAS ILLES BALEARS





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	15

RESUMEN EJECUTIVO

Se muestra cuadro con un resumen del grado de consecución de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears 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 ILLES BALEARS: 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 están integrados por el presupuesto de la comunidad autónoma, organismos autónomos dependientes, entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles públicas, fundaciones del sector público, consorcios, la Agencia Tributaria de las Illes Balears y el ente público Servicio de Salud de las Illes Balears. En cuanto al contenido de los presupuestos generales, se compone de los estados de ingresos y gastos, así como de los presupuestos administrativos, de explotación y capital de las entidades públicas empresariales, otras entidades de derecho público de la comunidad, sociedades mercantiles regionales, fundaciones del sector público autonómico y consorcios adscritos a la comunidad, señalados en la ley. Por último, las Illes Balears señalan la inexistencia de fondos extrapresupuestarios, por lo que la información estaría completa, y, por tanto, esta práctica se considera avanzada.

2.1.2	Previsiones macroeconómicas	BUENA
-------	-----------------------------	-------

Illes Balears publica previsiones propias de los principales agregados macroeconómicos y de los componentes del PIB por el lado de la oferta. La proyección de ingresos y gastos contenida en la documentación presupuestaria publicada suele estar acompañada por una previsión de las principales variables macroeconómicas, incluyendo el detalle del PIB por el lado de la oferta. Este ejercicio se realiza con la información más actualizada y se compara con otras previsiones. Además, 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 AIR^eF, las metodologías y parámetros adicionales utilizados en la previsión no están publicados, lo que impide calificar esta práctica de avanzada.

2.1.3	Marco presupuestario a medio plazo	NO ALCANZADA
-------	------------------------------------	--------------

Illes Balears no publica proyecciones de ingresos y gastos, financieros y no financieros a medio plazo, por lo que esta práctica se considera no alcanzada. La Ley de Finanzas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears establece que el gobierno aprobará un plan presupuestario a medio plazo que se incluirá en el Programa de Estabilidad que elabore el Gobierno del Estado y contendrá un periodo mínimo de tres años, los años publicados en el tomo 1 del articulado de la Ley de presupuestos, memoria y resumen son el ejercicio corriente y dos futuros en clasificación económica. No obstante, entre la documentación presupuestaria que publica la comunidad, ésta no contiene información relativa a proyecciones de ingresos y gastos para un período de entre 3 y 5 años, aunque sí los resultados de los dos ejercicios anteriores. Si la comunidad publicara previsiones a medio plazo, bien de forma agregada o por clasificación económica o funcional, la práctica se consideraría básica, buena o avanzada según el nivel de detalle alcanzado.

No obstante, la comunidad elabora planes presupuestarios a medio plazo, si bien estos no son públicos. Además de la mencionada Ley de Finanzas de la Comunidad, según el artículo 6 de 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, las Comunidades Autónomas deben remitir los planes presupuestarios a medio plazo en los que se enmarcará la elaboración de sus Presupuestos anuales. Por tanto, la comunidad elabora planes presupuestarios a medio plazo que son utilizados para la actualización del Programa de Estabilidad que el Gobierno remite a la Unión Europea antes del 30 de abril de cada año. A pesar de que los Programas de Estabilidad son públicos, la información que contienen está a nivel agregado y al no contener detalle por subsectores y menos aún por Comunidades Autónomas, no permite cambiar la calificación de la práctica de esta comunidad.

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 mencionada Orden HAP/2015/2012, 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 y, por otro, los objetivos de estabilidad, deuda y regla de gasto para todo el período.

2.1.4	Proyectos de inversión	BÁSICA
--------------	-------------------------------	---------------

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 de Illes Balears cumplen el requisito legal de celebrarse mediante licitación pública y competitiva.

Además, si se publicara el valor actualizado de los proyectos de inversión plurianuales y un análisis de costo-beneficio antes de su aprobación, esta práctica se consideraría avanzada. Illes Balears, por un lado, no publica regularmente (como mínimo una vez al año) el valor total de las obligaciones contraídas hasta la fecha ni la estimación del coste total final actualizado de los proyectos plurianuales de inversión. Por otro, tampoco publica un análisis coste-beneficio de las principales inversiones antes de su aprobación. Si la comunidad cumpliera uno de estos requisitos la práctica sería buena y si, además, cumpliera los dos, se consideraría 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 Ley de Finanzas señala que el proyecto de ley de presupuestos generales de la comunidad autónoma, con la documentación complementaria, se remitirá al Parlamento de las Illes Balears antes del día 1 de noviembre de cada año, para su examen, enmienda y, en su caso, 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. La Ley de Finanzas y la Orden de

elaboración de los presupuestos anuales establece, además del ámbito de aplicación, la estructura de los presupuestos. Así, con un mayor grado de detalle, se concreta que los estados de gastos se ajustan a una clasificación orgánica, funcional, económica y territorial. Mientras que los ingresos se estructuran orgánica y económicamente. Adicionalmente, se enumera la documentación que acompaña al anteproyecto de la ley de presupuestos que incluye, entre otra, un estado consolidado de todos los anteproyectos de estados de gastos y de estimaciones de ingresos del sector público administrativo, memorias explicativas, un informe económico- financiero, el avance del estado de ejecución de los presupuestos del año en curso y la información necesaria para relacionar el saldo del presupuesto con el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

Por último, se encuentran reguladas las facultades del poder legislativo para poder realizar enmiendas al presupuesto. En el artículo 146 del Reglamento del Parlamento de las Illes Balears indica que, para el estudio y la aprobación del proyecto de ley de presupuestos generales de la comunidad autónoma, se aplicará el procedimiento legislativo común, salvo ciertas especificidades. No obstante, las facultades del poder legislativo en el proceso para la modificación de la propuesta de presupuesto del poder legislativo están definidas y limitadas en este Reglamento.

2.2.2	Puntualidad de los presupuestos	BUENA
-------	---------------------------------	-------

Illes Balears 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 de presupuestos generales de la comunidad autónoma se remitirá al Parlamento de las Illes Balears antes del día 1 de noviembre de cada año, para su examen, enmienda y, en su caso, aprobación, según su Ley de Finanzas. La comunidad cumple con su normativa y 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 de presupuestos generales de la comunidad autónoma no entra en vigor el día 1 de enero del ejercicio en que tenga que ser efectiva, se

considerar3n autom3ticamente prorrogados los presupuestos iniciales del ejercicio anterior hasta la entrada en vigor de la nueva ley de presupuestos generales, con las particularidades que se establecen en la propia Ley de Finanzas.

CUADRO 2. FECHA DE PRESENTACI3N DEL PROYECTO Y APROBACI3N DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DE LA COMUNIDAD AUT3NOMA EN EL PERIODO 2015-2021

A3o	Proceso	Fecha presentaci3n PG al Parlamento	Fecha de aprobaci3n PG (Publicaci3n BOIB)
PG 2015		29/10/2014	30/12/2014
PG 2016		30/10/2015	30/12/2015
PG 2017		31/10/2016	31/12/2016
PG 2018		30/10/2017	29/12/2017
PG 2019		31/10/2018	29/12/2018
PG 2020		06/11/2019	31/12/2019
PG 2021		05/11/2020	31/12/2020

2.3.2	Informaci3n sobre el desempe3o	B3SICA
--------------	---------------------------------------	---------------

El presupuesto de gastos sigue una estructura funcional por programas, informando sobre los gastos realizados en las distintas pol3ticas p3blicas. La Orden por la que se dictan anualmente las normas para la elaboraci3n de los Presupuestos Generales de la Comunidad Aut3noma de Illes Balears, establece la asignaci3n de dotaciones dentro de una estructura de programas en funci3n de los objetivos que se pretendan conseguir y las actividades que se quieran realizar para alcanzarlos. Con el fin de conseguir una mayor especificaci3n de los objetivos propuestos y la identificaci3n de los proyectos concretos incluidos en cada programa, se establece la desagregaci3n de los programas en subprogramas. Esta clasificaci3n del gasto permite proporcionar informaci3n sobre los gastos realizados en las principales pol3ticas p3blicas.

Sin embargo, aunque se asignan objetivos a cada programa, no se definen indicadores para medir su cumplimiento. La memoria que acompa3a el anteproyecto de presupuestos contiene, a nivel de secci3n/programa, los objetivos a conseguir y las actuaciones a llevar a cabo. No obstante, no se encuentran definidos los indicadores que permiten verificar el cumplimiento de los objetivos.

Adem3s, la documentaci3n presupuestaria deber3a 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 tampoco 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	BÁSICA
--------------	------------------------------	---------------

Las Illes Balears publican una explicación clara del presupuesto para transmitir a la ciudadanía información sobre el contexto macroeconómico y las principales partidas de ingresos y gastos del ejercicio. En la presentación de los presupuestos anuales se explica con un lenguaje sencillo y de manera accesible el contenido de los presupuestos y cómo y en qué se gasta el Gobierno de las Illes Balears, contemplando las diferentes políticas de ingresos y de gastos.

Sin embargo, la comunidad no brinda a los ciudadanos la posibilidad de expresarse formalmente durante las deliberaciones del presupuesto ni informa sobre sus repercusiones en un ciudadano medio o por diferentes grupos demográficos. Aunque la comunidad prevé en su portal de transparencia la participación ciudadana en la elaboración del presupuesto, ésta no brinda a sus ciudadanos la posibilidad de expresarse formalmente en las deliberaciones del presupuesto, ya que solo permite participar en determinadas inversiones a través de sugerencias mediante correo electrónico. En el caso de cumplirse este requisito, además del de explicar la repercusión del presupuesto en el ciudadano medio, la práctica sería buena, y avanzada si adicionalmente las repercusiones se publicaran por diferentes grupos demográficos.

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 las Illes Balears. 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 las Illes Balears.

En concreto, las previsiones macroeconómicas de las Illes Balears 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 las Illes Balears 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, las Illes Balears cumple con su deber de colaboración.

2.4.2	Modificaciones presupuestarias	AVANZADA
-------	--------------------------------	----------

Toda modificación significativa del presupuesto de las Illes Balears es autorizada por el poder legislativo, por lo que esta práctica es avanzada. En las Illes Balears esta práctica se considera avanzada dado que las modificaciones significativas de créditos ya sean aumentos o alteraciones sustanciales en su composición, se realizarán mediante la aprobación del correspondiente proyecto de ley, salvo en determinados casos previstos en la ley en los que se aprobarán mediante el correspondiente acuerdo. No obstante, el Consejo de Gobierno podrá aprobar los créditos extraordinarios

y los suplementos de crédito cuando se financien con la aplicación del fondo de contingencia o con la baja en otros créditos. Por otro lado, las modificaciones de crédito contabilizadas en el trimestre anterior, incluidas, en particular, las modificaciones y rectificaciones de créditos por razón de la utilización del fondo de contingencia, se remitirán al Parlamento trimestralmente.

2.4.3	Conciliación de proyecciones fiscales	NO ALCANZADA
--------------	--	---------------------

En las Illes Balears 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.

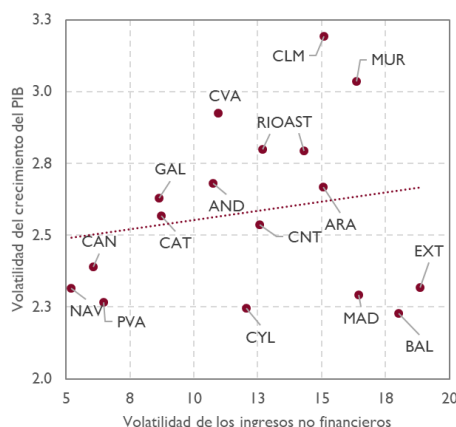
B. PILAR III. ANÁLISIS Y GESTIÓN DEL RIESGO FISCAL

3.1.1. Riesgos macroeconómicos	NO ALCANZADA
---------------------------------------	---------------------

Illes Balears 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 ingresos ante variaciones en el crecimiento de 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.

GRÁFICO 1. VOLATILIDAD MACROECONÓMICA Y FISCAL A NIVEL CCAA



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

¹ En el Plan Económico-Financiero

3.1.2.	Riesgos fiscales específicos	NO ALCANZADA
---------------	-------------------------------------	---------------------

Las Illes Balears no presentan 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
---------------	---	---------------------

Illes Balears 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 30% 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.

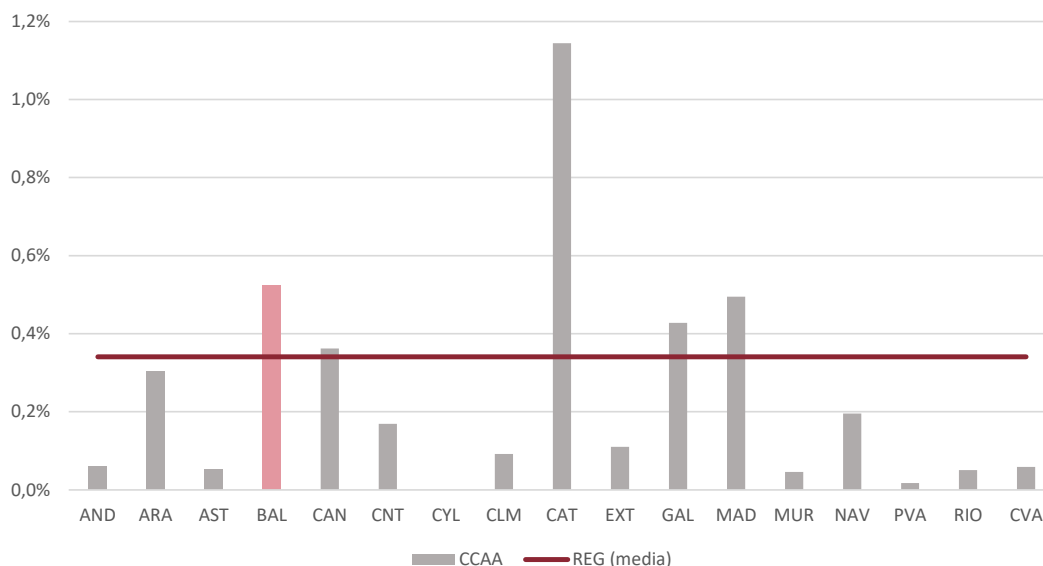
3.2.1**Contingencias presupuestarias****AVANZADA**

El presupuesto de Illes Balears contempla una asignación diferenciada para las necesidades inaplazables de carácter no discrecional y no previstas en el Presupuesto. Illes Balears incluye en su presupuesto esta asignación diferenciada que denomina Fondo de Contingencia. La ley de presupuestos generales de cada ejercicio determinará la cuantía de la dotación anual correspondiente a este Fondo que, según la Ley de Finanzas de la comunidad, ascenderá a un mínimo del 1% y un máximo del 2% de los estados de gastos no financieros del presupuesto inicial consolidado de la Administración de la comunidad autónoma y de las entidades integrantes del sector público administrativo. Hasta 2019, la dotación del Fondo alcanzó un volumen de 22 millones de euros, lo que representa el 0,5% del total de gastos para operaciones no financieras del presupuesto inicial consolidado aprobadas para ese ejercicio. Para 2021 Illes Balears incrementa sustancialmente la dotación hasta 80 millones, lo que supone un 1,7%,

Los criterios para poder utilizar el Fondo de Contingencia se encuentran delimitados en su normativa presupuestaria. De acuerdo con esa normativa, el Fondo está previsto para atender necesidades inaplazables, de carácter no discrecional, no previstas en los presupuestos generales aprobados inicialmente y que se puedan presentar a lo largo del ejercicio. En particular, se financiarán únicamente, cuando proceda, los créditos extraordinarios, suplementos de crédito, ampliaciones de crédito e incorporaciones de créditos, en los términos establecidos en la Ley de Finanzas, la cual también contiene limitaciones de financiación con cargo al Fondo. Además, las aplicaciones del Fondo de Contingencia se aprobarán mediante un acuerdo del Consejo de Gobierno, con carácter previo a la tramitación y la aprobación de las modificaciones o las rectificaciones de crédito previstas en la ley, a propuesta del consejero competente en materia de hacienda y presupuestos y con el informe del director general competente en materia de presupuestos.

Se informa trimestralmente al Parlamento regional sobre la utilización del Fondo. Las modificaciones de crédito contabilizadas en el trimestre anterior y, en particular, las modificaciones y rectificaciones de créditos por razón de la utilización del Fondo de Contingencia, se remitirán trimestralmente por el Gobierno al Parlamento.

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 Illes Balears 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. Por otra parte, la comunidad publica en su página web datos de deuda de la Administración de la Comunidad Autónoma y de su sector público instrumental y aporta información relativa a las cifras de deuda por instrumento y composición de la cartera, así como sobre negociación y licitación a largo y corto plazo.

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

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
--------------	------------------	--------------

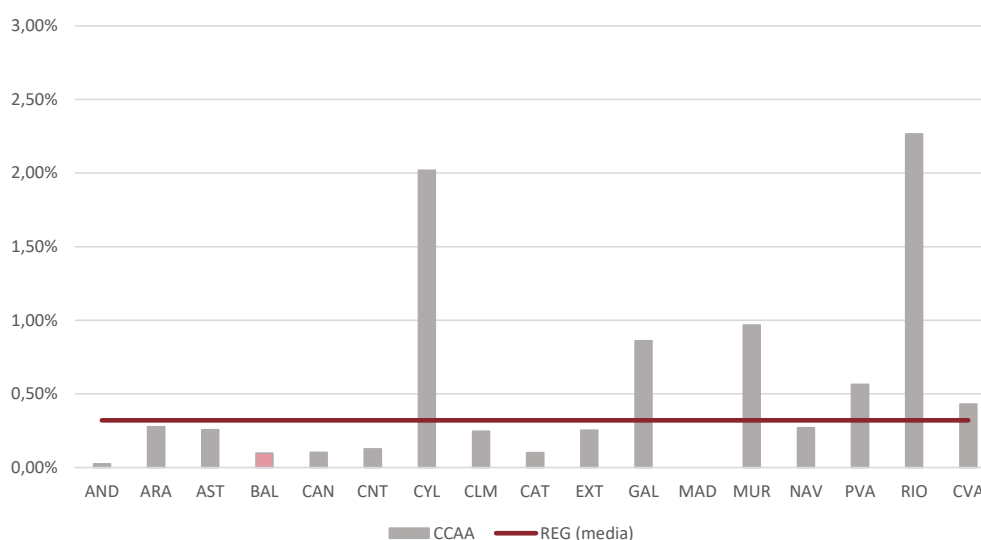
Illes Balears publica las garantías públicas, sus beneficiarios y la exposición bruta que estas generan, además de que el valor máximo de las nuevas garantías es aprobado por ley. Al menos una vez al año, en la Cuenta General de Illes Balears se publica el valor total de los avales concedidos por la comunidad, indicando los beneficiarios, el importe suscrito, las amortizaciones realizadas y la amortización pendiente. Además, la Ley de presupuestos anuales regula el importe máximo de avales que se pueden conceder, con carácter solidario y con renuncia expresa al beneficio de excusión, directamente o mediante sus organismos autónomos, hasta la cuantía total de 30.000.000 de euros. Adicionalmente, se limita el importe de cada aval que no podrá exceder del 30% de la cuantía señalada, excepto en los casos que acuerde el Consejo de Gobierno y teniendo en cuenta que esta limitación afecta exclusivamente a cada una de las operaciones avaladas y no tiene carácter acumulativo por entidad, institución o empresa avalada. Por todo lo anterior, 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.

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

NO ALCANZADA

Illes Balears no publica información de todos los derechos, obligaciones y riesgos que derivan de los contratos de asociaciones público-privadas, por lo que esta práctica se considera no alcanzada. La falta de publicación por parte de Illes Balears del posible impacto fiscal de estas asociaciones impide calificar esta práctica, al menos, de básica. Sin embargo, se publica, al menos una vez al año, alguna información relacionada con las APPs. En este sentido, por un lado, la Memoria de la Cuenta General informa de los activos que figuran en el inmovilizado de la comunidad y derivan de contratos de APPs y, por otro, la Memoria de la Cuenta Anual del Servei de Salut de las Illes Balears aporta información de los contratos de colaboración público-privada: fase de construcción (año de inicio y de finalización), inversión, fase de explotación (año de inicio y de finalización) y pago anual de la Administración. que sólo se publica en catalán

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 Illes Balears 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 España³.

3.2.6	Recursos naturales	NO ALCANZADA
--------------	---------------------------	---------------------

Illes Balears 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

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

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
--------------	---------------------------------	---------------------

Illes Balears no publica un catálogo de posibles desastres naturales y medioambientales ni un análisis de los riesgos fiscales que se derivan de ellos, considerándose esta práctica no alcanzada. Esta laguna le impide gestionar estos riesgos de acuerdo con una estrategia pública. 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
--------------	--	---------------

Illes Balears publican las transferencias realizadas entre el gobierno y estas entidades, por lo que esta práctica se considera básica. Illes Balears publica en la Ley anual de presupuestos y en la Cuenta General el importe total de las transferencias que la comunidad realizará a las entidades públicas que forman parte del Sector Público de la comunidad autónoma de las Illes Balears, aunque se encuentren fuera del perímetro de consolidación (entidades no SEC). Esta información permite calificar esta práctica de 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.