

LA TRANSPARENCIA FISCAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN ESPAÑA.

ANEXO. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA





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 Cataluña 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 CATALUÑA: 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 incluyen la totalidad de ingresos y gastos por su importe íntegro, así como los de los entes autónomos y las empresas públicas. Además, los estados financieros de otras entidades del sector público y adscritas se incluyen a los presupuestos de la Generalitat de Cataluña, así como la información presupuestaria y financiera de aquellas entidades en los que la Generalitat participa de forma no mayoritaria. Todos los datos se publican tanto en formato documental, como en fichero Excel en el correspondiente portal de presupuestos (en sus diferentes fases de Proyecto y Ley), así como en los portales de Datos Abiertos (una vez aprobados los presupuestos). Por tanto, esta práctica se considera avanzada.

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

Cataluña publica previsiones propias de los principales agregados macroeconómicos y de los componentes del PIB por el lado de la demanda. 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 demanda. Esta última se produce con la información más actualizada y se la compara con otras previsiones. La práctica en esta comunidad autónoma también incluye la publicación de los supuestos exógenos subyacentes. Adicionalmente, la documentación incluye una explicación sobre la evolución esperada de los supuestos subyacentes y de su impacto en la proyección macroeconómica. 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	BUENA
-------	------------------------------------	-------

Cataluña publica proyecciones de ingresos y gastos, financieros y no financieros a medio plazo, atendiendo a una clasificación económica. En la memoria explicativa del Proyecto de presupuesto 2019, Cataluña publica por primera vez el escenario presupuestario a medio plazo que abarca desde 2019 al 2022. Así mismo, se recogen para dicho periodo los resultados esperados de las reglas fiscales que resultan de aplicación (objetivos de estabilidad, objetivo de deuda y regla de gasto). Dado que Cataluña desglosa esas proyecciones atendiendo a una clasificación económica de los dos ejercicios anteriores y de las proyecciones a medio plazo por categoría económica, esta práctica se considera buena.

Sin embargo, Cataluña 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. Hay que destacar que se ha reformado la Ley de Finanzas Públicas de Cataluña para introducir la obligatoriedad de elaborar escenarios presupuestarios plurianuales desagregados por departamentos.

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

Además, se publica una vez al año el valor total actualizado de los proyectos de inversión plurianuales. En la Cuenta General de Cataluña se recogen los proyectos de inversión plurianuales, atendiendo a una clasificación orgánica, por consejería.

Sin embargo, Cataluña, aunque realiza un análisis coste-beneficio de los proyectos más importantes antes de su aprobación, todavía no lo publica. Aquellas iniciativas de gasto público, incluidas las inversiones, que se sometan a la aprobación del Gobierno autonómico y que superen un impacto presupuestario de 10 millones de euros, deben presentar un Informe de Impacto Económico y Social (IIES), el cual comprende una evaluación económica *ex ante*. Desde 2020, este informe se publica en la web de la comunidad.

2.2.1	Legislación fiscal	AVANZADA
-------	--------------------	----------

En la legislación presupuestaria se encuentra claramente definido el calendario para la preparación y aprobación del presupuesto. La legislación establece que los organismos superiores de la Generalidad y sus departamentos enviarán al Consejero de Economía y Finanzas, antes del 1 de mayo de cada año, sus anteproyectos de los estados de gastos, debidamente ajustados a las leyes que sean de aplicación y a las directrices aprobadas por el Gobierno a propuesta del mencionado consejero. El Proyecto de ley del presupuesto de la Generalidad y la documentación anexa se remitirán al Parlamento de Cataluña antes del 10 de octubre de cada año, para su examen, enmienda y aprobación.

Así mismo, se establecen los principales requisitos de contenido del presupuesto, especificándose la estructura y la documentación adjunta al proyecto de presupuestos, así como los entes integrados en el mismo. Con carácter general, se indica que el presupuesto de la Generalidad incluirá la totalidad de sus gastos e ingresos, así como los de las entidades autónomas y empresas públicas. Con un mayor grado de detalle, se concreta que el presupuesto contendrá los estados de gastos, de ingresos de la Generalidad y sus entidades autónomas de carácter administrativo y los estados de recursos y donaciones, todos ellos con la debida especificación de los créditos necesarios para atender el cumplimiento de las obligaciones o de estimación de derechos o de recursos. Adicionalmente, se enumera la documentación que deberá adjuntarse al proyecto de presupuestos, donde

se incluye, entre otra, una memoria explicativa, la liquidación del presupuesto del año anterior y un estado de ejecución del presupuesto vigente, una memoria sobre las inversiones, un informe económico y financiero y el cálculo de la balanza fiscal de Cataluña con la Administración central. Por el lado de la estructura, los ingresos se clasifican a nivel orgánico y económico y los gastos se clasifican por una triple vertiente: orgánica, funcional y económica.

Por último, también se fijan las facultades del poder legislativo para poder realizar enmiendas al presupuesto. El capítulo II del Reglamento del Parlamento de Cataluña recoge específicamente el proceso de debate de las enmiendas a la totalidad o de las secciones presupuestarias o los debates del articulado y los estados de gastos.

2.2.2	Puntualidad de los presupuestos	NO ALCANZADA
-------	---------------------------------	--------------

Cataluña ha prorrogado en los últimos dos años los presupuestos durante todo el ejercicio y aprobados, en los anteriores años, ya iniciado el ejercicio, por lo que esta práctica se considera no alcanzada. El Proyecto de ley del presupuesto de la Generalidad de Cataluña y la documentación anexa, según su Ley de Finanzas Públicas, se remitirán al Parlamento de Cataluña antes del 10 de octubre de cada año, para su examen, enmienda y aprobación. Por lo que, según el marco jurídico, se tendría conocimiento del presupuesto dos meses antes del inicio del ejercicio y se aprobaría y publicaría dentro del último mes del ejercicio, por lo que la práctica podría ser buena. Sin embargo, mientras que los presupuestos del período 2014 a 2016 se aprobaron dentro del propio ejercicio fiscal, e incluso muy avanzado el semestre, los presupuestos de 2017, 2018 y 2019 han sido prorrogados, sin que los respectivos proyectos de ley se llegaran a presentar al Parlamento de Cataluña durante el ejercicio anterior. De esta forma, aunque la norma jurídica conllevaría a considerar esta práctica como buena, la práctica de los últimos años supone considerar esta práctica como no alcanzada.

Adicionalmente, la normativa prevé la prórroga presupuestaria en caso de no aprobación del presupuesto antes del inicio del ejercicio correspondiente. En el caso de que no se apruebe el presupuesto antes del comienzo del nuevo año fiscal, se considerará prorrogado automáticamente el presupuesto del año anterior en sus créditos iniciales hasta la aprobación y la publicación de los nuevos en el «Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya».

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 DOGC)
PG 2015		03/12/2014	11/03/2015
PG 2016	Elecciones autonómicas 17/09/2015	24/05/2016	08/06/2016
PG 2017		29/11/2016	24/03/2017
PG 2018	Elecciones autonómicas el 21/12/2017 convocadas por Rajoy como medida de aplicación del art. 155 de la Constitución Española	-	Prorrogados
PG 2019		-	Prorrogados
PG 2020		29/01/2020	30/04/2020
PG 2021		-	Prorrogados

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. Los estados de gastos de los Presupuestos Generales de Cataluña atienden a una 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 los mismos. La ley anual de presupuestos generales de la comunidad contiene la "Memoria de programas" en la que se definen para cada uno de los programas de gasto unos objetivos estratégicos y operativos y se asignan unos indicadores de seguimiento. Se informa sobre el cumplimiento de esos objetivos a través de la realización de los indicadores, consignándose la implementación realizada correspondiente a dos años anteriores al del presupuesto (ejercicios cerrados) y la realización estimada de los indicadores correspondientes al ejercicio corriente y al que se refiere el presupuesto.

Por otra parte, se definen las misiones que se corresponden con los resultados perseguidos para cada programa, pero no se informa sobre los avances logrados. Los programas de gasto describen las misiones que se refieren a los resultados que se pretenden alcanzar con esos objetivos, pero no se aporta información sobre los avances logrados al respecto. 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. En este sentido, los procesos de revisión del gasto llevados a cabo por la Generalitat podrían servir de punto de partida para la evaluación ex post de las políticas públicas.

2.3.3	Participación pública	BÁSICA
--------------	------------------------------	---------------

Cataluña publica 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, contemplando desde la coyuntura económica hasta las políticas de ingresos y de gastos, atendiendo a diversas clasificaciones.

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. Darles a los ciudadanos la oportunidad de que participen directamente en las deliberaciones del presupuesto y explicar la repercusión del presupuesto en el ciudadano medio, permitiría calificar esta práctica como buena y si, además, se detalla la repercusión del presupuesto sobre los ciudadanos diferenciando por grupos demográficos, la práctica sería considerada avanzada.

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 Cataluña. 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 Cataluña.

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

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

Toda modificación significativa del presupuesto de Cataluña es autorizada por el poder legislativo, por lo que esta práctica se considera avanzada. Este indicador se cumple de manera avanzada en Cataluña puesto que, antes de que se realicen modificaciones significativas de créditos, se requiere aprobación del Parlamento catalán. En este sentido, se requiere la aprobación *ex ante* del Parlamento de Cataluña para los créditos extraordinarios o suplementos de crédito. El Texto Refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña especifica las distintas limitaciones que operan sobre las modificaciones presupuestarias y, en particular, sobre las transferencias de crédito. Además, se informa anualmente a la Sindicatura de Cuentas de todas las modificaciones presupuestarias y es este organismo el que lo presenta al Parlamento de Cataluña. Por su parte, el Gobierno regional debe informar trimestralmente al Parlamento de Cataluña de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito con el mismo detalle, como mínimo, que el presupuesto respectivo.

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

En Cataluña 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.

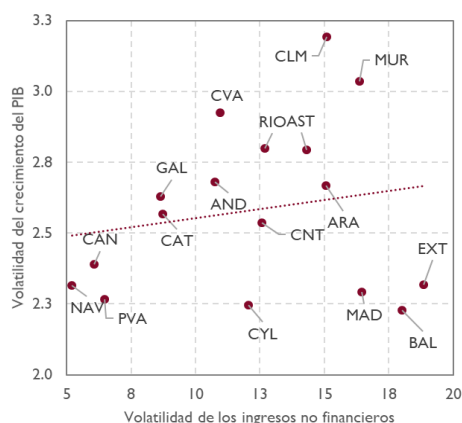
B. PILAR III. ANÁLISIS Y GESTIÓN DEL RIESGO FISCAL

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

Cataluña 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 AIR^eF en base a datos de INE e IGAE.

¹ En el Plan Económico-Financiero

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

Cataluña 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 plazo	NO ALCANZADA
---------------	---	---------------------

Cataluña 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 37% 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. A nivel interno, la comunidad señala

que de forma no sistemática se han realizado análisis de la sostenibilidad de la deuda y del impacto demográfico futuro en las necesidades de gasto de determinadas políticas.

3.2.1	Contingencias presupuestarias	BUENA
--------------	--------------------------------------	--------------

El presupuesto de Cataluña contempla una asignación diferenciada para las contingencias que surjan en la ejecución presupuestaria durante el ejercicio.

Cataluña incluye en sus presupuestos esta asignación diferenciada que denomina Fondo de Contingencia. Este se encuentra en el capítulo V de la clasificación económica de gastos. La regulación específica del Fondo de Contingencia se realiza en las leyes de presupuestos anuales. Para el año 2020 la dotación del Fondo alcanza un volumen de 250 millones de euros, siendo el peso del fondo sobre el gasto no financiero presupuestado del 0,9%. A la fecha, Cataluña no ha aprobado los presupuestos para 2021.

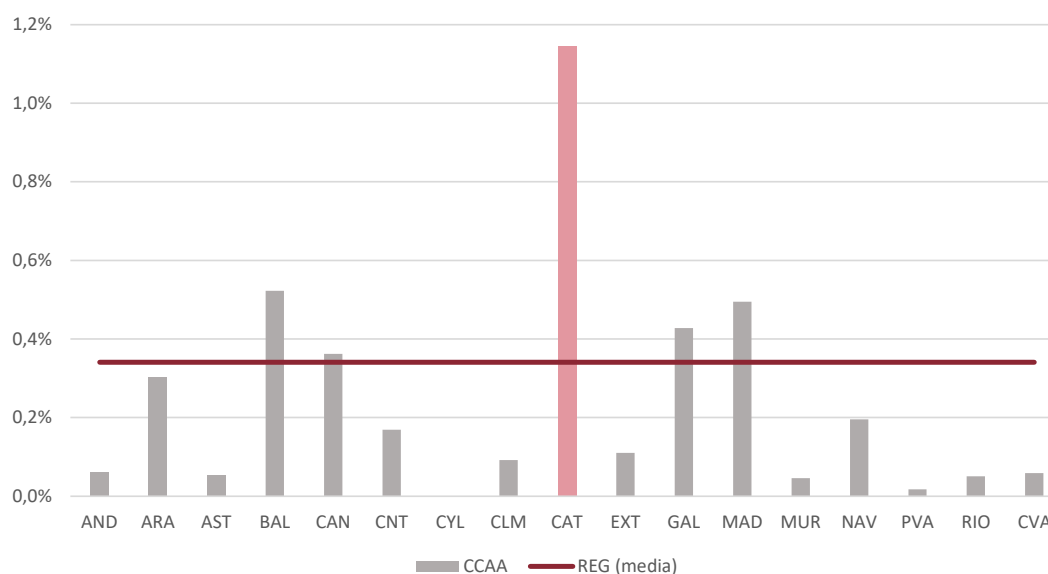
Los criterios para poder utilizar el Fondo de Contingencia se encuentran delimitados en su normativa presupuestaria.

La ley anual de presupuestos de Cataluña prevé que el Fondo de Contingencia se destine, si procede, a atender necesidades inaplazables, de carácter no discrecional y que no se hubiera previsto en el presupuesto aprobado inicialmente a lo largo del ejercicio, lo que da cumplimiento a la obligación establecida en el artículo 31 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Se publica regularmente dentro del ejercicio información sobre la utilización del Fondo, pero no se informa al parlamento regional.

Para que pueda aplicarse la dotación incluida anualmente en el Fondo de Contingencia, es necesario que lo apruebe el Gobierno, a propuesta del consejero competente en materia de presupuestos. Estos acuerdos de gobierno de aprobación de la aplicación del fondo son públicos. Además, la aplicación debe realizarse mediante transferencias de crédito a favor de la sección competente por razón de la materia. Aunque las aplicaciones del Fondo de Contingencia se publican en el Informe de Ejecución Mensual, no se remite al parlamento regional dentro del ejercicio presupuestario un informe acerca de la utilización del Fondo para notificarle la transferencia del fondo a las específicas partidas presupuestarias.

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 Cataluña 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,

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

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.

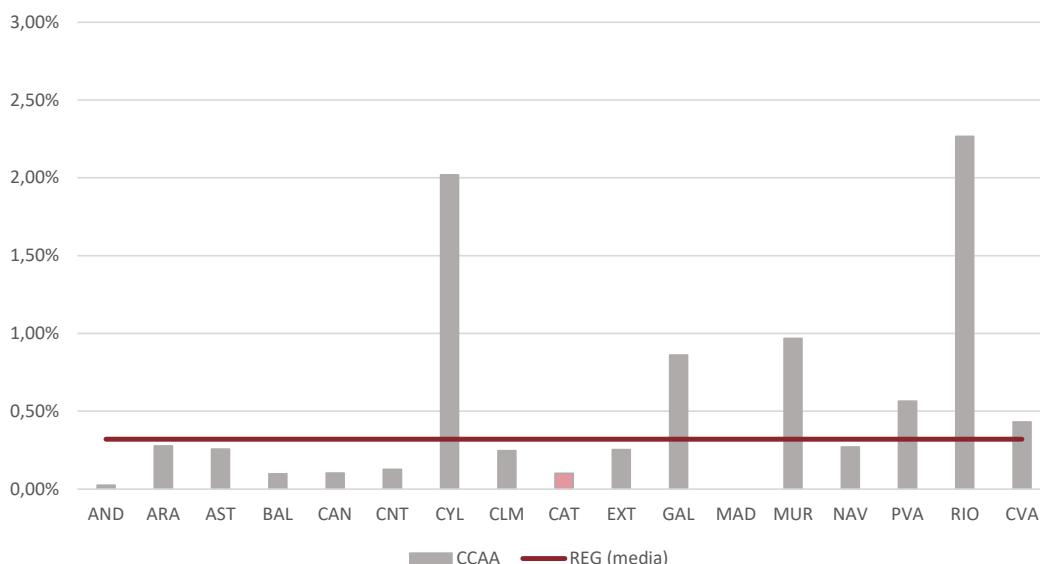
3.2.3	Garantías	BUENA
-------	-----------	-------

Cataluña 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. Cataluña publica, en la Cuenta General, todas las garantías públicas, sus beneficiarios y la exposición bruta que éstas generan. Además, su valor máximo es aprobado por las leyes anuales de Presupuestos. Por estos motivos, esta práctica puede ser calificada como 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	BUENA
--------------	--------------------------------------	--------------

Cataluña publica información, al menos una vez al año, de todos los derechos, obligaciones y riesgos que derivan de contratos de asociaciones público-privadas (APPs). Cataluña publica información, al menos una vez al año, de todas las obligaciones que derivan de contratos de APPs en su cuenta General en las secciones correspondientes y en la aplicación presupuestaria 200.0003. Además, publica información, al menos una vez al año, de todos los gastos previstos durante la vigencia del contrato. Por estos motivos, esta práctica se califica como buena. Adicionalmente, si se estableciera por ley un límite para las obligaciones acumuladas derivadas de las asociaciones público-privadas, la práctica se consideraría avanzada.

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 Cataluña 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
-------	--------------------	--------------

Cataluña 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

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

allá de la explotación de recursos tradicionales, de forma que reflejara todos los recursos regionales adecuadamente.

3.2.7	Riesgos medioambientales	NO ALCANZADA
--------------	---------------------------------	---------------------

Cataluña 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	BUENA
--------------	--	--------------

Cataluña publica información, al menos anualmente, de todas las transferencias realizadas entre el gobierno y estas entidades, por lo que esta práctica se considera buena. En la ley de presupuestos de cada ejercicio, se publica toda la información de las entidades del sector público de la Generalitat tanto las que se encuentran dentro del perímetro de consolidación (entidades del ámbito SEC) como fuera (entidades fuera del ámbito SEC). Cataluña señala la inclusión por primera vez de información sobre la liquidación de las entidades del sector público fuera del ámbito SEC en las cuentas generales 2018. A su vez, en la cuenta general, se publican todas las transferencias realizadas entre el gobierno y estas entidades, en el detalle por aplicaciones, conceptos, artículos, capítulos, servicios y secciones.

Además, se publica un informe sobre los principales agregados financieros de estas entidades. Las cuentas anuales y los estados contables y presupuestarios de estas entidades se publican en la Cuenta general de la comunidad, lo que permite calificar esta práctica como buena. Adicionalmente, si se publicaran todas las formas de apoyo indirecto del gobierno autonómico a estas entidades (garantías explícitas e implícitas, subsidios a los tipos de interés, trato preferencial acordado en procedimiento público, política de dividendos, etc.), sería avanzada.