LA TRANSPARENCIA FISCAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN ESPAÑA.

ANEXO. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN

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 15

RESUMEN EJECUTIVO

Se muestra cuadro con un resumen del grado de consecución de la Comunidad Autónoma de Castilla y León 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 CASTILLA Y LEÓN: 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 de Castilla y León incluyen los estados de ingresos y gastos atendiendo a una clasificación económica y, en el caso de los gastos, también a una clasificación funcional por programas económica y orgánica (gastos por aplicación). Además, se añaden los presupuestos de explotación y capital de las empresas públicas, las fundaciones públicas y los consorcios dotados de personalidad jurídica conforme a la ley 30/1992, así como el resto de los entes o instituciones públicas creadas por la comunidad o dependientes de ella y cualesquiera otras personas jurídicas en las que participe mayoritariamente. En la Cuenta General de la comunidad, Castilla y León publica estados consolidados de ingresos y gastos, incluyendo las cuentas de las universidades públicas y sus entidades en un epígrafe aparte. 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

Castilla y León 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 pero no se la 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 AIReF, 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

La Comunidad de Castilla y León no publica proyecciones de ingresos y gastos, financieros y no financieros como mínimo de tres años, por lo que esta práctica se considera no alcanzada. La Ley de Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León indica que los presupuestos anuales se enmarcarán en los escenarios presupuestarios plurianuales. Por otro lado, a pesar de que el Informe Económico y Financiero que publica la Junta de Castilla y León sobre el presupuesto del ejercicio contiene un apartado sobre la programación a medio plazo, únicamente se integran los fondos europeos y los planes y programas plurianuales de la comunidad, pero no las proyecciones de ingresos y gastos del ejercicio objeto del presupuesto y de los dos siguientes. Para haberse considerado esta práctica buena, tendría que publicarse dicha información para un período de entre 3 y 5 años, y avanzada si el detalle va a clasificación orgánica o funcional. Sin embargo, sí publica los resultados de los dos ejercicios anteriores.

No obstante, la comunidad elabora planes presupuestarios a medio plazo, si bien estos no son públicos. 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	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 Castilla y León 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. El Anexo de Inversiones que acompaña a los Proyectos de Presupuestos anuales de la Comunidad de Castilla y León recoge el valor total de los proyectos de gasto por consejerías. Se publica en dicho anexo el año anterior, el correspondiente al año del presupuesto y el programa plurianual con el importe de las anualidades.

Sin embargo, Castilla y León no somete los proyectos a un análisis coste-beneficio publicado antes de su aprobación. 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, la 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 Castilla y León señala el plazo y los distintos documentos a rellenar por los distintos centros gestores. Por su parte la ley orgánica 14/2007 de 30 de noviembre que reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y

León en su artículo 89.2 establece que la Junta presentará el proyecto de Presupuestos a las Cortes de Castilla y León antes del 15 de octubre de cada año.

Así mismo, se establecen los principales requisitos de contenido del presupuesto, especificándose tanto la estructura y la documentación complementaria 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 Castilla y León, la Administración Institucional formada por los organismos autónomos y los entes públicos de derecho privado, las empresas públicas, las fundaciones públicas, excepto las constituidas solamente por las universidades públicas, y las otras entidades u órganos del sector público autonómico que no formen parte de la administración de la comunidad y que tengan dotación diferenciada y presupuesto limitativo. Por el lado de la estructura, los ingresos se clasifican a nivel orgánico y económico mientras que 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, el presupuesto consolidado, una memoria explicativa de su contenido y de las principales variaciones que suponga el proyecto respecto de los presupuestos en vigor, un informe económico y financiero, la liquidación del presupuesto del año anterior, un estado de ejecución del vigente y la cuenta consolidada de los presupuestos generales de la Comunidad.

Por último, se encuentran reguladas las facultades del poder legislativo para poder realizar enmiendas al presupuesto. El Reglamento de las Cortes de Castilla y León, en su artículo 127 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**

Castilla y León 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 a las Cortes de Castilla y León antes del 15 de octubre de cada año para su examen, enmienda y aprobación, según su Estatuto de Autonomía. La comunidad cumple con su normativa ya que, salvo para los presupuestos de 2019 y 2017, presenta el presupuesto al poder legislativo en octubre, dos meses antes del inicio del

siguiente ejercicio, y se aprueban y publican 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. La Ley de Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León indica que si la Ley del Presupuesto no fuera aprobada por las Cortes antes del primer día del ejercicio económico que haya de regir se considerará automáticamente prorrogado el del ejercicio inmediatamente anterior hasta la aprobación y publicación de los nuevos en el «Boletín Oficial de Castilla y León».

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

Presupuesto relativo a	Proceso	Fecha presentación PG a las Cortes	Fecha de aprobación PG (Publicación BOCYL)
PG 2015		14/10/2014	29/12/2014
PG 2016		13/10/2015	31/12/2015
PG 2017		02/05/2017	06/07/2017
PG 2018		11/10/2017	29/12/2017
PG 2019		-	Prorrogados
PG 2020		-	Prorrogados
PG 2021		26/11/2020	25/02/2021

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 de Castilla y León 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 definidos los objetivos e indicadores asignados a cada programa y se publica el cumplimiento de estos objetivos. Las Memorias descriptivas de los programas de gasto que acompañan al Proyecto de Presupuestos contienen la definición de los objetivos y las actividades. Así

mismo, contienen los indicadores asignados a los objetivos para verificar su cumplimiento, consignándose el grado de realización de los indicadores correspondiente al ejercicio anterior y la previsión de realización tanto para el año en curso como para el año al que se refiere el presupuesto.

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**	**BÁSICA**

Castilla y León 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, que se publica en la Consejería de Hacienda y Finanzas Públicas 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, así como el contexto macroeconómico.

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 de Castilla y León. 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 Castilla y León.

En concreto, las previsiones macroeconómicas de Castilla y León 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 Castilla y León 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, Castilla y León cumple con su deber de colaboración.

2.4.2	Modificaciones presupuestarias	AVANZADA

Toda modificación significativa del presupuesto de Castilla y León es autorizada por el poder legislativo, por lo que esta práctica se considera avanzada. Este indicador se cumple de manera avanzada en Castilla y León, 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 persona titular de la consejería competente en materia de hacienda, previo informe de la Dirección General de Presupuestos elevará al acuerdo de la Junta 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. Las limitaciones vienen recogidas en la Ley de la Hacienda y del sector público de la Comunidad de Castilla y León y en la Ley de los presupuestos anuales. Además, la Consejería de Hacienda remitirá a las Cortes de Castilla y León cada dos meses las modificaciones de crédito realizadas en dicho periodo.

2.4.3	Conciliación de proyecciones fiscales	NO ALCANZADA

En Castilla y León 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 Planes Económico-Financiero.

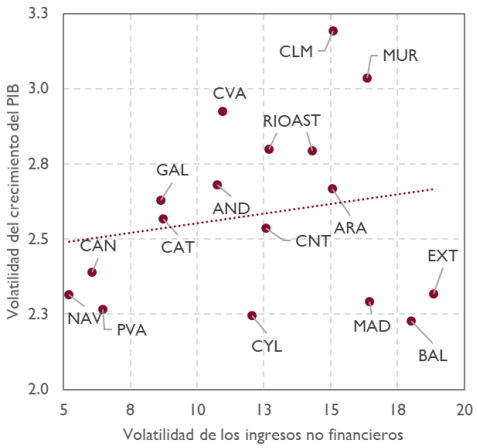
B. PILAR III. ANÁLISIS Y GESTIÓN DEL RIESGO FISCAL

3.1.1.	Riesgos macroeconómicos	NO ALCANZADA

Castilla y León 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 AIReF en base a datos de INE e IGAE.

[1] En el Plan Económico-Financiero

3.1.2.	Riesgos fiscales específicos	NO ALCANZADA

Castilla y León no realiza una evaluación de los riesgos macroeconómicos y fiscales en la elaboración de los Presupuestos anuales. 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. No obstante, la Comunidad indica que esta evaluación se realiza con la elaboración de los planes económico-financieros previstos en la normativa sobre estabilidad presupuestaria, si bien.

3.1.3.	Análisis de la sostenibilidad fiscal a largo	NO ALCANZADA

Castilla y León 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.

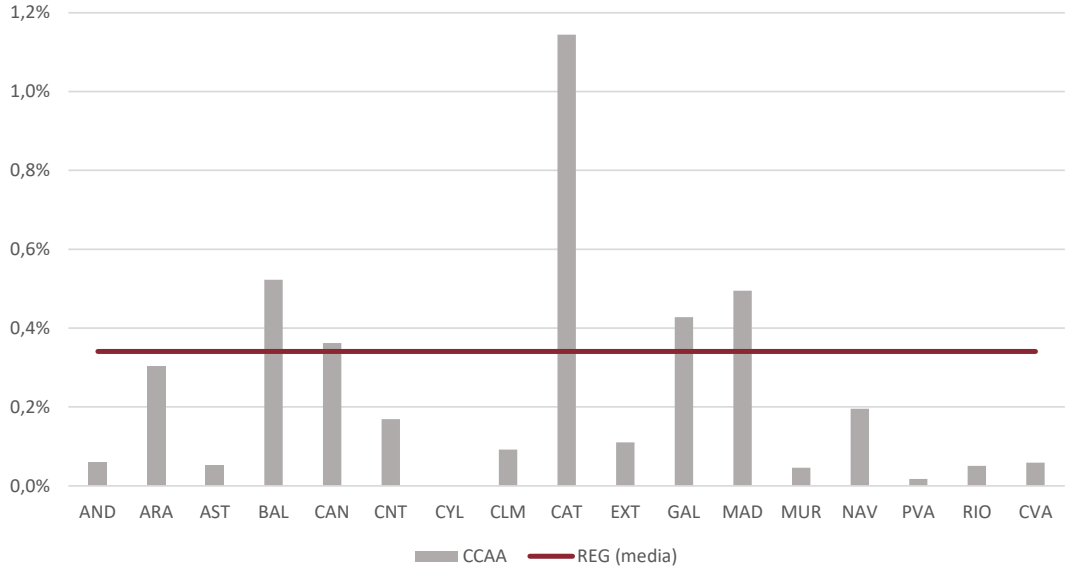
Aunque la deuda autonómica se aproxima al 24% del PIB regional, no se dispone de proyecciones oficiales públicas para las próximas décadas. En este sentido, el gobierno solo se limita a publicar información relativa a vencimientos de valores y préstamos del stock deuda actual. Tampoco existen escenarios 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	NO ALCANZADA

El presupuesto de Castilla y León no contempla una asignación diferenciada para las necesidades inaplazables de carácter no discrecional y no previstas en el Presupuesto. Según el artículo 31 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales incluidas en el ámbito subjetivo de los artículos 111 y 135 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales incluirán en sus Presupuestos una dotación diferenciada de créditos presupuestarios que se destinará, cuando proceda, a atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el Presupuesto inicialmente aprobado, que puedan presentarse a lo largo del ejercicio. La cuantía y las condiciones de aplicación de dicha dotación será determinada por cada Administración Pública en el ámbito de sus respectivas competencias. Sin embargo, Castilla y León no incluye en su presupuesto un Fondo de Contingencia destinado a financiar gastos imprevistos que puedan surgir durante el ejercicio, ni tampoco la Ley de Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, ni los presupuestos de cada ejercicio prevén tal dotación.

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 Castilla y León 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.

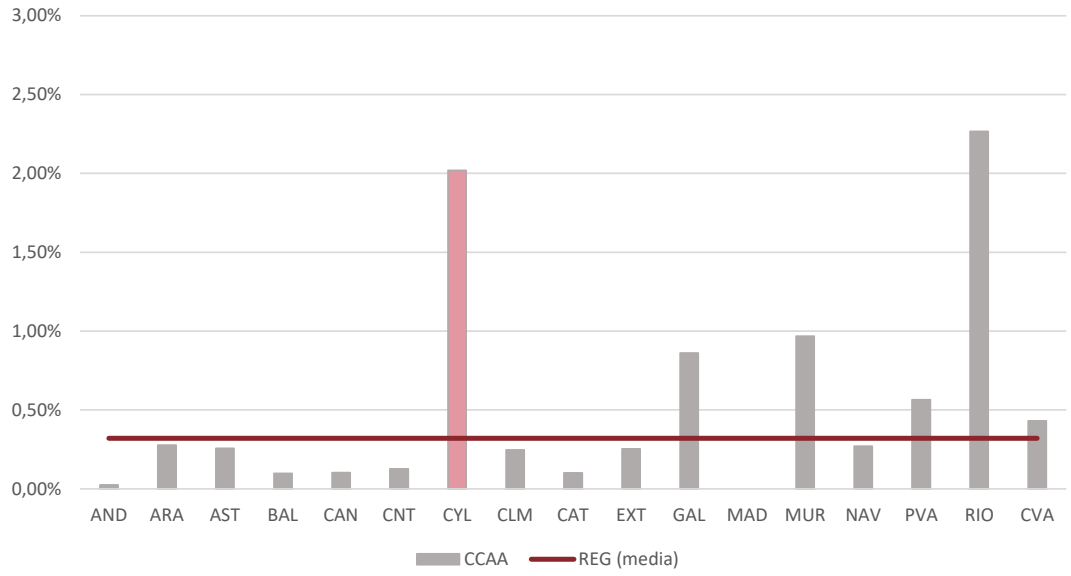
3.2.3	Garantías	BUENA

Castilla y León publica todas 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, la Cuenta General de Castilla y León publica 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 anual de presupuestos regula el importe máximo de avales que se pueden conceder, así como su importe máximo individual. 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.

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

Castilla y León no publica información de todos los derechos, obligaciones y riesgos que derivan de contratos de asociaciones público-privadas (APPs), por lo que esta práctica se considera no alcanzada. La falta de publicación por parte de Castilla y León del posible impacto fiscal de estas asociaciones impide calificar esta práctica, al menos, de básica. No obstante, la práctica se consideraría buena si adicionalmente se publicasen los ingresos y pagos previstos durante la vigencia del contrato y avanzada si 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 Castilla y León 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].

3.2.6	Recursos naturales	NO ALCANZADA

Castilla y León no publica un inventario anual de los intereses autonómicos en activos naturales ni valoración económica ligada a ellos. Sin embargo, esta Comunidad sí ha realizado esta evaluación de manera puntual, adaptando un ejercicio nacional similar, llevado a cabo hace varios años para el conjunto de España (Estudio de Valoración de Activos Naturales), a las características autonómicas, pero no está públicamente disponible.

En consecuencia, no puede estimar la posible variación del valor económico de sus activos naturales ni de las rentas de su explotación, considerándose esta práctica no alcanzada. La laguna de información sistemática 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

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

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

Castilla y León no publica un catálogo de posibles desastres naturales y medioambientales. Sin embargo, esta Comunidad sí realiza un seguimiento estrecho de los incendios forestales acaecidos, si bien, resulta insuficiente para gestionar estos riesgos desde el punto de vista presupuestario.

Esta laguna le impide gestionar estos riesgos de acuerdo con una estrategia pública, por lo que esta práctica se considera no alcanzada. Un inventario más general de 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

Castilla y León publica información, al menos anualmente, de todas las transferencias realizadas entre el gobierno y estas entidades, por lo que esta práctica se considera básica. Los Presupuestos anuales incluyen las transferencias corrientes y de capital dadas a estas entidades en el detalle económico territorial por servicios y subprogramas. También en la Cuenta General se publican las transferencias dadas por corriente y capital a estas entidades en el apartado de los gastos por aplicación. 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, adicionalmente, si se publicara un informe sobre la relación entre el gobierno autonómico y estas entidades (política de dividendos, etc.), sería avanzada.