

LA TRANSPARENCIA FISCAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN ESPAÑA.

ANEXO. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA





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 Extremadura 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 EXTREMADURA: 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 los estados de ingresos y gastos atendiendo a una clasificación orgánica y, en el caso de los gastos, también a una clasificación funcional por programas. Además, se añaden los presupuestos de explotación y capital de las empresas públicas, fundaciones, consorcios y fondos carentes de personalidad jurídica. Así mismo, incluye los presupuestos consolidados de ingresos y gastos de todos los entes que forman parte del sector administraciones públicas, clasificado por capítulos económicos y diferenciando entre operaciones no financieras y operaciones financieras. Por tanto, esta práctica se considera avanzada.

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

Extremadura publica previsiones propias de los principales agregados macroeconómicos. La proyección de ingresos y gastos contenida en la documentación presupuestaria publicada se realiza a partir de una previsión de las principales variables macroeconómicas. Esta última se produce con la información más actualizada y se la compara con otras previsiones. Adicionalmente, la documentación incluye una explicación detallada sobre la evolución esperada de los supuestos subyacentes y de su impacto en la proyección macroeconómica. Las metodologías y parámetros utilizados en la previsión se suelen publicar de manera anexa con la documentación presupuestaria.

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

Extremadura 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 General de Hacienda Pública de Extremadura indica que

la consejería competente en materia de hacienda elaborará los escenarios presupuestarios plurianuales que serán aprobados por el Consejo de Gobierno, con anterioridad a la aprobación del proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de cada año. Estos escenarios presupuestarios plurianuales determinarán los límites, referidos a los tres ejercicios siguientes, que la acción de gobierno debe respetar en los casos en que sus decisiones tengan incidencia presupuestaria. 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. 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 Extremadura 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 el Anexo de Proyectos de Gastos de las correspondientes leyes anuales de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Extremadura, se recoge el valor total de los proyectos de gasto, entre los que se encuentran los proyectos plurianuales de inversión. Para estos últimos, se publica el coste total, el valor de las obligaciones contraídas en el ejercicio anterior, el presupuestado para el ejercicio en curso, así como el valor previsto para los tres ejercicios siguientes.

Sin embargo, Extremadura no somete los proyectos más importantes 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 Extremadura señala el plazo del que disponen las oficinas presupuestarias para presentar las propuestas de normativas de contenido presupuestario con la finalidad de elaborar el anteproyecto de presupuestos. Por su parte, la Ley General de Hacienda Pública de Extremadura establece que el proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma será remitido a la Asamblea para su examen, enmienda y

aprobación, en su caso, antes del 15 de octubre del año anterior al que se refiera.

Así mismo, se establecen los principales requisitos de contenido del presupuesto, especificándose tanto la estructura y la documentación anexa como los entes incluidos en el mismo. Con carácter general, se indica que los presupuestos generales de la comunidad estarán integrados por los presupuestos de la Administración General, de sus organismos autónomos, de las entidades del sector público autonómico con presupuesto limitativo, así como de los órganos con dotación diferenciada y los presupuestos de explotación y capital de las entidades del sector público autonómico empresarial y fundacional, así como de los fondos previstos en la ley. Con un mayor grado de detalle, se concreta la estructura de los estados de gastos y de ingresos, teniendo en cuenta la organización del sector público autonómico, la naturaleza económica de los ingresos y de los gastos y las finalidades y objetivos que se pretenda conseguir. Adicionalmente, se enumera la documentación de la que consta el proyecto de la ley de presupuestos que incluye, entre otra, el texto articulado, los estados de ingresos y gastos, los estados consolidados de los presupuestos, las memorias explicativas, descriptiva y de los beneficios fiscales y un informe socioeconómico.

Por último, se encuentran reguladas las facultades del poder legislativo para poder realizar enmiendas al presupuesto. El Reglamento de la Asamblea de Extremadura, en su artículo 182 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	BÁSICA
-------	----------------------------------------	---------------

Extremadura presentó al poder legislativo los presupuestos de los últimos ejercicios con un plazo de menos de un mes antes del inicio del ejercicio, siendo aprobados y publicados en el plazo máximo de un mes desde el comiendo del ejercicio, por lo que esta práctica se considera básica. El proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma será remitido a la Asamblea para su examen, enmienda y aprobación, en su caso, antes del 15 de octubre del año anterior al que se refiera, según la Ley General de Hacienda Pública de Extremadura. No obstante, en los últimos ejercicios la presentación a la Asamblea se ha producido en el mes de noviembre por lo que esta práctica se considera básica. Si la comunidad cumpliera su normativa, la práctica sería buena. Para considerarse

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.

Aunque la previsión es que se apruebe antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, si la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los presupuestos iniciales del ejercicio anterior hasta la aprobación y publicación de los nuevos en el Diario Oficial de Extremadura.

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 la Asamblea	Fecha de aprobación PG (Publicación DOE)
PG 2015		15/10/2014	31/12/2014
PG 2016		17/02/2016	08/04/2016
PG 2017		22/11/2016	28/01/2017
PG 2018		23/11/2017	24/01/2018
PG 2019		07/11/2018	24/01/2019
PG 2020		25/11/2019	03/02/2020
PG 2021		18/11/2020	05/02/2021

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 Autónoma de Extremadura 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 asignados a cada programa de gastos y se publica el cumplimiento de estos objetivos. La ley anual de presupuestos generales de la comunidad contiene un documento denominado "Memoria de objetivos, actuaciones e indicadores" en el que se recogen para cada uno de los programas de gasto los objetivos que se persiguen, las líneas de actuación previstas y los indicadores definidos para cada uno de los

objetivos. Así mismo, se informa sobre la realización de esos objetivos a través del cumplimiento de los indicadores, consignándose la realización de los indicadores correspondientes al ejercicio que ya está cerrado (dos años anteriores al del presupuesto) y la realización estimada de los indicadores correspondientes al ejercicio anterior.

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

Extremadura 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 el Portal de Transparencia de la comunidad, 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 las repercusiones del presupuesto en el ciudadano medio, permitiría considerar esta práctica como buena, y como 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 Extremadura. 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 Extremadura.

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

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

Toda modificación significativa del presupuesto de Extremadura es autorizada por el poder legislativo, por lo que esta práctica se considera avanzada. Este indicador se cumple de manera avanzada en Extremadura, 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 competencia para autorizar créditos extraordinarios, cuando no se financien con cargo al Fondo de contingencia, corresponde a la Asamblea, mediante la remisión de un proyecto de ley por el Consejo de Gobierno a propuesta del titular de la consejería competente en materia de hacienda, previo informe de la Dirección General competente en materia de presupuestos y dictamen del Consejo Consultivo. Adicionalmente, sin perjuicio de la facultad de la Asamblea de Extremadura de solicitar del Gobierno la información que estime oportuna, según indica la Ley General de Hacienda Pública, el titular de la consejería competente en materia de hacienda remitirá trimestralmente a la Comisión de Hacienda y Presupuesto de la Asamblea de Extremadura un informe sobre la ejecución del presupuesto, haciendo constar la previsión inicial, las modificaciones hasta la fecha del informe, los créditos definitivos así como los derechos y obligaciones reconocidas hasta dicha fecha.

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

En Extremadura 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

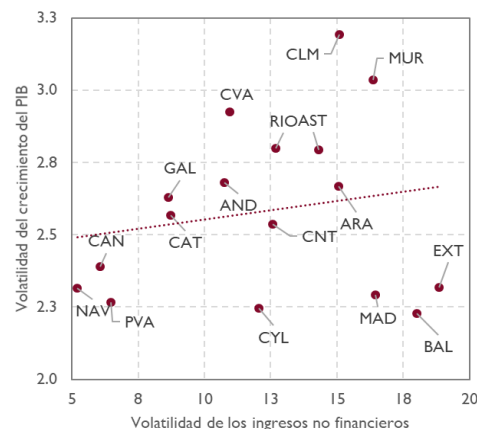
3.1.1. Riesgos macroeconómicos

NO ALCANZADA

Extremadura 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
---------------	-------------------------------------	---------------------

Extremadura 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
---------------	-----------------------------------------------------------	---------------------

Extremadura 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 26% 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.

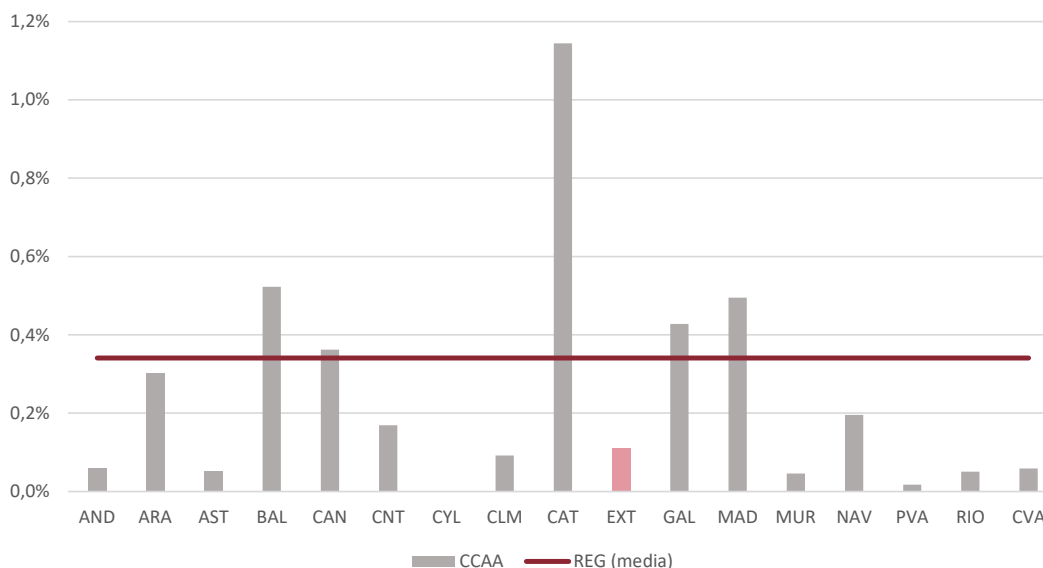
3.2.1	Contingencias presupuestarias	AVANZADA
--------------	--------------------------------------	-----------------

El presupuesto de Extremadura contempla una asignación diferenciada para las contingencias que surjan en la ejecución presupuestaria durante el ejercicio. Extremadura incluye en su presupuesto esta asignación diferenciada que denomina Fondo de Contingencia. Este se recoge en el capítulo V de la clasificación económica del gasto y en la sección 21 de la clasificación orgánica. La dotación del Fondo de Contingencia se realiza por un importe máximo del 2% del total de gastos para operaciones no financieras. Se prevé la posibilidad de que la cuantía del Fondo pueda incrementarse durante el ejercicio presupuestario mediante transferencias de créditos de dotaciones no utilizadas, respetando el mencionado límite cuantitativo. Hasta el año 2021, la dotación del Fondo alcanzó un volumen de 5 millones de euros, lo que representa el 0,1% del total de gastos para operaciones no financieras aprobadas para ese ejercicio.

Los criterios para poder utilizar el Fondo de Contingencia se encuentran delimitados en su normativa presupuestaria. Se prevé que el Fondo de Contingencia se destine a hacer frente durante el ejercicio presupuestario a necesidades inaplazables, de carácter no discrecional y para las que no se hubiera previsto la adecuada dotación de crédito en todo o en parte, sin que en ningún caso pueda utilizarse para financiar modificaciones destinadas a dar cobertura a gastos o actuaciones que deriven de decisiones discrecionales de la Administración que carezcan de cobertura presupuestaria.

Se informa trimestralmente al Parlamento regional sobre la utilización del Fondo. La aplicación del Fondo de contingencia se aprobará, a propuesta del consejero competente en materia de hacienda, mediante acuerdo del Consejo de Gobierno, previamente a la autorización de las respectivas modificaciones de crédito. Trimestralmente se remitirá a la Asamblea de Extremadura, a través del Consejero de Hacienda, un informe acerca de la utilización del Fondo de contingencia.

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

NO ALCANZADA

En Extremadura 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 su parte y en aras de conseguir una mayor transparencia, la comunidad prevé incorporar información relativa a la composición y perfil de vencimiento de la deuda en la Memoria de los Presupuestos.

Aunque parte de los riesgos relacionados con los pasivos financieros se informan, no hay publicada una estrategia integral de gestión de activos y

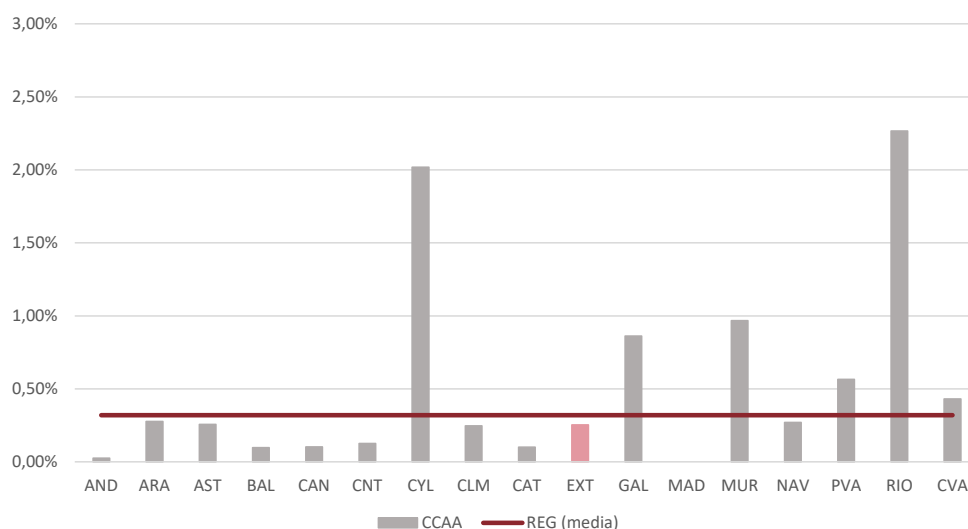
² La mayoría de estos requisitos y principios se encuentran en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas

pasivos. La documentación presupuestaria no incluye información sobre la estructura de la deuda autonómica (i.e. tipos de instrumento, clases de moneda, etc.) y su perfil de vencimientos. No obstante, 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	NO APLICA
--------------	------------------	------------------

No aplica esta práctica en el caso de Extremadura porque, según indica la comunidad, no cuenta con garantías públicas en forma de avales en favor de terceros.

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 APLICA
--------------	--------------------------------------	------------------

No aplica esta práctica en el caso de Extremadura por no tener contratos de asociaciones público-privadas.

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

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

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

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

Extremadura 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
--------------	------------------------------------------------	---------------

Extremadura publica información, al menos anualmente, de todas las transferencias realizadas entre el gobierno y estas entidades, por lo que esta práctica se considera básica. En los presupuestos de la Comunidad Autónoma se recogen todos los gastos de transferencias corrientes y de capital concedidas y relacionados a nivel de proyectos y en la denominación de los proyectos de gasto se especifica la entidad jurídica a la que se destina el importe presupuestario. 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.