LA TRANSPARENCIA FISCAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN ESPAÑA.

ANEXO. COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAIS VASCO

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 del País Vasco 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 DEL PAÍS VASCO: PILAR II Y PILAR III

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

A. PILAR II. PRESUPUESTOS Y PREVISIONES FISCALES

2.1.1	Unidad presupuestaria	AVANZADA

La documentación presupuestaria incluye los ingresos y gastos correspondientes al perímetro SEC, en términos brutos. Los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco 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, para la Administración de la de la Comunidad, sus Organismos Autónomos Administrativos y Consorcios. Además, se añaden los presupuestos de explotación y capital de los Organismos autónomos Comerciales, Entes de derecho privado, Sociedades Públicas y Fundaciones del sector público del País Vasco participadas mayoritariamente por la Administración del Gobierno Vasco y demás entidades referidas en el artículo 2.2 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen presupuestario de Euskadi, aprobado por Decreto Legislativo 1/2011, de 24 de mayo. El Gobierno Vasco publica estados consolidados de ingresos y gastos de la Administración General, Organismos Autónomos Administrativos y Consorcios del sector público conforme al artículo 61, apartado c, del Decreto Legislativo 1/2011. Por tanto, esta práctica se considera avanzada.

2.1.2	Previsiones macroeconómicas	BUENA

El País Vasco publica previsiones propias de los principales agregados macroeconómicos y de los componentes del PIB, tanto por el lado de la demanda como por el lado de la oferta. La proyección de ingresos y gastos contenida en la documentación presupuestaria publicada suele estar acompañada por una previsión de las principales variables macroeconómicas, incluyendo el detalle del PIB tanto por el lado de la demanda como por el lado de la oferta. 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 detallada sobre la evolución esperada de los supuestos subyacentes y de su impacto en la proyección macroeconómica.

Aunque han sido provistos a la AIReF, las metodologías y parámetros adicionales utilizados en la previsión no están publicados.

2.1.3	Marco presupuestario a medio plazo	NO ALCANZADA

El País Vasco publica proyecciones de ingresos y gastos, financieros y no financieros de un solo ejercicio, por lo que esta práctica se considera no alcanzada. Esta información se aporta en la memoria explicativa -serie verde- que forma parte de los presupuestos de la comunidad. Para poder considerar esta práctica como básica tendría que publicarse dicha información para un período de entre 3 y 5 años. Además, si las proyecciones atendieran a la clasificación económica sería buena y, si adicionalmente, el detalle siguiera una clasificación orgánica o funcional se consideraría avanzada. No obstante, 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, como son los objetivos de estabilidad, deuda y regla de gasto para todo el período.

2.1.4	Proyectos de inversión	BÁSICA

Los principales proyectos de inversión se contratan mediante licitación pública y competitiva. A las comunidades autónomas les resulta de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público donde se regula la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia en los procedimientos. En este sentido, los principales contratos cumplen el requisito legal de celebrarse mediante licitación pública y competitiva. En la web del País Vasco hay una plataforma sobre la "Contratación Pública en Euskadi", en la que se recoge el perfil del contratante, licitación electrónica, registro de licitadores, clasificación de las empresas, registro de contratos, informes de transparencia, acuerdos de contratación, entre otra información.

Además, si se publicara el valor actualizado de los proyectos de inversión plurianuales y un análisis coste-beneficio antes de su aprobación, esta práctica se consideraría avanzada. El País Vasco, por un lado, no publica regularmente (como mínimo una vez al año) el valor total de las obligaciones contraídas hasta la fecha ni la estimación del coste total final actualizado de los proyectos plurianuales de inversión. Por otro, tampoco publica un análisis coste-beneficio de las principales inversiones antes de su aprobación. Si la comunidad cumpliera uno de estos requisitos la práctica sería buena y si, además, cumpliera los dos, se consideraría avanzada.

2.2.1	Legislación fiscal	AVANZADA

En la legislación presupuestaria se encuentra claramente definido el calendario para la preparación y aprobación del presupuesto. El Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco recoge, en el título IV, el procedimiento de elaboración de los presupuestos. Se establece que el proyecto de Ley de Presupuestos Generales será elaborado de acuerdo con lo dispuesto en la normativa que corresponda a cada una de las materias que constituyan su objeto, y aprobado por el Gobierno para ser presentado en el Parlamento con anterioridad al día 1 de noviembre del ejercicio anterior al que vaya referido el mismo, a efectos del correspondiente debate y aprobación en su caso.

Así mismo, se establecen los principales requisitos de contenido del presupuesto, especificándose tanto la estructura y la documentación anexa como los entes incluidos en el mismo. Con carácter general, se indica que

los presupuestos generales de la comunidad estarán integrados por los presupuestos de la Administración, de los Organismos Autónomos, de los Entes Públicos de derecho privado, de las Sociedades públicas, de las Fundaciones del sector público de la comunidad y de los consorcios del sector público de la comunidad. Por el lado de la estructura, los ingresos se detallan a nivel 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, la Ley del Presupuesto, los beneficios fiscales, la memoria explicativa de los Presupuestos generales, el presupuesto consolidado del sector público de la comunidad, la liquidación de los Presupuestos Generales del año anterior con una memoria sobre el grado de ejecución alcanzado.

Por último, se encuentran reguladas las facultades del poder legislativo para poder realizar enmiendas al presupuesto. El Reglamento del Parlamento, en su capítulo III, recoge los trámites para la aprobación de los Presupuestos Generales de la Comunidad. 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**

El País Vasco 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 Gobierno presentará el proyecto de Ley de Presupuestos Generales ante el Parlamento con anterioridad al 1 de noviembre del ejercicio anterior a que se refiere el citado proyecto, según las disposiciones legales vigentes en materia de régimen presupuestario. La comunidad presenta, cumpliendo con su normativa, el presupuesto al poder legislativo en octubre, dos meses antes del inicio del siguiente ejercicio, salvo en 2017, y se aprueba y publica en diciembre, antes de que se inicie el ejercicio, con la excepción de 2019 que acabó retirándose el proyecto y se mantuvo la prórroga todo 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. En el supuesto de que la Ley de Presupuestos Generales de un ejercicio extendiese su vigencia al siguiente con carácter de prórroga, el régimen de

los Presupuestos Generales prorrogados se ajustará a los términos establecidos al título de "régimen de prórroga" del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen presupuestario de la comunidad.

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 al Parlamento	Fecha de aprobación PG (Publicación BOPV)
PG 2015		24/10/2014	30/12/2014
PG 2016		04/11/2015	30/12/2015
PG 2017		10/01/2017	19/04/2017
PG 2018		30/10/2017	29/12/2017
PG 2019	retirada proyecto presupuesto 2019	26/10/2018	Prorrogados
PG 2020		25/10/2019	31/12/2019
PG 2021		17/12/2020	17/02/2021

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. El Consejo de Gobierno dicta anualmente las directrices para la elaboración de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco estableciendo el escenario macroeconómico, marco de estabilidad y sus implicaciones para el presupuesto, la estrategia y objetivos de la acción de gobierno y los criterios presupuestarios. Los presupuestos siguen una estructura funcional por programas. 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 que acompañan al Proyecto del Presupuesto contienen los objetivos que corresponden a cada programa y los indicadores para medir su cumplimiento. Además, en la Memoria de grado de cumplimiento de los objetivos programados se especifica el grado de realización de los indicadores previstos en los distintos programas de los presupuestos del 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	BUENA

El País Vasco publica una explicación clara del presupuesto y cualquier ciudadano puede calcular de forma aproximada cómo se distribuye el dinero que aporta con sus impuestos, por lo que esta práctica se considera básica. En la presentación de los presupuestos anuales, que se publica en el Portal de Transparencia de la comunidad, se explica con un lenguaje sencillo y de manera accesible el contenido de los presupuestos, tanto de ingresos y de gastos, atendiendo a diversas clasificaciones. Por otro lado, en este mismo Portal de Transparencia, tiene un apartado en el que a nivel usuario puedes calcular la aportación, de forma aproximada, de cómo se distribuye el dinero que aporta con sus impuestos.

Sin embargo, la comunidad no brinda a los ciudadanos la posibilidad de expresarse formalmente durante las deliberaciones del presupuesto e informar sobre sus repercusiones en los diferentes grupos demográficos. Si se les diera a los ciudadanos la oportunidad de que participasen directamente en las deliberaciones del presupuesto y se detallase la repercusión del presupuesto sobre los ciudadanos diferenciando por grupos demográficos, la práctica sería considerada avanzada.

2.4.1	Evaluación independiente	AVANZADA

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal vela por el cumplimiento de las reglas fiscales de la Comunidad Autónoma del País Vasco. 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 el País Vasco.

En concreto, las previsiones macroeconómicas del País Vasco 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 el País Vasco 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, el País Vasco cumple con su deber de colaboración.

2.4.2	**Modificaciones presupuestarias**	**AVANZADA**

Toda modificación significativa del presupuesto del País Vasco es autorizada por el poder legislativo, por lo que esta práctica se considera avanzada. Este indicador se cumple de manera avanzada en el País Vasco, 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, el titular de la consejería competente elevará al acuerdo del Consejo de Gobierno la remisión al Parlamento de un proyecto de ley de concesión de un crédito adicional en el que se especificarán los medios a través de los cuales se financiará el mayor gasto público.

2.4.3	Conciliación de proyecciones fiscales	NO ALCANZADA

En el País Vasco 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

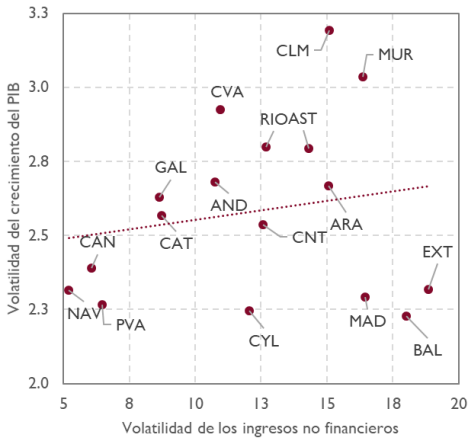
3.1.1.	Riesgos macroeconómicos	NO ALCANZADA

El País Vasco 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, en el caso de las CCAA de régimen común, se debe en parte al diseño del actual Sistema de Financiación Autonómico que transfiere parte del riesgo macroeconómico a la Administración Central, lo que no ocurre en el caso del País Vasco, que, como comunidad de régimen foral, tiene un sistema propio y no participa en el Sistema de Financiación Autonómico.

[1] En el Plan Económico-Financiero

GRÁFICO 1. VOLATILIDAD MACROECONÓMICA Y FISCAL A NIVEL CCAA



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

3.1.2.	Riesgos fiscales específicos	NO ALCANZADA

El País Vasco 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

El País Vasco 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 16% 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	BUENA

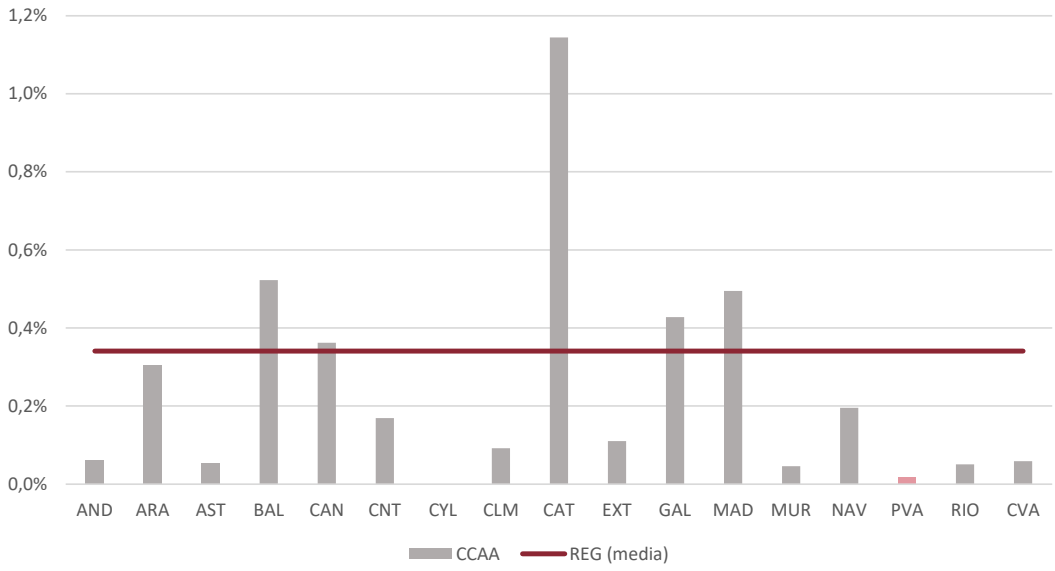
El presupuesto del País Vasco contempla una asignación diferenciada para las necesidades inaplazables de carácter no discrecional y no previstas en el Presupuesto. El País Vasco incluye en su presupuesto un Crédito Global (Fondo de Contingencia) regulado en el art. 20 del Decreto legislativo 1/2011. Este se recoge en el capítulo IV de la clasificación económica del gasto y en el programa 1222 de la sección 99 de Diversos Departamentos. Su asignación es aprobada por el Consejo de Gobierno. La dotación inicial, así como los posibles incrementos que se efectúen, ya sea con cargo a excedentes procedentes de cualquier crédito presupuestario o con cargo a remanentes de tesorería, no superará el 5 % del importe total de los créditos de pago del Presupuesto de la Administración de la Comunidad Autónoma, de sus Organismos Autónomos Administrativos y de los Consorcios del sector público de la Comunidad Autónoma, respectivamente, en cada momento del ejercicio. Para 2021, la comunidad dota con 4 millones el fondo de contingencia, lo que representa apenas un 0,1% del total de gastos para operaciones no financieras previstas para ese ejercicio.

Los criterios para poder utilizar el Fondo de Contingencia se encuentran delimitados en su normativa presupuestaria. Se destinará a atender, cuando proceda, las insuficiencias en las dotaciones de otros créditos de pago o para

hacer frente a nuevas necesidades para las que no exista dotación, así como para la financiación de los créditos calificados de ampliables. El consejero competente en materia de presupuestos dispondrá del crédito global a propuesta del Departamento, Organismo Autónomo y de los Consorcios del sector público de la Comunidad Autónoma afectados cuando la utilización se refiera a reasignación de excedentes de cualquier crédito presupuestario. En otro caso, las disposiciones serán competencia del Gobierno a propuesta del Departamento competente en materia de presupuestos. No podrán autorizarse gastos directamente contra el crédito global. (art 20 del decreto legislativo 1/2011).

Sin embargo, no se informa regularmente dentro del ejercicio sobre la utilización del Fondo. La normativa del País Vasco no prevé la obligación de rendir cuentas al poder legislativo sobre la utilización del fondo, por lo que esta práctica no puede ser calificada como avanzada.

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 el País Vasco todo endeudamiento es autorizado por Ley. El marco legal es firme, identifica los responsables con capacidad de endeudamiento, las autorizaciones y los límites que se fijan anualmente. Generalmente, las

operaciones de endeudamiento a nivel autonómico se aprueban con la Ley de Presupuestos autonómica. Dependiendo del tipo de operación (i.e. plazo, instrumento, etc.), la normativa exige que se cumplan una serie de requisitos (por ejemplo, el de prudencia financiera).[2] Adicionalmente, en el caso de las operaciones de crédito en el exterior o emisiones de deuda se requiere la autorización del Estado.

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

3.2.3	Garantías	BUENA

El País Vasco publica las garantías públicas, sus beneficiarios y la exposición bruta que estas generan, además de que el valor máximo de las nuevas garantías es aprobado por ley. Al menos una vez al año, en la Cuenta General del País Vasco se rinde la evolución de las garantías formalizadas durante el ejercicio, indicando la variación interanual. Así mismo, el Gobierno dará cuenta trimestralmente a la Comisión de Hacienda y Presupuestos del Parlamento Vasco de las garantías concedidas en el periodo e información de aquellas a las que haya tenido que hacer frente por causa de incumplimiento por parte de las personas beneficiarias de las mismas antes del 15 del segundo mes siguiente a dicho vencimiento. Además, las leyes anuales de presupuestos establecen el importe máximo por el que la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi o, en su caso, el

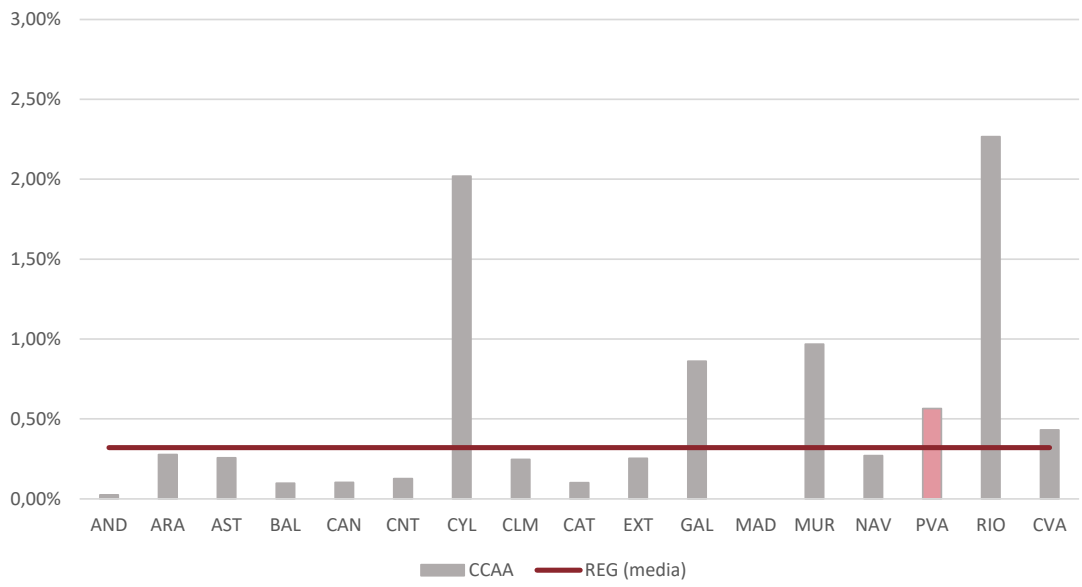
[2] La mayoría de estos requisitos y principios se encuentran en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas

Instituto Vasco de Finanzas podrán prestar garantías por razón de operaciones de cualquier naturaleza. 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. El País Vasco no publica con carácter previo la probabilidad de ejecución, pero, una vez que tiene conocimiento de su ejecución, publica la provisión y las garantías finalmente 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

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

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

3.2.6	Recursos naturales	NO ALCANZADA

El País Vasco 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

El País Vasco 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

El País Vasco publica información, al menos anualmente, de todas las transferencias realizadas entre el gobierno y estas entidades, por lo que esta práctica se considera alcanzada. En la Cuenta General y en los presupuestos se recogen las transferencias corrientes y de capital concedidas, si bien la información en su clasificación funcional por programas a nivel de concepto no es posible identificar el tercero receptor de las transferencias. Esta información permite calificar esta práctica de básica. No obstante, la información está dispersa, ya que no hay un resumen que agregue todas las transferencias realizadas por la comunidad a estas entidades. 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.