

LA EVOLUCION DEL SECTOR PUBLICO TERRITORIAL DESDE LA APARICION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

En este trabajo de **Pilar Ortiz Junquera** y **José Antonio Roldán Mesanat** se describen y analizan las informaciones estadísticas que permiten establecer la actuación económica del sector público territorial durante el proceso de descentralización, debiéndose tener presente que dicho proceso todavía no se ha cerrado, especialmente en lo referente al sistema de financiación. Con este estudio, se pretende poner de manifiesto los problemas que han surgido durante este período y que, en muchos de los casos, se acrecentarán en el futuro si no se aplican las medidas correctoras precisas; puesto que, como se desprende de este análisis, la dimensión del subsector aumenta cada año dentro de las administraciones públicas.

1. INTRODUCCION Y METODOLOGIA

EL presente artículo tiene su origen en un trabajo de investigación efectuado con el patrocinio de la Fundación FIES, en el cual se pretende consolidar las bases estadísticas mínimas para conocer el desarrollo de la actividad económica y financiera del sector público territorial en el período 1979-1985.

Estos años son fundamentales en el proceso de descentralización español, al surgir y desarrollarse en ellos, con la rapidez que todos conocemos, los entes autonómicos.

La investigación comienza en 1979, ejercicio en el que aparecen por primera vez en los Presupuestos Generales del Estado asignaciones con la denominación de

«Transferencias a Entes Autonómicos y Preautonómicos», por valor de 3.070 miles de millones, y se completa en 1985, año en que las múltiples interrelaciones entre las distintas administraciones públicas hacen francamente difícil establecer unos valores precisos.

En cuanto a los entes locales, parecía importante realizar su estudio paralelamente al de las autonomías, ya que su evolución en estos años ha sido también importante, y en el futuro ambos van a constituir una realidad económica primordial y, en determinados aspectos, coordinada.

En todo caso, se trata de un período transitorio, como ha querido el legislador y como muestra la realidad, dentro del cual cada año ha sido muy diferente del anterior, tanto en cuanto a forma de distribuir las transferencias como de ceder los tributos. Esta

transitoriedad se ha prolongado a 1986 y 1987, pero estadísticamente ya se puede hablar de cierta estabilidad.

La base del trabajo ha estado en la información recogida y elaborada en la Intervención General de la Administración del Estado, como centro directivo de la contabilidad pública, con orígenes distintos; de una parte, se encuentran los datos del presupuesto de gastos, que detallan puntualmente toda clase de transferencias a ambas categorías de entes, de otro, se tiene la contabilidad auxiliar, en la que aparecen los impuestos cedidos o concertados y demás relaciones de tipo tributario, y por último la información que aportan los propios entes para la confección de las Cuentas de las Administraciones Públicas (CAP).

El posterior análisis se efectúa en términos de contabilidad nacional, sistema coherente en sí mismo y ampliamente aceptado en los países de nuestro entorno, lo cual permite comparaciones internacionales. No obstante, dado que tanto la contabilidad pública como la nacional tienen metodologías específicas y que los hechos a analizar son complejos, fue preciso dedicar una buena parte del trabajo a describir la sistemática utilizada para la elaboración de las cuentas, descendiendo incluso a puntualizaciones en temas concretos, labor ésta que sintetizamos aquí.

El primer tema de interés se encuentra en la delimitación del sector. Si partimos del concepto genérico de administraciones públicas que el SEC define, y es ésta la metodología utilizada por las CAP y por la Contabilidad Nacional de España que el Instituto Nacional de Estadística elabora en base a aquéllas, las CC.AA.

se incluyen entre ellas, dado su indudable carácter de administraciones públicas, pero es preciso arbitrar un subsector nuevo para mantenerlas aparte. En todo caso, consolidadas con las CC.LL., forman los entes territoriales, ya que su vocación es regional, no obstante asumir funciones e ingresos que antes estaban centralizados. Y bajo esta agrupación es necesario presentarlas cuando se trata de estadísticas internacionales como las que integran la OCDE y el Eurostat; por el contrario, el Fondo Monetario Internacional mantiene una categoría llamada «otros niveles de gobierno» en la que encajan debidamente.

Dentro del agente CC.AA., se han ido incluyendo las preautonomías y autonomías en el año en que percibían por primera vez transferencias de los PGE, siendo especial el tratamiento de las uniprovinciales, ya que, al tener su base en la correspondiente Diputación Provincial, ésta, desde ese mismo año, desaparece del agente CC.LL., siendo éste el caso de Cantabria, Murcia, Navarra, Madrid, Asturias y La Rioja. El hecho insular comporta especiales características, y así en Baleares las funciones de la Diputación han pasado, finalmente, a los consejos insulares, los cuales permanecen como CC.LL., en tanto el gobierno balear se agrupa con las autonomías. Por su parte, en Canarias los cabildos continúan siendo CC.LL., mientras que las antiguas mancomunidades se transforman en organismos autónomos de la autonomía. Las dos autonomías de carácter foral tienen, a su vez, un tratamiento diferente: en tanto que en Navarra la Diputación pasa a constituirse en autonomía, en el País Vasco las tres diputaciones forales permanecen como

CC.LL. Digamos, por último, que Ceuta y Melilla, por el momento, permanecen como ayuntamientos de la región andaluza.

Como puede comprenderse, este tema, que no tiene mayor relevancia, comporta graves problemas de información, ya que no todas las estadísticas o trabajos ofrecen la misma delimitación, lo que puede fácilmente inducir a error.

Otros dos subsectores de las AA.PP. se han visto afectados por la aparición de las CC.AA.; en primer, lugar los OO.AA., que en muchos casos han sido traspasados a las propias comunidades, ello ha llevado a una importante minoración en las cifras de dicho agente, mas, por el momento, no se ha creado como tal un subagente de las CC.AA., ya que unas autonomías están gestionando directamente estos temas en tanto que otras han creado organismos; por tanto, se ha preferido, en estos primeros años, presentar cifras consolidadas con los gobiernos autonómicos.

Por último, en varias comunidades se están efectuando traspasos de las administraciones de seguridad social, tema radicalmente distinto, ya que este subsector debe permanecer aislado en razón de su objeto, por tanto, no obstante incluir determinadas CC.AA. en sus presupuestos las cifras de seguridad social, para la contabilidad nacional siempre estarán integradas como administraciones de seguridad social. Otra cosa sería, cuando los traspasos estén generalizados, el poder subdividir este sector, proporcionando así aparte la información sobre el gestionado por las CC.AA.

En el caso de las CC.LL., que forman parte de las CAP desde el inicio de éstas, el único cambio

efectuado ha sido el presentarlas regionalizadamente, ya que antes lo estaban únicamente por estratos a nivel nacional. Esta agrupación por regiones permite la confección de las cuentas regionales, elaboradas desde 1979 y en las que se agrupan ambas categorías de entes, consolidando las operaciones interiores en cada región. Están debidamente coordinadas con las CAP, utilizándose una región ficticia para los casos en que, careciéndose de información, determinadas partidas no se pueden distribuir regionalmente.

No contienen dichas cuentas, como reiteradamente solicitan los contables regionales, la regionalización de los gastos e ingresos de las administraciones centrales y ello porque no se trata de una tarea simple, como podría parecer, sino que comporta una metodología específica que el propio Eurostat no ha completado.

Señalar, por último, en cuanto al tema de delimitación del sector, la necesidad de efectuar un inventario completo de empresas públicas y organismos comerciales que se están agrupando en torno a las comunidades autónomas; tarea en marcha, pero que a su vez precisa un serio análisis, ya que no se puede aceptar miméticamente su adscripción jurídica, pues, a pesar de ésta, su comportamiento económico puede ser de meras administraciones.

Uno de los fundamentos de la contabilidad nacional está en establecer series homogéneas de años, no sólo en su presentación, sino en cuanto al riguroso tratamiento de la información. Dicho principio, como es de suponer, ha sido difícil de cumplir en el período que nos ocupa, dado que el nacimiento de las autonomías

ha tenido un carácter eminentemente político, aunque determinado por las necesidades económicas, y, por otra parte, cada una de ellas se ha ido conformando de forma diferente y en tiempos distintos. Todo esto ha llevado a una farragosa normativa que cada año se acrecentaba, y a una multiplicidad de transferencias, cesión de impuestos de forma paulatina y convenida entre las partes, y casos muy especiales que se detallan a continuación.

Los entes locales, por su parte, han pasado en estos años de recibir determinados recargos sobre las contribuciones del Estado a recaudar por sí mismos una importante serie de tributos, además de ver asumida por aquél la carga financiera de determinadas deudas, lo que lleva a un crecimiento muy importante de sus cifras. No obstante, al permanecer estable su estructura presupuestaria y la forma en que se trata la información, no presentan problemas de homogeneidad. Para este agente, los problemas provienen de la gran cantidad de información que es preciso procesar después de haberla verificado minuciosamente.

La información de que se ha dispuesto, como ya se dijo, procede, por una parte, del Estado y por otra de los propios EE.TT. En cuanto se refiere a la primera, ha sido obtenida de las liquidaciones de los presupuestos de ingresos y gastos, habiéndose efectuado un análisis exhaustivo de la composición de las transferencias destinadas a las CC.AA., y a las CC.LL. Las cifras obtenidas tras este análisis han servido de base y punto de referencia para la elaboración de las cuentas, después de las oportunas verificaciones con la información pro-

cedente de propio sector territorial.

Simultáneamente a las transferencias a través del presupuesto de gastos del Estado, se produce la cesión de tributos y recargos sobre los mismos, desapareciendo éstos del presupuesto de ingresos, y lo mismo ocurre, aunque con especial normativa, en el caso de los concertados y convenidos con las regiones de régimen foral. De todo ello sólo se tiene en el Estado datos en la contabilidad auxiliar, y son muy difíciles de contrastar con los recogidos de los EE.TT., aceptándose por tanto los que éstos envían. Por el contrario, en el caso de la participación en ingresos no susceptibles de cesión, se utiliza la información del Estado, teniendo la particularidad de que se anotan como impuestos propios del correspondiente ente territorial, procediéndose a anular la transferencia tanto en el dador como en el receptor. Este ajuste se efectúa por motivos metodológicos, ya que el SEC así lo exige siempre que un agente recaude impuestos por cuenta de otro. Esto se ha venido haciendo con las CC.LL., desde el inicio del período que nos ocupa, y comienza a hacerse para las CC.AA. en 1984, ya que el Presupuesto empieza en este año a definir las transferencias corrientes a dichos entes como «participación en los ingresos de los capítulos uno y dos».

Otro ajuste por motivos metodológicos es el necesario para hacer pasar por el circuito cotizaciones-prestaciones las cifras de clases pasivas, con el fin de considerar como un autoseguro lo que anualmente dedican a pensiones de jubilación los entes que nos ocupan.

No obstante, mucha mayor

complicación tienen aquellos ajustes que es preciso efectuar porque la contabilidad pública en que se basa la nacional, al provenir de distintas fuentes, presenta distorsiones que hay que eliminar antes de su traspaso a rúbricas de contabilidad nacional.

Surge así el tema de las consolidaciones, genérico de la contabilidad pero muy importante en la nacional, ya que ésta tiene como primordial finalidad agrupar las unidades en agentes y éstos en subsectores que, a su vez, forman un sector, consolidando por último a todos ellos en unas únicas cuentas de la economía nacional. Es imprescindible, por tanto, eliminar todos los flujos internos de cada agrupación, presentando finalmente sólo los que lo son frente al exterior.

En todo caso, el SEC determina que es preciso consolidar, en el caso de las administraciones públicas, las transferencias corrientes y de capital, y los préstamos, admitiendo partidas de ajuste cuando no hay coincidencia en los datos. Mas, al tratar la realidad, hay que tener en cuenta que las transferencias han proliferado de tal modo entre los distintos entes del sector público que, dada la falta de coincidencia, sería preciso establecer ajustes entre todos ellos, y de tal magnitud que la información final quedaría muy deteriorada. Se ha preferido optar por otro principio general, cual es el de la prioridad en las fuentes, y, de este modo, se hacen primar los datos del Estado, del que se tiene una más completa y homogénea contabilidad, sobre los de los demás agentes; a continuación, los de la seguridad social, los OO.AA. y las CC.AA., siendo los de las CC.LL., los más puestos en cuestión, y ello, lógicamente, por la

cantidad de unidades que agrupan. De esta forma, se eliminan completamente los ajustes como rúbrica de las cuentas económicas, aunque no obstante aparecen en los cuadros de ajustes de forma detallada.

Este tratamiento no impide que se investigue a fondo la realidad de las cifras ajustadas y se establezca su verdadera condición, que en la mayoría de los casos se concreta en problemas de periodificación, ya que, al utilizarse la fase del devengo o del reconocimiento de obligaciones y derechos como base de las anotaciones, es fácil que no coincidan en ambos agentes. Por otra parte, en los numerosos casos de servicios o inversiones efectuados en común por dos agentes, es corriente que uno de ellos trate como transferencia lo que el otro trata como gasto real.

El problema se considera insoluble, es más, se irá acrecentando año tras año, dado el elevado número de interrelaciones económicas en que se basa la realidad, y, partiendo de la vocación estadística de la contabilidad nacional, parece más lógica la utilización del antedicho principio de prioridad en las fuentes que el cruce exhaustivo de una minuciosa información.

No obstante, el repetido principio ha tenido una quiebra grave en el caso de los llamados créditos de gestión, hecho que merece una detallada descripción. En principio, todas las transferencias a las CC.AA. para cubrir el coste de los servicios o para inversiones se tenían que realizar por la sección treinta y dos, «entes territoriales», del Presupuesto del Estado, desapareciendo del gasto de los correspondientes ministerios o, al menos, por el artículo del mismo nombre de cada sec-

ción ministerial. Pues bien, desde 1983, y refrendada por cada ley de presupuestos, ha aparecido la figura de los créditos, generalmente de transferencias a familias, gestionados por las CC.AA., siendo los casos más importantes el de la gratuidad de la enseñanza, en las autonomías que tienen traspasado este servicio, y el de las pensiones a ancianos, del Ministerio de Trabajo, pero existiendo ya en la mayor parte de las secciones presupuestarias.

Un buen número de CC.AA., anotan estas transferencias como recibidas del Estado y gastadas a través de su propio presupuesto, en tanto que el Estado las anota como gasto directo frente a familias. Esto hace imposible una consolidación de los presupuestos de las administraciones públicas, como preveía la LOFCA, y, en cuanto a la contabilidad nacional se refiere, ha sido necesario dar prioridad a la segunda fuente, ya que, para no duplicar el gasto, era preciso anularlas en uno de los dos agentes, habiéndose optado por hacerlo en el Estado, al ser mucho más difícil localizarlas en los datos de cada una de las CC.AA., pensándose además que, en último término, estas partidas serán transferidas de forma normal en los próximos años.

Queda así ampliamente reflejado el problema de las consolidaciones en términos generales, pero cada año surgen nuevas operaciones que hacen preciso un minucioso análisis, consultas verbales a los implicados y, por último, una toma de decisiones que, en muchos casos, puede pecar de imaginativa, dada la falta de información.

Por lo demás, en cuanto a operaciones económicas se refiere, no es complicado pasar a rúbri-

cas de contabilidad nacional los datos de las liquidaciones presupuestarias, no obstante no presentar éstas demasiada homogeneidad en el caso de las CC.AA. Sí ofrece mayor problema la interpretación de las operaciones financieras, así como la contabilidad extrapresupuestaria, que, en general, va adquiriendo gran importancia. Es por esto por lo que los datos sobre endeudamiento sólo son relativamente acordes con los que ofrecen el Banco de España o el Banco de Crédito Local. Por supuesto, sí están coordinados con los económicos de las propias cuentas, de forma que la necesidad o capacidad de financiación siempre es igual al saldo de activos y pasivos del propio ente.

Al haberse complicado de este modo la elaboración de las cuentas definitivas, se han producido retrasos en su publicación, de tal modo que las últimas CAP elaboradas son las correspondientes a 1985. Este problema se ha paliado, desde hace unos años, con la presentación de cuentas provisionales, ya que, *a sensu contrario*, es cada vez más necesario tener información cercana en el tiempo aunque carezca del rigor de unas cuentas definitivas.

Dichas cuentas provisionales, que se elaboran en los primeros meses del año siguiente y para todas las administraciones públicas, tienen como punto de partida los datos puntuales del Estado, que para esas fechas ya son conocidos, así como los de la seguridad social y, mediante una muestra, los de los OO.AA. El problema más grave está en la estimación de los correspondientes a EE.TT., siendo distinto el tratamiento de sus dos componentes, pero siempre partiendo de que no se tiene ninguna información provisional proveniente de los pro-

CUADRO N.º 1

COMUNIDADES AUTONOMAS. AGREGADOS ECONOMICOS MAS SIGNIFICATIVOS
(En millones)

CONCEPTOS	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
1. Recursos corrientes	2.557	11.452	92.695	234.046	391.604	632.222	903.301
2. Empleos corrientes	2.384	9.785	83.439	201.357	377.129	632.203	816.066
3. Ahorro bruto (1 - 2)	173	1.667	9.256	32.689	14.475	19	87.235
4. Recursos de capital	523	4.847	11.866	14.748	62.946	182.723	236.525
5. Empleos de capital	798	2.354	24.815	82.848	124.596	244.590	431.401
6. Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación (3 + 4 - 5)	-102	4.160	-3.693	-35.411	-47.175	-61.848	-107.641

pios entes. Es, por tanto, necesario, en el caso de las CC.AA., partir de los presupuestos iniciales y de las tasas de realización de los años anteriores, en tanto que, para las CC.LL. no se dispone ni siquiera de los presupuestos iniciales en el momento en que se precisan; no obstante, al ser su evolución más armónica, se obtienen buenos resultados con las estimaciones basadas en los años precedentes.

Es obvio que estos datos se corrigen con los correspondientes de las administraciones centrales, que, como se ha dicho, ofrecen mucha mayor fiabilidad, y con la información externa que sobre el ejercicio exista. La ca-

pacidad o necesidad de financiación que de esta forma se obtiene se contrasta con los datos financieros que proporciona, por las mismas fechas, el Banco de España, de forma que no se produzcan distorsiones entre ambos.

En la segunda parte de este trabajo se procede a la descripción y análisis de las distintas magnitudes económicas en las que se refleja la actividad de los EE.TT., durante el período de referencia. En todo caso, se han tomado como base las cuentas de las administraciones públicas y las cuentas regionales de los años 1979 a 1985 publicadas por la Intervención General de la Ad-

ministración del Estado, así como las cuentas provisionales de 1986, que se presentan en el documento «Actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas, 1986». No existiendo información regionalizada, aún, para 1986.

Entendemos que era necesaria la larga y detallada explicación anterior sobre la elaboración de las cuentas, de forma que el estudioso del tema no se encontrara con el frecuente problema de no poder conocer la estructura interna de los datos que se le ofrecen.

CUADRO N.º 2

CORPORACIONES LOCALES. AGREGADOS ECONOMICOS MAS SIGNIFICATIVOS
(En millones)

CONCEPTOS	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
1. Recursos corrientes	270.670	423.914	567.256	699.573	905.017	1.109.868	1.265.000
2. Empleos corrientes	284.432	377.156	509.572	630.192	759.299	918.867	1.067.463
3. Ahorro bruto (1 - 2)	-13.762	46.758	57.684	69.381	145.718	191.001	197.537
4. Recursos de capital	14.193	39.593	43.886	63.908	62.002	125.138	98.558
5. Empleos de capital	68.801	91.849	116.185	224.352	204.227	269.205	369.880
6. Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación (3 + 4 - 5)	-68.370	-5.498	-14.615	-91.063	3.493	46.934	-73.785

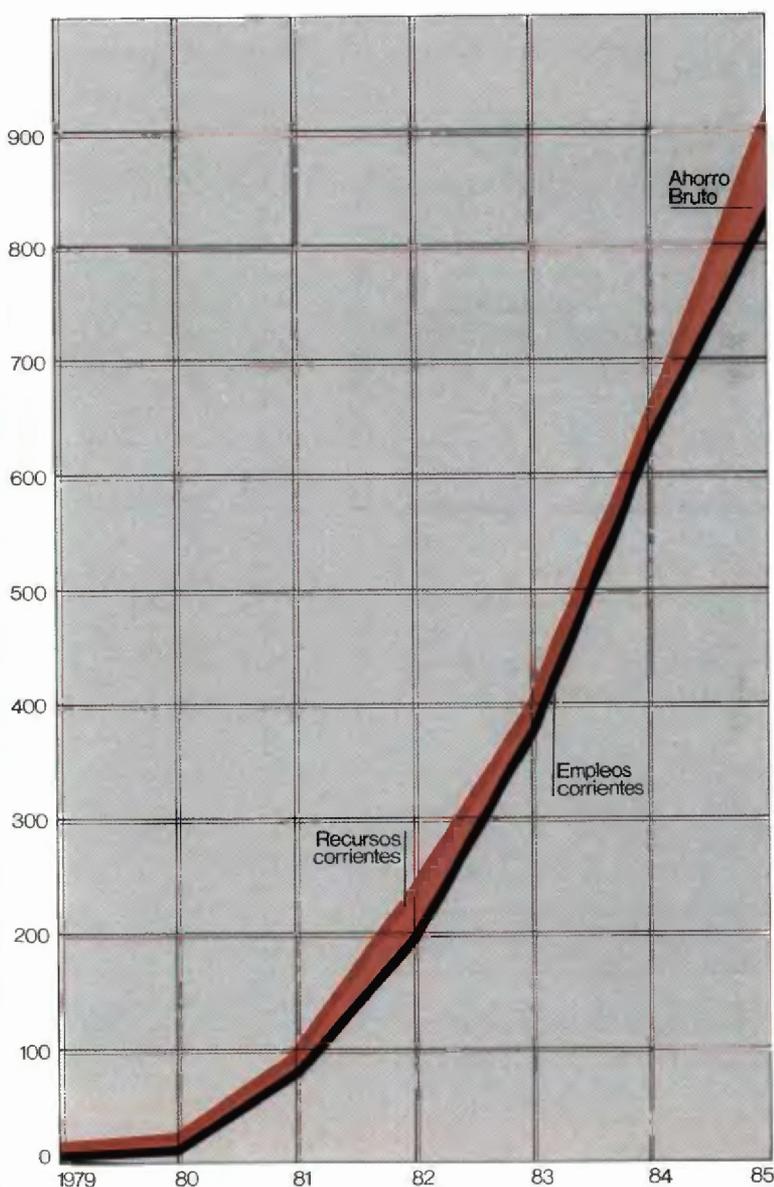
2. EVOLUCION DE LAS PRINCIPALES MAGNITUDES ECONOMICAS

En los cuadros n.º 1 y 2 se presenta la evolución seguida por los principales agregados de las cuentas económicas de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales. La importancia del desarrollo del proceso autonómico queda patente al examinar el cuadro n.º 1. En dicho cuadro puede apreciarse el crecimiento experimentado por la actividad económica de las CC.AA. desde 1979 a 1985.

Los recursos corrientes de las CC.AA. se han multiplicado, en valores absolutos, por 386 entre 1982 y 1985, pasando de 234,0 miles de millones en el primer año a ser de 903,3 miles de millones en 1985, cifra que representa el 3,2 por 100 del PIB para ese año. Un comportamiento similar al seguido por el crecimiento de los empleos corrientes, lo cual ha supuesto un ahorro bruto prácticamente nulo en 1979 y 1984, si bien en los años intermedios se ha ido produciendo un cambio de tendencia en la generación de ahorro: de 1979 a 1982 ha ido aumentando a buen ritmo la diferencia entre los recursos y empleos corrientes, hasta situarse en 32,7 miles de millones de ahorro positivo en 1982, cantidad que es superada ampliamente en 1985, año en el que las cifras definitivas arrojan un ahorro de 87,2 miles de millones.

Es en 1982 cuando la importancia del proceso de descentralización comienza a ser evidente: los recursos corrientes pasan de representar el 0,5 por 100 del PIB en 1981 a ser del 1,2 por 100 en 1982; por su parte, los empleos

GRAFICO 1
AHORRO BRUTO DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS
(En miles de millones)



corrientes pasan del 0,4 al 1,0 por 100 del PIB en ambos años.

En el período 1982-1985 los ingresos corrientes absorben 2,0 puntos del PIB, mientras que los

gastos corrientes aumentan su participación en el PIB en 1,9 puntos.

Este mayor aumento en el ritmo de crecimiento de los gastos

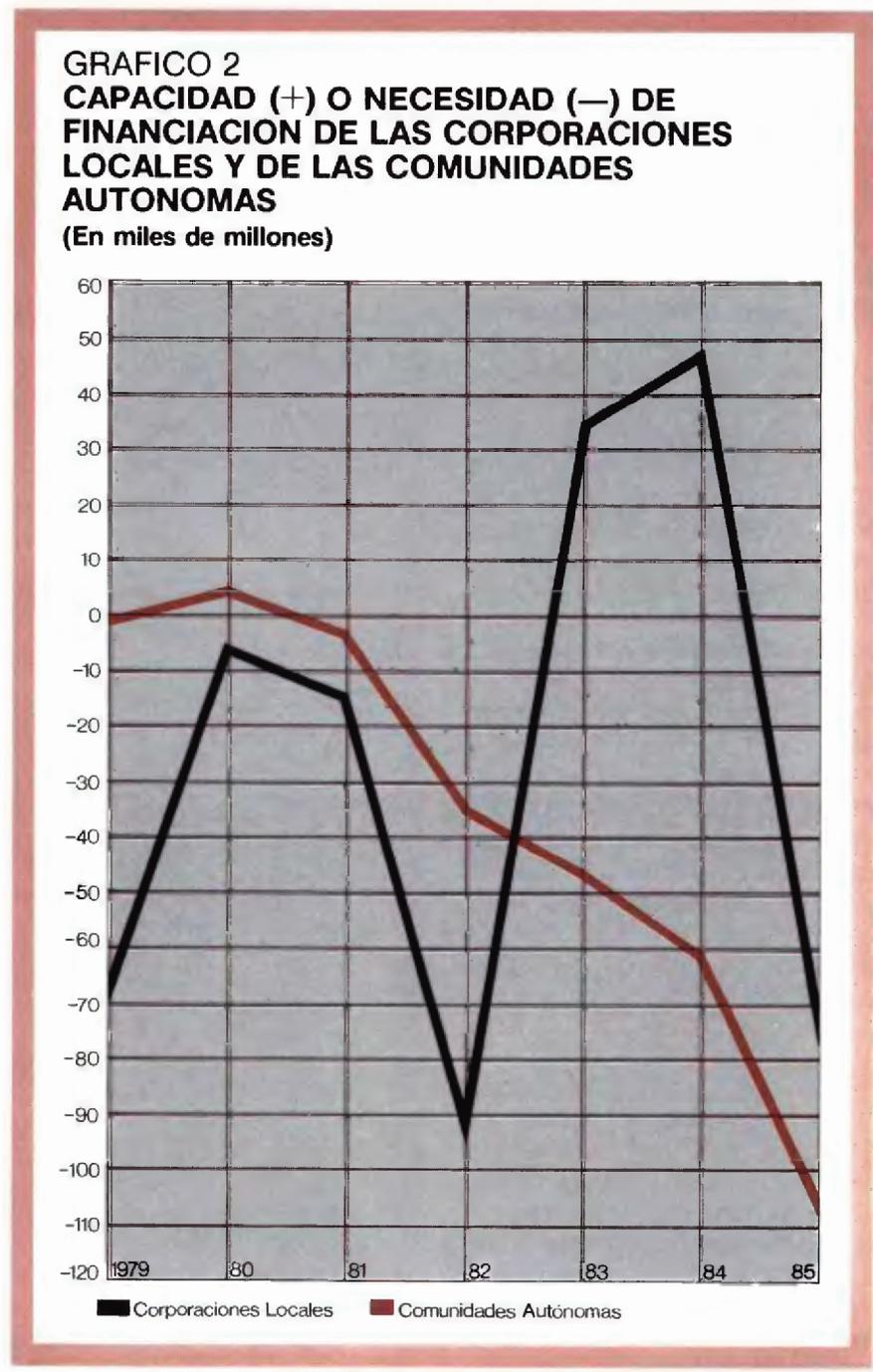
respecto al de los ingresos es consecuencia del proceso de adecuación del funcionamiento de las CC.AA. en cuanto a la creación de la infraestructura básica del personal y compras necesario para atender eficazmente a las nuevas competencias que van siendo transferidas desde la Administración central.

Paralelamente a los gastos corrientes, los empleos de capital de las CC.AA. han ido adquiriendo una importancia creciente a lo largo del proceso, pasando de 0,8 miles de millones en 1979 a ser de 431,4 miles de millones en 1985, que supone el 1,5 por 100 del PIB.

Ha sido precisamente el volumen alcanzado por los gastos de capital el que ha provocado la aparición de necesidad de financiación para todos los años, excepto en 1980, ya que las cifras registradas de ahorro bruto junto a los ingresos de capital han sido insuficientes para financiar la magnitud de los empleos de capital.

No hay que olvidar, como ya se ha mencionado repetidamente en las páginas anteriores, el efecto que supone un desarrollo autonómico tan desigual en este período transitorio, en el cual se han ensayado diversas formas de financiación de las haciendas, con los consiguientes desfases que la entrada en vigor del contenido de los numerosos textos legales conlleva. En el período considerado, el proceso que se ha llevado a cabo contiene fundamentalmente matices más políticos que económicos, lo cual parece será paliado en los próximos años, en que se espera la normalización necesaria de las formas de financiación del nuevo Estado de las autonomías.

Todo lo anterior se ha traduci-



do en un desajuste entre la financiación y el gasto realizado en cada ejercicio de este período transitorio.

La necesidad de financiación de las CC.AA. ha ido creciendo ininterrumpidamente en valores absolutos desde 1981, en que fue

de 3,7 miles de millones, hasta 1985, en que fue de 107,6 miles de millones, cifra que representa el 0,4 por 100 del PIB, porcentaje que supera en 0,1 puntos al del año anterior, siendo su participación en el déficit de las administraciones públicas del 5,5 por 100 en 1985.

CUADRO N.º 3

**IMPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS SOBRE EL TOTAL
DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS**
(En porcentajes)

CONCEPTOS	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Impuestos sobre la producción e importación	—	—	1,1	5,4	5,3	10,1	15,7
Impuestos sobre renta y patrimonio	—	—	0,9	1,9	1,7	2,1	7,6
Impuestos sobre el capital	—	—	—	0,2	1,2	40,0	48,8

La actividad económica de las CC.LL. ha presentado un desarrollo más pausado entre 1979 y 1985. Los recursos corrientes han absorbido 2,4 puntos del PIB durante el período considerado, mientras que los gastos corrientes han aumentado tan sólo en 1,6 puntos. Este comportamiento ha supuesto la aparición de cifras cada vez mayores de ahorro bruto hasta situarse en el 0,7 por 100 del PIB en 1984 y 1985.

Por otra parte, los gastos de capital se han mantenido prácticamente constantes en el 1,0 por 100 del PIB durante los tres últimos años, debido a la creciente importancia de las CC.AA. en materia de competencia de programación de inversiones, concretándose en un aumento de 0,3 puntos en 1985, situándose en el 1,3 por 100.

Como consecuencia de lo anterior, las CC.LL. han pasado de

registrar necesidades de financiación en el período 1979-1982 a presentar capacidades de financiación en 1983 y 1984, rompiendo de nuevo la tendencia en 1985, registrándose una necesidad de financiación del 0,3 por 100 del PIB.

3. RECURSOS NO FINANCIEROS

Los ingresos no financieros de las CC.AA. han pasado de 3,1 miles de millones en 1979 a ser de 1.139,8 miles de millones en 1985, lo que representa el 4,0 por 100 del PIB. Mientras que en los primeros años prácticamente el 100 por 100 de los ingresos provenía de transferencias, fundamentalmente del Estado, en 1985 dicho porcentaje es del 43 por 100, siendo el 57 por 100 restante producto tanto de impuestos con-

certados y cedidos como de participación en impuestos no susceptibles de cesión, que en estas cuentas aparecen computados en sus respectivas figuras impositivas.

Debido al proceso paulatino de descentralización del gasto e ingreso hacia las CC.AA., la estructura de los ingresos en este período no es homogénea y, por lo tanto, cualquier tipo de comparación interanual debe ser tenido en cuenta con precaución.

Durante 1979 y 1980 los recursos de las CC.AA. tienen una escasa importancia, debido a que en esos años tan sólo se financian los gastos de los órganos de gobierno y de primer establecimiento. Es a partir de 1981, al entrar en juego los tributos concertados con el País Vasco y Navarra, cuando los recursos de las CC.AA. comienzan a tener verdadera entidad, presentando una

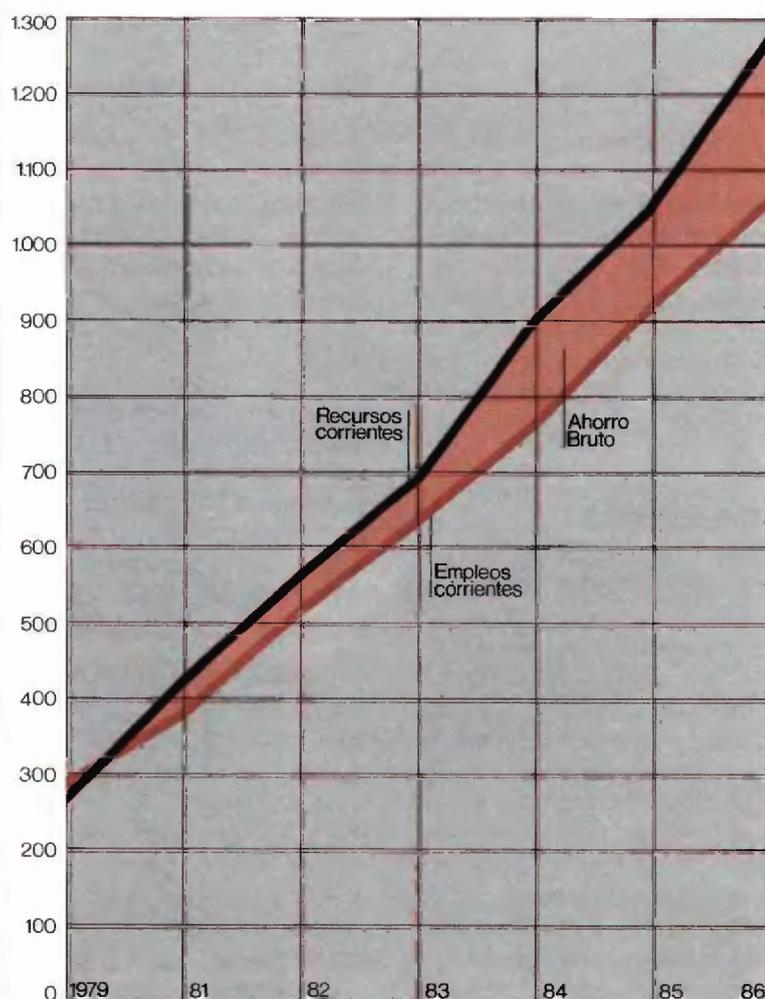
CUADRO N.º 4

TRANSFERENCIAS SOBRE EL TOTAL DE RECURSOS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS
(En porcentajes)

CONCEPTOS	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Transferencias corrientes	82,7	60,5	60,7	45,3	54,9	42,3	24,5
Transferencias de capital	17,0	29,7	11,3	5,9	13,7	20,2	18,2
TOTAL TRANSFERENCIAS	99,7	90,2	72,0	51,2	68,6	62,5	42,7

GRAFICO 3 AHORRO BRUTO DE LAS CORPORACIONES LOCALES

(En miles de millones)



tasa de crecimiento respecto a los recursos en 1980 del 541,5 por 110.

Respecto a las principales figuras impositivas, en el cuadro número 3 se refleja, en porcentajes, la parte absorbida por las CC.AA. del total correspondiente a las AA.PP.

No obstante la importancia de

la financiación vía impuestos, el canal más importante de captación de recursos hasta 1984 son las transferencias recibidas por las CC.AA., de las cuales la práctica totalidad proviene del Estado y el resto de las CC.LL. En 1979, el 99,7 por 100 de los ingresos de las CC.AA. eran transferencias del Estado.

Los porcentajes de participa-

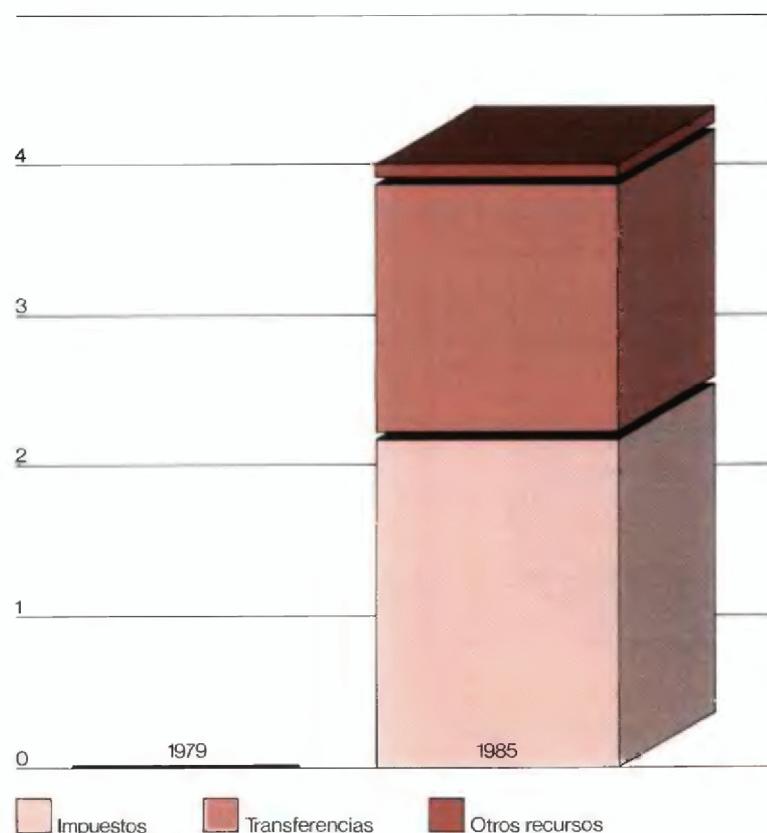
ción de las transferencias en los recursos de las CC.AA. han sido los que recoge el cuadro n.º 4.

Como ya se ha indicado, la práctica totalidad de las transferencias proviene del Estado, correspondiendo las transferencias corrientes al coste efectivo de los servicios transferidos y a otras transferencias efectuadas directamente por los departamentos ministeriales y que, en principio, no se incluían dentro del coste de las competencias asumidas. Dentro de las transferencias de capital, la parte más relevante proviene del Fondo de Compensación Interterritorial, así como una parte correspondiente a las competencias asumidas en materia de inversión; estas transferencias comienzan a ser de importancia en 1983, con 62,5 miles de millones, y en 1984, con 164,4 miles de millones.

Los recursos no financieros de las CC.LL. presentan una evolución más equilibrada que los de las CC.AA., pasando de 284,9 miles de millones en 1979, que suponen el 2,2 por 100 del PIB, a ser de 1.363,6 miles de millones en 1985, que representan el 4,8 por 100 del PIB, lo cual supone absorber, en el período 1979-1985, 2,6 puntos del PIB, mientras que las CC.AA. han pasado de cero puntos del PIB en el primer año a ser del 4,0 por 100 en 1985.

Como puede verse en el cuadro n.º 5, la estructura de los recursos no financieros de las CC.LL. no ha experimentado variaciones especiales significativas a lo largo del período considerado. En todos los años, la principal fuente de financiación corre a cargo de los impuestos, ya sean propios o participados, con porcentajes en torno al 80 por 100 del total de recursos.

GRAFICO 4
RECURSOS NO FINANCIEROS DE LAS
COMUNIDADES AUTONOMAS
 (En porcentaje del PIB)



En el cuadro n.º 6 se presenta la evolución relativa de los impuestos de las CC.LL. en relación con el total de impuestos de las AA.PP.

La parte de impuestos ligados a la producción e importación correspondientes a las CC.LL. se mantiene constante a lo largo del período, con valores que oscilan entre el 21 y 25 por 100 del total de impuestos de las AA.PP., tendencia que se afirma a partir de 1982, en que se registran porcentajes en torno al 22 por 100, si bien en 1985 cae ligeramente hasta el 20,9 por 100.

En cuanto a los impuestos corrientes ligados a la renta y al patrimonio, se observa un crecimiento escalonado de la parte de las CC.LL., con porcentajes que van del 8,1 en 1979 al 22,0 por 100 en 1985. Por otra parte, los impuestos sobre el capital oscilan entre el 21,8 por 100 de 1979 y el 38,0 por 100 alcanzado en 1982.

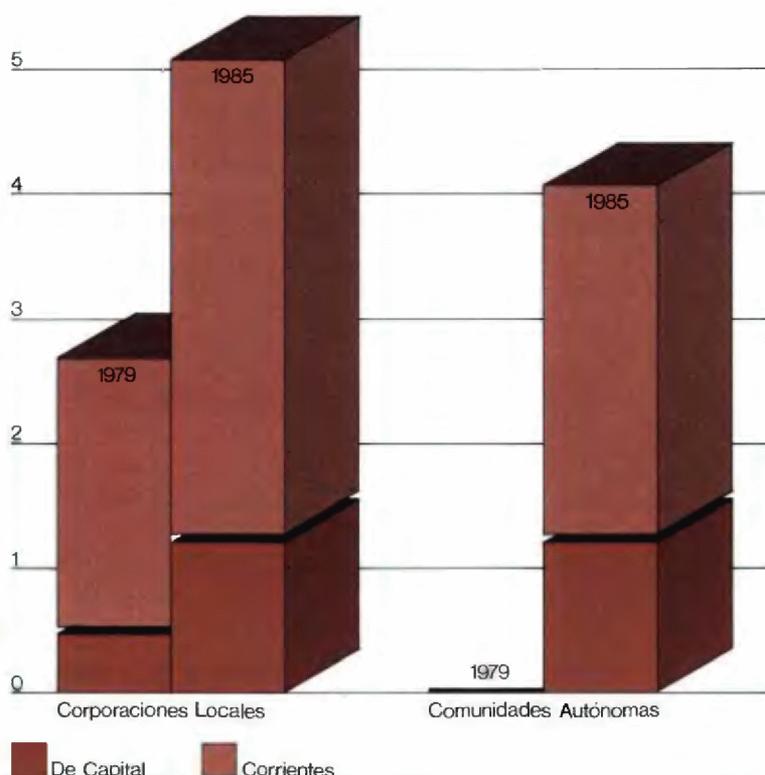
En el cuadro n.º 7 puede apreciarse el proceso llevado a cabo en cuanto a la descentralización paulatina, y no constante, de los impuestos estatales. Los impuestos ligados a la producción e importación han absorbido 16 puntos en los siete años considerados, y en 1985 el 36,6 por 100 corresponde a las haciendas locales. Puede verse el crecimien-

CUADRO N.º 5

ESTRUCTURA DE LOS RECURSOS NO FINANCIEROS DE LAS CORPORACIONES LOCALES
 (En porcentajes sobre el total)

CONCEPTOS	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Impuestos	84,2	80,8	84,3	81,4	82,3	79,0	80,9
Transferencias	10,0	13,5	10,5	13,3	12,6	16,2	14,1
Otros recursos	5,8	5,7	5,2	5,3	5,1	4,8	5,0
TOTAL	100,0						

GRAFICO 5
RECURSOS NO FINANCIEROS DE LOS ENTES
TERRITORIALES
 (En porcentaje del PIB)



considerado se ha dado un incremento de casi 4 puntos respecto a 1984 al incorporarse las autonomías uniprovinciales, excepto Madrid.

4. EMPLEOS NO FINANCIEROS

Los empleos no financieros de las CC.AA. han pasado de 3,2 miles de millones en 1979 a 1.247,5 miles de millones en 1985, cifra que supone el 4,4 por 100 del PIB, es decir, 0,4 puntos del PIB más que los recursos no financieros.

En cuanto a la estructura de los empleos no financieros de las CC.AA., cabe destacar su relativa estabilidad entre los gastos corrientes, que suponen en media para el período alrededor del 72 por 100, y los de capital, que absorben en torno al 28 por 100.

La partida más importante, y que ha venido experimentando un ritmo de crecimiento alto, es la remuneración de personal, que ha pasado de representar el 29,8 por 100 de los gastos no financieros en 1979 a suponer en 1985 el 42,0 por 100 de los empleos.

El cuadro n.º 8 refleja la evolución seguida por las remuneraciones de personal de las CC.AA., pudiéndose apreciar claramente el desarrollo del proceso

to prácticamente nulo en 1983, debido a que en ese año no hubo cesión de tributos a ninguna comunidad autónoma, excepto a Cataluña, que ya había sido considerada en 1982, al igual que los

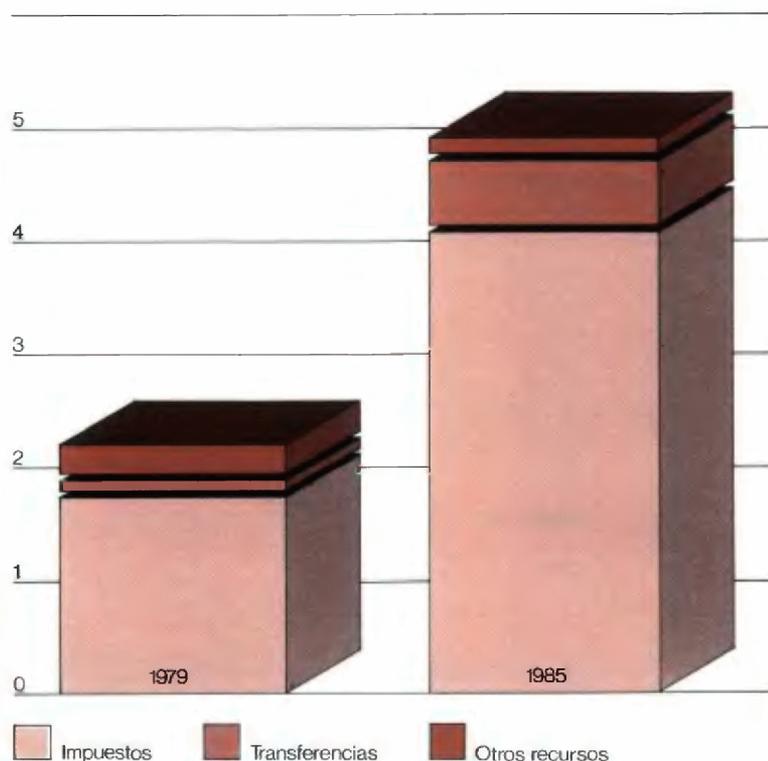
tributos concertados con el País Vasco y Navarra, que lo fueron en 1981. La incorporación de seis comunidades en 1984 produce un aumento en ese año de casi 5 puntos, así como en el último año

CUADRO N.º 6

IMPUESTOS DE LAS CORPORACIONES LOCALES SOBRE EL TOTAL DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS
 (En porcentajes)

CONCEPTOS	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Impuestos sobre producción e importación	20,6	25,6	25,3	21,7	22,0	22,4	20,9
Impuestos sobre renta y patrimonio	8,1	9,5	15,3	21,0	21,1	25,1	22,0
Impuestos sobre el capital	21,8	32,2	36,8	38,0	29,5	25,8	29,8

GRAFICO 6
RECURSOS NO FINANCIEROS DE LAS
CORPORACIONES LOCALES
 (En porcentaje del PIB)



paulatino de creación de las distintas comunidades y, obviamente, ésta es la rúbrica indispensable para el funcionamiento de las autonomías. Se puede ver el crecimiento continuo de esta mag-

nitud a lo largo del período y, si bien aún no se ha concluido el proceso, hay que destacar que el ritmo de aumento tiende a disminuir a partir de 1983, año que presentó un incremento respecto

a 1982 del 110,1 por 100 (la mitad que el año anterior), mientras que en 1984 creció un 76,0 por 100, para reducirse drásticamente en 1985, en que dicho porcentaje fue del 30,2 por 100.

Las compras netas de bienes corrientes y de servicios constituye una partida del gasto íntimamente asociada a las remuneraciones de personal, ya que está formada en gran parte por el consumo de los servicios. Esta rúbrica tiene, durante el período de referencia, una tendencia clara a ser cada vez menos importante dentro de la estructura de los empleos no financieros, habiendo pasado de representar el 26,8 por 100 en 1979 a ser tan sólo del 3,8 por 100 de 1985, lo cual se explica por ser al principio de la creación de los servicios públicos autonómicos cuando se requiere un mayor gasto de acondicionamiento, precisándose después tan sólo el mantenimiento necesario, puesto que las nuevas adquisiciones de bienes corrientes han ido, lógicamente, disminuyendo.

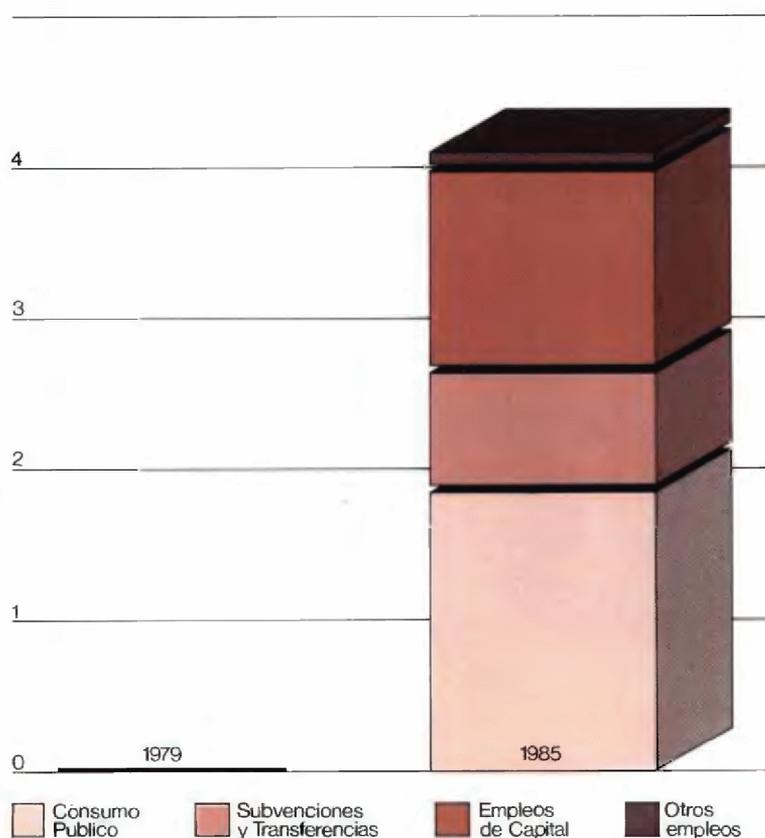
Las subvenciones a la explotación y las transferencias corrientes suponen, en conjunto, la segunda partida en importancia de los empleos no financieros durante el período 1980-1983, ya que en los años 1979 y 1984 dicha partida se vio superada por la formación bruta de capital fijo.

CUADRO N.º 7

IMPUESTOS DE LOS ENTES TERRITORIALES SOBRE EL TOTAL DE IMPUESTOS
DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS
 (En porcentajes)

CONCEPTOS	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Impuestos sobre producción e importación	20,6	25,6	26,4	27,1	27,3	32,5	36,6
Impuestos sobre renta y patrimonio	8,1	9,5	16,2	22,9	22,8	27,2	29,6
Impuestos sobre el capital	21,8	32,2	36,8	38,2	30,7	65,8	78,6

GRAFICO 7
EMPLEOS NO FINANCIEROS DE LAS
COMUNIDADES AUTONOMAS
(En porcentaje del PIB)



En 1979 se destinaron tan sólo 0,6 miles de millones, que representaban, no obstante, el 18,1 por 100 del gasto de las CC.AA., mientras que en 1984 se han gastado 141,3 miles de millones (de los que el 66,2 por 100 son subvenciones a la explotación), que representan el 16,1 por 100 del total, siendo éste el porcentaje más bajo de toda la serie. Medida con relación al PIB, esta partida ha pasado del 0,2 por 100 en 1981 a duplicarse en 1982 (0,4 por 100), y mantenerse en 1983 y 1984 en el 0,6 por 100 del PIB.

En el cuadro n.º 9 puede apreciarse el progresivo aumento de estas partidas hasta 1983, experimentando en 1984 una disminución apreciable en su ritmo de crecimiento. Las subvenciones a la explotación concedidas por las CC.AA. en 1984 ascienden a 93,6 miles de millones, y las transferencias corrientes a 47,7 miles de millones (de las cuales 10,9 miles de millones van destinados a CC.LL. y 5,9 miles de millones al Estado), sin que sea posible conocer con exactitud su destino último, ya que la información disponible remitida por las CC.AA. no permite analizar las partidas de gasto con mayor desagregación. Dentro de las subvenciones a la explotación que han sido objeto de cesión a las CC.AA. figu-

CUADRO N.º 8
REMUNERACIONES DE PERSONAL DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS
(En porcentajes)

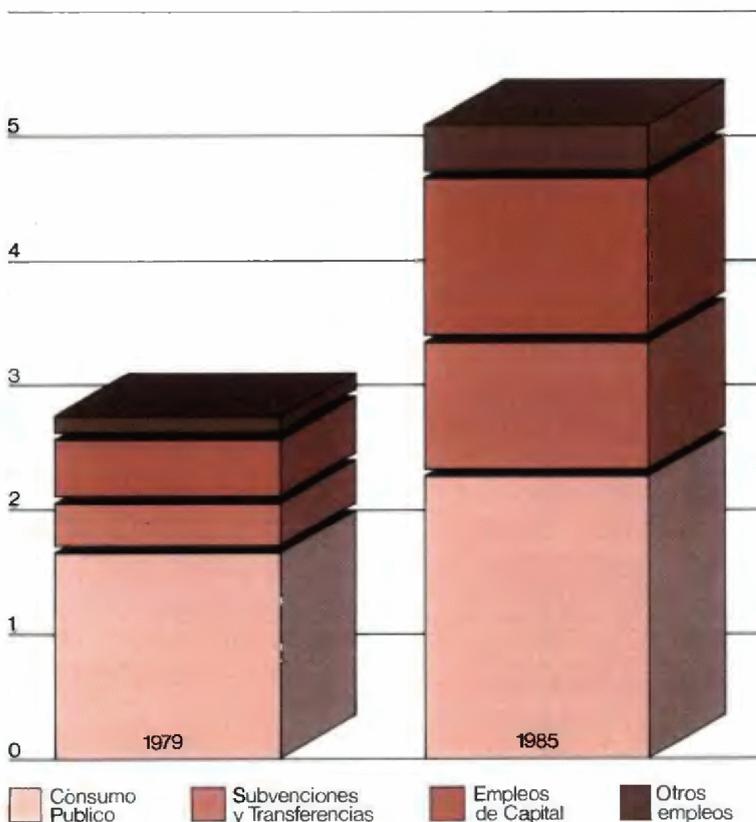
CONCEPTOS	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Sobre el total de remuneraciones de personal de las AA.PP.	0,1	0,2	1,8	5,4	9,7	15,3	17,6
Sobre el total de remuneraciones de personal de la economía nacional	—	0,04	0,4	1,1	2,1	3,4	3,6
Remuneraciones de personal de las comunidades autónomas en porcentaje PIB	—	0,02	0,2	0,6	1,0	1,6	1,9

ran las concedidas a los centros de enseñanza, para hacer efectiva la gratuidad de ésta, como partida más relevante. Durante 1985 se aprecia un nuevo incremento como consecuencia de la estabilización del traspaso de funciones.

El resto de los gastos corrientes está integrado por los intereses efectivos y por las prestaciones sociales. Esta última partida ha experimentado un crecimiento espectacular en 1984, cuando ascendió a 39,5 miles de millones, mientras que en 1983 fue de 3,3 miles de millones. Este notable aumento viene explicado por dos causas fundamentales: la primera es el traspaso de competencias del Estado a las CC.AA. en cuanto a la gestión de los desaparecidos fondos nacionales de asistencia social; la segunda, que en 1984 se incluyen dotaciones a las CC.AA. afectadas por las inundaciones para su distribución entre las familias. Durante 1985 las CC.AA. han empleado 48,9 miles de millones en prestaciones sociales.

Los intereses efectivos comienzan a tener cierta importancia a partir de 1982, en que alcanzan 5,8 miles de millones, creciendo paulatinamente en 1983 y 1984, hasta situarse, en ese último año, en 14,9 miles de millones, lo que supone el 1,7 por 100 de los gastos no financieros. Debido

GRAFICO 8
EMPLEOS NO FINANCIEROS DE LAS CORPORACIONES LOCALES
(En porcentaje del PIB)



CUADRO N.º 9

SUBVENCIONES DE EXPLOTACION Y TRANSFERENCIAS CORRIENTES DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS
(En porcentajes)

CONCEPTOS	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Sobre el total de subvenciones de las AA.PP.	—	0,7	5,0	8,3	11,3	12,1	17,9
Sobre el total de transferencias corrientes de las AA.PP.	0,3	1,1	8,8	9,3	13,0	13,0	11,2

CUADRO N.º 10

FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS
(En porcentajes)

CONCEPTOS	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
En porcentaje del PIB	—	—	0,1	0,3	0,3	0,6	1,1
Sobre el total de la FBCF de las AA.PP.	0,3	0,5	4,6	9,9	12,3	27,3	31,4
Sobre el total de la FBCF de la economía nacional...	—	0,04	0,4	1,4	1,6	3,6	5,4

a los niveles crecientes de endeudamiento registrados por las CC.AA. a partir de 1981, es previsible que esta partida vaya cobrando una importancia cada vez mayor; así, en 1985 se alcanzó la cifra de 21,7 miles de millones, que supone el 1,7 por 100 de los empleos no financieros.

Como puede verse en el cuadro n.º 10, la formación bruta de capital fijo de las CC.AA. ha ido progresivamente cobrando una importancia creciente, dándose el salto más evidente entre 1984 y 1985, año éste en que se alcanza el 25,0 por 100 del gasto total no financiero. En 1985 se absorben 0,5 puntos del PIB respecto a 1984 y se sitúa en el 1,1 por 100, situación que contrasta con la de 1983, año en el cual la formación bruta de capital fijo mantuvo el porcentaje con relación al PIB en el 0,3 por 100, al igual que en 1982.

La inversión realizada por las CC.AA. ha triplicado en tres años su participación el total de las AA.PP., pasando de representar el 9,9 por 100 en 1982 a ser del 31,4 por 100 en 1985, lo que da una muestra del desarrollo del proceso de traspaso de competencias hacia las CC.AA. En el mismo período de tiempo, el porcentaje respecto al total de la inversión nacional ha pasado del 1,4 por 100 en 1982 al 5,4 por 100 en 1985.

Respecto a la inversión realizada por las CC.AA., al igual que con la mayor parte del gasto de éstas, no es posible ofrecer información detallada en cuanto a la naturaleza de los proyectos emprendidos, ya que no disponemos de ningún tipo de información al respecto. La única fuente indirecta podría ser el estudio exhaustivo de los conceptos presupuestarios de cada una de las secciones que hayan sido traspasadas a las CC.AA., pero aún así no se tendría la seguridad de que tales transferencias hubieran sido empleadas de la misma manera que de haber continuado siendo gestionadas por el Estado.

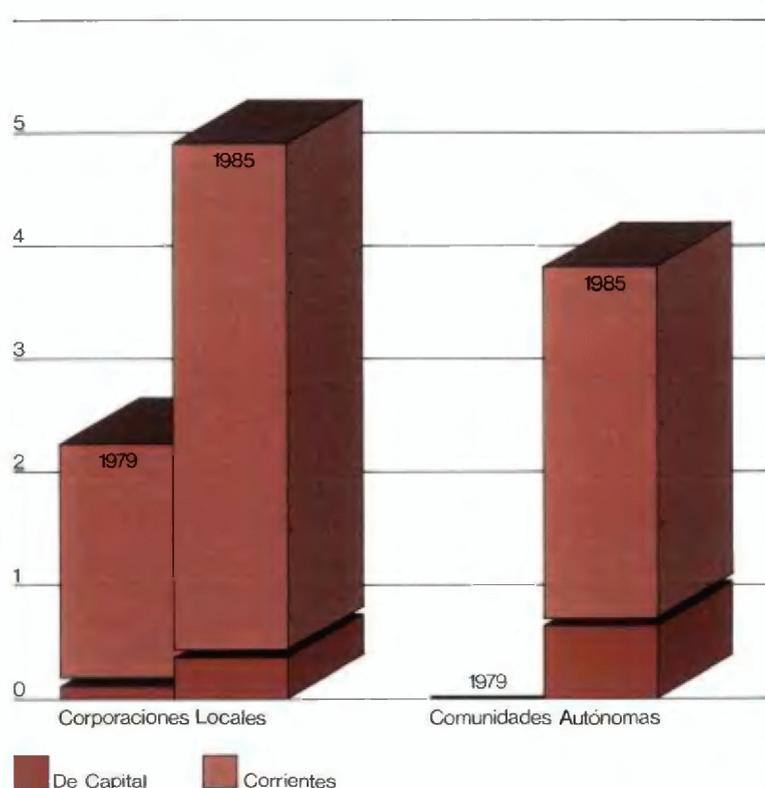
El resto de los empleos de capital de las CC.AA. está constituido por las transferencias de capital, que van dirigidas en gran parte a las CC.LL., así como a empresas privadas y familias. Estas transferencias representan en 1985 el 0,4 por 100 del PIB, lo cual supone un aumento de 0,1 puntos porcentuales respecto a los dos años anteriores.

La evolución seguida por la formación bruta de capital fijo a cargo de las CC.LL. ha sido más pausada que la de las CC.AA., registrándose un estancamiento a partir de 1982, año en el que aumenta 0,4 puntos del PIB respecto al año anterior, hasta 1984 que supone el 0,8 por 100, para

registrar durante 1985 una subida de 0,3 puntos porcentuales, situándose en el 1,1 por 100 del PIB para ese año. En 1982, la formación bruta de capital fijo experimentó un incremento del 99,7 por 100 respecto a 1981, lo cual supuso aumentar la participación en el total de las AA.PP. hasta el 31,3 por 100, casi siete puntos más que en el año anterior.

Respecto a este notable aumento registrado en 1982, hay que precisar que se debe a la continuación de un proceso de reconocimiento masivo de obligaciones en materia de inversión que, sin embargo, no ha sido materializado en gran parte, ya que a partir de 1980 se viene produciendo simultáneamente un considerable aumento en las obligaciones pendientes de pago de las CC.LL. Hay que recordar que es en la Ley de Presupuestos para 1982 cuando se establece que el Estado se hará cargo de las obligaciones financieras derivadas de las operaciones de crédito de las CC.LL. concertadas con el Banco de Crédito Local para la liquidación de las deudas acumuladas hasta ese año. Textos legales posteriores han ido actualizando y ampliando el volumen de la carga financiera de las CC.LL. asumida por el Estado. No hay que olvidar que en 1982 las CC.LL. registraron el mayor déficit de toda la serie, con 91,1 miles de millones.

GRAFICO 9
EMPLEOS NO FINANCIEROS DE LOS ENTES
TERRITORIALES
 (En porcentaje del PIB)



El resto de los empleos de capital de las CC.LL. representan el 4,3 por 100 del gasto no financiero en 1985, y van destinados en un 42 por 100 a la adquisición neta de terrenos; otro 45 por 100 se dirige a los servicios de la economía autónoma para la realización de inversiones; el otro 13 por 100 son transferencias de capital a las CC.AA.

La mayor parte del gasto no financiero de las CC.LL. lo constituyen las remuneraciones de personal, partida que refleja una caída paulatina en su participación en el total, habiendo pasado de suponer el 51,8 por 100 en 1979 a ser del 33,0 por 100 en 1985. Medidas con relación al PIB, las remuneraciones de personal mantienen constante el 1,7 por 100 desde 1981.

Tanto las subvenciones a la explotación como las transferencias corrientes, partidas que en conjunto representan en 1985 el 20,2 por 100 de los empleos no financieros, reflejan el proceso de transferencias de funciones hacia las CC.AA.

En el gráfico 9 puede apreciarse la distribución entre operaciones corrientes y de capital de los entes territoriales para los años extremos del período.

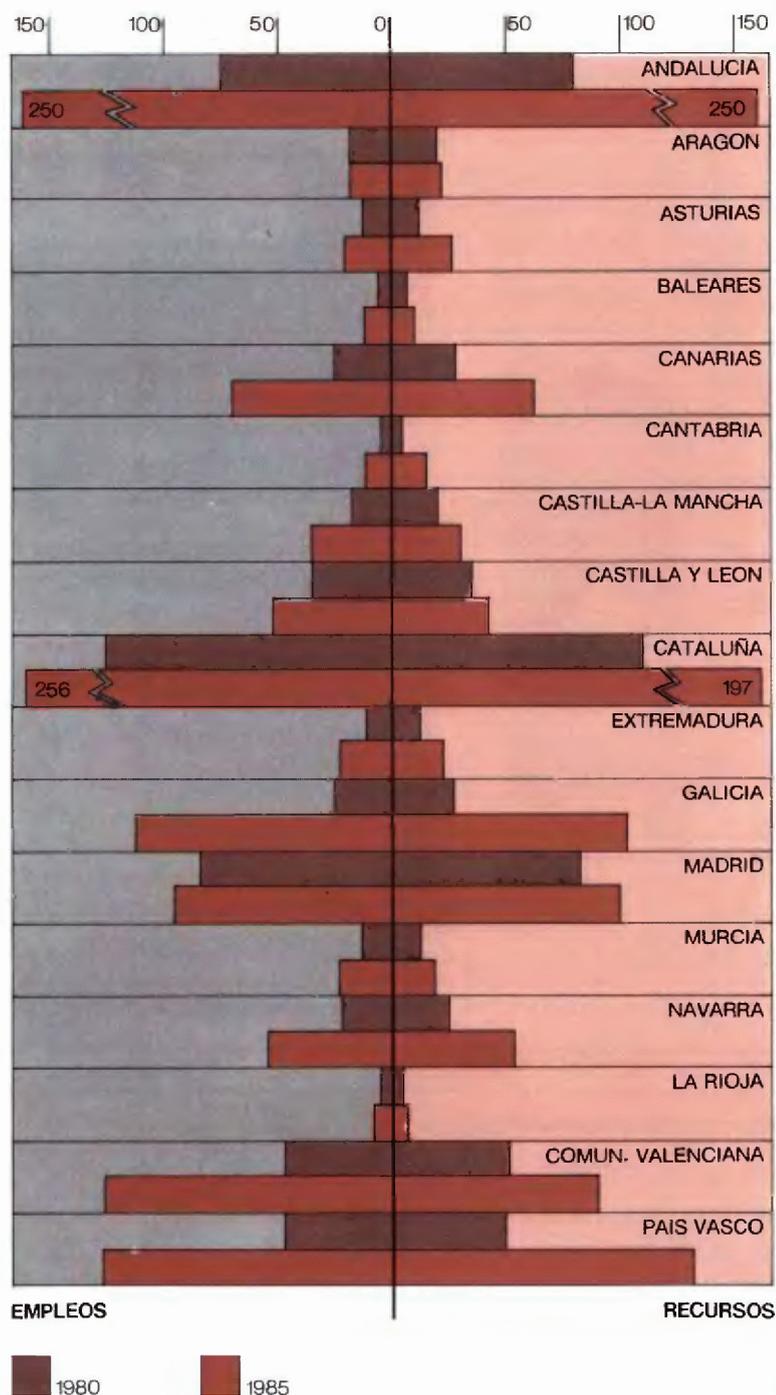
CUADRO N.º 11

FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO DE LAS CORPORACIONES LOCALES
 (En porcentajes)

CONCEPTOS	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
En porcentaje del PIB	0,5	0,6	0,5	0,9	0,7	0,8	1,1
Sobre el total de la FBCF de las AA.PP.	28,4	28,8	24,7	31,3	24,9	32,6	31,0
Sobre el total de la FBCF de la economía nacional ...	2,3	2,5	2,4	4,3	3,3	4,2	6,0

GRAFICO 10 RECURSOS Y EMPLEOS NO FINANCIEROS DE LOS ENTES TERRITORIALES

(Distribución regional. En miles de millones)



5. SALDO NETO A FINANCIAR (—) O A EMPLEAR (+)

El concepto de capacidad (+) o necesidad (—) de financiación recoge exclusivamente el efecto económico derivado de las operaciones reales, es decir, de la actividad no financiera. Con el objeto de conocer la posición financiera global, es preciso añadir a las cifras de capacidad o necesidad de financiación la variación registrada en los activos financieros; de esta manera se obtiene el saldo neto a financiar o a emplear, que mide las necesidades financieras totales que serán cubiertas por la variación de los pasivos financieros, pudiéndose conocer, al analizar su estructura, la forma en que son captados los recursos financieros en los distintos mercados de intercambio.

La evolución del saldo neto a financiar registrado por las comunidades autónomas refleja la situación del desarrollo global de éstas, ya comentada ampliamente en las páginas anteriores. La variación neta de activos financieros en 1979 fue prácticamente insignificante y ha ido posteriormente adquiriendo una mayor importancia, hasta alcanzar en 1985 la cifra de 98,8 miles de millones, que representan el 0,3 por 100 del PIB para ese año.

La partida de mayor cuantía en 1984 viene dada por los saldos negativos de las cuentas corrientes de las CC.AA. en el sistema bancario que, en conjunto, suponen 45,1 miles de millones, representando el 62,9 por 100 de la variación de activos, como puede verse en el cuadro n.º 12. Esta rúbrica ha venido presentando cambios de tendencia a lo largo del período, si bien el más notable es el ya mencionado de 1984.

CUADRO N.º 12

SALDO NETO A FINANCIAR (—) O A EMPLEAR (+) DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS
(En miles de millones)

CONCEPTOS	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
1. Capacidad (+) o necesidad (—) de financiación	—0,1	4,2	—3,7	—35,4	—47,2	—61,8	—107,6
2. Variación neta de activos financieros	0,1	4,6	17,5	17,2	5,5	71,7	98,8
3. Saldo neto a financiar (—) o a emplear (+) (1 — 2)	—0,2	—0,4	—21,2	—52,6	—52,7	—133,5	—206,4

Por el contrario, en 1985 la partida de mayor importancia dentro de la variación de activos ha sido la variación en los derechos pendientes de cobro, que mide el desfase eventual entre el total de derechos reconocidos por todos los conceptos (que corresponde al momento del registro de las operaciones en términos de contabilidad nacional) y el volumen de ingresos efectivamente realizados.

Una partida que va adquiriendo cada vez más importancia es la de adquisición neta de acciones y obligaciones, emitidas básicamente por empresas de carácter público y pertenecientes a la comunidad autónoma; rúbrica que en 1984 alcanza la cifra de 12,8 miles de millones, habiendo multiplicado por cinco el volumen de 1983. Por el contrario, la concesión neta de préstamos en 1984 ha registrado mayores reembolsos por importe de 6,7 miles de millones.

Como puede verse en el cuadro n.º 12, las necesidades globales de financiación de las CC.AA. han ido creciendo paulatinamente, si bien en 1983 se produjo una contención respecto al año anterior, contención que fue ampliamente rebasada en 1984 y 1985, año en el cual el

saldo neto a financiar supuso un aumento, respecto a 1984, del 54,6 por 100.

La variación neta de pasivos financieros refleja la forma en que han sido captados los recursos necesarios para cubrir el saldo neto a financiar. En el caso de las CC.AA., la partida de mayor importancia cuantitativa es la de obligaciones pendientes de pago, que en 1984 supone el 72,6 por 100 de la financiación requerida, mientras que en 1985 suponen el 58,5 por 100. Esta rúbrica representa el desfase que existe entre las obligaciones que se han reconocido a terceros y el momento del pago efectivo, que se materializará en ejercicios sucesivos.

La financiación neta mediante deuda está adquiriendo cada vez mayor preponderancia: después del parón registrado en 1983, se da un nuevo salto y para 1984 se recurre a este tipo de financiación para cubrir el 28,4 por 100 de las necesidades globales, lo cual supone un incremento en esta rúbrica, respecto a 1983, del 150,0 por 100.

El recurso a los préstamos a corto, medio y largo plazo resulta aún poco significativo, al menos en 1984, año que supuso una financiación neta, en conjunto, de

tan sólo 0,8 miles de millones, mientras que en 1983 representó casi el 50 por 100 de la financiación total; en 1985 se potencia esta fuente de recursos hasta alcanzar una financiación neta de 56,8 miles de millones.

La estructura financiera de las CC.AA. en este periodo de tiempo no ha sido aún consolidada, por lo que no puede efectuarse prácticamente ningún análisis global en cuanto a la incidencia en los mercados monetarios y de valores. Por otro lado, debemos insistir en la carencia de la información indispensable para poder desarrollar estudios más pormenorizados.

En el caso de las CC.LL., las necesidades financieras globales se ven notablemente incrementadas con la incorporación de la variación neta de activos financieros.

La partida de mayor importancia cuantitativa dentro de los activos financieros de las CC.LL. es la de variación en los derechos pendientes de cobro, rúbrica que ha venido registrando amplias oscilaciones a lo largo del periodo considerado y que absorbe en torno al 80 por 100 del total de activos financieros netos de las CC.LL.

El resto de las operaciones de activos carece de importancia, sobre todo la concesión de préstamos y la adquisición de acciones y obligaciones. Por su parte, los saldos de las cuentas corrientes de las CC.LL., en las entidades del sistema bancario registran en conjunto, una posición acreedora durante todo el período considerado, alcanzando en 1984 un saldo negativo global de 46,2 miles de millones, posición que se mejora en 1985, año en que se registra una variación de 26,8 miles de millones, igualmente negativa.

Dentro de la variación neta de pasivos financieros de las CC.LL., la rúbrica de mayor entidad es la variación en obligaciones pendientes de pago, partida que en 1985 alcanza el volumen de 172,8 miles de millones, cifra inferior en 20 miles de millones a la registrada por la variación de derechos pendientes de cobro.

La otra partida que sigue en importancia es la financiación obtenida a través de préstamos a largo plazo de entidades del sistema crediticio, siendo el Banco de Crédito Local uno de los prestatarios más importantes. A este respecto, hay que mencionar que el Estado es quien ha asumido la carga financiera derivada de las operaciones de crédito concer-

tadas entre las CC.LL. y el BCL, y cuya primera consideración legal aparece en la Ley 44/1981 de Presupuestos Generales del Estado para 1982, estas disposiciones han sido prorrogadas y ampliadas en sucesivos textos legales, como ya se señaló anteriormente.

6. DISTRIBUCION REGIONAL

En este apartado se pretende una descripción global de los datos más significativos que se pueden extraer de la información disponible en las «Cuentas regionales», publicaciones de la IGAE que abarcan el período 1979-1985, y en las que se puede encontrar información exhaustiva sobre la composición regional de los ingresos y gastos no financieros de los EE.TT. Baste aquí, pues, destacar algunos de los aspectos más relevantes.

Como puede verse en el cuadro n.º 14, los recursos no financieros del sector territorial en 1980 fueron de 585,3 miles de millones, mientras que en 1985 ascendieron a 1.186,1 miles de millones, cifra que supone multiplicar por 2 el volumen del primer año considerado.

Paralelamente, los empleos no financieros han tenido un crecimiento algo mayor que el de los ingresos, pasando de gastar 604,1 miles de millones en 1980 a emplear 1.295,1 miles de millones durante 1985. Este comportamiento ha supuesto la aparición, en ambos años, de cifras muy dispares de necesidad de financiación para el conjunto de las comunidades autónomas y corporaciones locales, habiéndose registrado en 1980 necesidad de financiación por importe de 18,8 miles de millones, cifra que contrasta con los 108,9 miles de millones presentados en 1985.

Durante 1985, diez regiones presentan cifras de necesidad de financiación, siendo Cataluña, con 59,2 miles de millones, y Valencia, con 36,3 miles de millones, las que mayor déficit registran, seguidas, por orden de importancia, de Castilla y León, Galicia, Canarias, Murcia y Castilla-La Mancha. Las otras regiones han tenido recursos superiores a sus empleos, destacando la capacidad de financiación de Asturias, con 7,3 miles de millones, seguida del País Vasco, Madrid, Aragón y Cantabria, entre otras, con cifras de escasa significación.

La media aritmética simple de los recursos no financieros de los entes territoriales calculada para

CUADRO N.º 13

SALDO NETO A FINANCIAR (—) O A EMPLEAR (+) DE LAS CORPORACIONES LOCALES (En miles de millones)

CONCEPTOS	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
1. Capacidad (+) o necesidad (—) de financiación	—68,4	—5,5	—14,6	—91,1	3,5	46,9	—73,8
2. Variación neta de activos financieros	30,5	120,0	179,7	133,9	91,5	232,7	217,5
3. Saldo neto a financiar (—) o a emplear (+) (1 — 2)	—98,9	—125,5	—194,3	—225,0	—88,0	—185,8	—291,3

CUADRO N.º 14

**DISTRIBUCION REGIONAL DE LOS RECURSOS Y EMPLEOS NO FINANCIEROS
DE LOS ENTES TERRITORIALES**
(En millones de pesetas)

REGIONES	1980			1985		
	Recursos	Empleos	Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación	Recursos	Empleos	Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación
Andalucía	79.006	79.006	0	250.187	249.974	213
Aragón	20.060	20.662	-602	21.925	18.383	3.542
Asturias	13.814	14.169	-355	27.140	19.852	7.288
Baleares	9.735	8.183	1.552	9.698	12.325	-2.627
Canarias	28.463	27.225	1.238	63.273	70.262	-6.989
Cantabria	6.259	5.700	559	14.812	11.403	3.409
Castilla-La Mancha	20.205	19.473	732	31.399	34.621	-3.222
Castilla y León	34.508	36.139	-1.631	42.836	51.844	-9.008
Cataluña	107.931	127.446	-19.515	196.731	255.864	-59.133
Extremadura	11.547	11.226	321	23.025	22.502	523
Galicia	29.168	26.958	2.210	103.251	112.959	-9.708
Madrid	82.868	87.379	-4.511	100.424	96.484	3.940
Murcia	12.750	11.686	1.064	18.909	22.625	-3.716
Navarra	26.454	22.719	3.735	53.828	55.230	-1.402
La Rioja	4.034	5.737	-1.703	6.686	7.289	-603
Valencia	49.764	50.231	-467	89.597	126.206	-36.609
Pais Vasco	48.702	50.157	-1.455	132.428	127.222	5.206
TOTAL	585.268	604.096	-18.828	1.186.149	1.295.045	-108.896

1980 es de 34,4 miles de millones. Tan sólo seis de las diecisiete regiones sobrepasa dicho valor medio, al igual que ocurre con los recursos medios en 1985, que ascienden a 69,8 miles de millones.

La región de mayor peso en 1980 es Cataluña, que absorbe el 18,4 por 100, descendiendo ligeramente su participación durante 1985 en 1,8 puntos respecto al primer año considerado. La segunda región en importancia cuantitativa en 1980 es Madrid, con el 14,2 por 100 de los recursos totales, si bien en 1985 su participación en el total descende casi seis puntos, hasta situarse en el 8,5 por 100.

Andalucía, que durante 1980 era la tercera región con mayores ingresos y mayores gastos, con

porcentajes del 13,5 y del 13,1 por 100, respectivamente, pasa a ser la primera región en 1985, con participación del 21,1 por 100 en el total de recursos y del 19,3 por 100 de los empleos. La Comunidad Autónoma del País Vasco absorbe en los seis años algo más de seis puntos, pasando de representar en 1980 el 8,3 por 100 en el total de recursos y empleos, a registrar el 11,2 por 100 de los recursos y el 9,8 por 100 de los empleos no financieros de 1985.

En el cuadro n.º 14 puede verse la distribución regional de los empleos no financieros de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales. La primera región en importancia, en cuanto al volumen de empleos, en ambos años, es Cataluña, con porcentajes sobre el total de em-

pleos del 21,1 y del 19,8 por 100 en 1980 y 1985, respectivamente. Asimismo, es la región que presenta mayores cifras de necesidad de financiación en los dos años considerados.

Andalucía es la segunda región en volumen de gastos en 1985 con cantidades similares a las de Cataluña, pero, a su vez, es la primera región en volumen de recursos, lo cual ha permitido obtener resultados favorables, registrando en ese último año una capacidad de financiación de 0,2 miles de millones. En el gráfico 10 se muestra la distribución regional de los ingresos y gastos financieros para 1980 y 1985.

7. DEUDA EN CIRCULACION

En este punto se ofrece información acerca de la deuda en circulación de los entes territoriales para el período 1982-1986. Dicha información ha sido publicada por la IGAE en el informe sobre la «Actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas, 1986» en la misma forma en que aquí se recoge. Los datos han sido extraídos del *Boletín Estadístico* del Banco de España.

Hay que tener en cuenta que si bien las cifras que aquí se presentan cubren un período distinto del analizado en los otros apartados (1979-1985), sin embargo, se ha considerado que dicha información, disponible para el período 1982-1986, pudiera ser de utilidad para completar el acercamiento a la actividad financiera del sector territorial. No obstante, es preciso indicar a este respecto que el lector interesado puede encontrar una mayor información, y en una metodología similar, en el *Informe Anual* y en las *Cuentas Financieras de la Economía Española* que publica el Banco de España también con carácter anual.

La deuda puesta en circulación por el sector territorial se ha duplicado desde 1982 hasta 1986,

año en que alcanzó los 1.262,5 miles de millones, cifra que supone el 8,7 por 100 de la deuda total de las administraciones públicas, mientras que en 1982 este porcentaje fue del 10,4 por 100 con un total de 644,9 miles de millones.

La mayor parte del endeudamiento de los entes territoriales está compuesto por créditos concertados con el sistema crediticio, sobre todo el crédito oficial. En 1982 el importe de créditos en circulación suponía el 74,5 por 100 de su deuda total, de los cuales casi las tres cuartas partes correspondían a este último, y entre los que se incluyen los créditos concedidos por el Banco de Crédito Local para cubrir los presupuestos extraordinarios de liquidación de deudas de las corporaciones locales. Como ya señalamos, la carga financiera (intereses y reembolso de capitales) derivada de estos créditos es asumida por el Estado.

La deuda total de los EE.TT., con las entidades de crédito oficial ha crecido un 58 por 100 en el período 1982-86, mientras que los créditos vivos concertados con el sistema bancario han aumentado un 158,8 por 100 en el mismo período; la causa de este mayor incremento se debe a las comunidades autónomas, que conciertan préstamos con entidades del sistema bancario, pe-

ro no reciben recursos de los Bancos de crédito oficial.

La segunda partida en importancia es la deuda en circulación representada por títulos-valores con vencimiento a medio y largo plazo. En 1986 la deuda interior de los entes territoriales alcanzó los 356,6 miles de millones, cifra que supone un incremento del 138,5 por 100 sobre el total de 1982. En este caso, las corporaciones locales han incrementado en un 48,3 por 100 la deuda de todo el período, mientras que las comunidades autónomas han multiplicado por 6,2 su recurso al mercado de valores.

Por último, los créditos concertados con el exterior tienen una escasa significación dentro del total, produciéndose paulatinamente, desde 1984, una reducción de la deuda exterior.

8. CONCLUSIONES FINALES

Como se señala al inicio de este artículo, la finalidad del trabajo efectuado era la descripción y análisis de las cuentas y estadísticas en que se ha plasmado la actuación económica del sector público territorial en el período llamado transitorio para las CC.AA., y que también ha presentado especiales circunstancias en cuanto a las CC.LL.

CUADRO N.º 15

DEUDA EN CIRCULACION DE LOS ENTES TERRITORIALES

	1982	1983	1984	1985 (P)	1986 (A)
TOTAL DEUDA	644,9	749,7	841,1	1.011,3	1.262,5
En porcentaje sobre el total de las AA.PP. ...	10,4	10,4	8,6	8,0	8,7

(P) Provisional.
(A) Avance.

CUADRO N.º 16

DEUDA Y CREDITOS EN CIRCULACION DE LOS ENTES TERRITORIALES
(En miles de millones)

TIPO DE DEUDA	1982	1983	1984	1985 (P)	1986 (A)
1. Deuda interior negociable	149,5	169,3	202,3	247,9	356,5
1.1. Corporaciones locales	121,2	124,1	127,6	136,9	179,8
1.2. Comunidades autónomas	28,3	45,2	74,7	111,0	176,7
2. Créditos en pesetas	480,4	559,1	605,7	735,7	881,0
2.1. Sistema bancario	143,0	191,6	229,6	285,4	370,1
2.2. Crédito oficial	352,4	367,5	376,1	450,3	510,9
Del cual: Liquidación de deudas (*)	154,9	143,6	117,1	160,9	155,4
3. Crédito del exterior	15,0	21,3	33,1	27,7	25,0
4. TOTAL DEUDA Y CREDITOS EN CIRCULACION DE LOS EE.TT. (1 + 2 + 3)	644,9	749,7	841,7	1.011,3	1.262,5

(*) La caja financiera (intereses y reembolso de capitales) derivada de estos créditos ha sido asumida por el Estado en 1982.

(P) Provisional. (A) Avance.

Fuente: Banco de España.

La primera característica propia de dicho período estaría en haberse prolongado a los años 1986 y 1987, debido a que todavía no se ha cerrado el proceso de descentralización y los nuevos acuerdos sobre el sistema de financiación aún no parecen tener vocación de definitivos a pesar de pretender corregir un sistema meramente incrementalista cual era el anterior.

Respecto a los problemas inherentes a la obtención de la información de base, hay que decir que subsistirán las dificultades que se han descrito para el período de referencia, lo cual hará que el tratamiento de los datos continúe estando sometido a sucesivas depuraciones, más o menos exhaustivas, persistiendo la inseguridad de la información que se ofrece.

En el caso de las CC.LL., existe el problema de su elevado número, lo que obviamente complica la recogida de datos; en todo caso, tienen estas instituciones la ventaja de su presenta-

ción presupuestaria homogénea para todo el país, así como una evolución en el tiempo bastante equilibrada.

Las CC.AA., por el contrario, presentan graves dificultades para el adecuado tratamiento de la información, dada la falta de homogeneidad y, a veces, de claridad, que ofrecen sus liquidaciones presupuestarias. No obstante, cada año la información va siendo mayor y más adecuada.

Hay que tener en cuenta que la financiación de ambos agentes por parte del Estado ha tenido distinta normativa en cada uno de estos años, hecho que, en parte, se puede considerar lógico por ser los primeros de un proceso difícil y sometido a tensiones políticas y a sucesivos convenios entre las partes. Se espera que, una vez establecido el sistema definitivo de financiación, gran parte de los problemas mencionados se paliarán con el esfuerzo conjunto de las personas e instituciones implicadas.

A pesar de ello, se tiene la certeza de que cada vez será mayor la complejidad de las interrelaciones, lo que, con toda seguridad, continuará haciendo difícil la sintetización de las cifras con el fin de poder elaborar cuentas consolidadas del sector. Es este tema de la consolidación de las transferencias internas al sector el que más preocupa a los contables nacionales, ya que si no se efectúa debidamente se puede estar incrementando erróneamente la necesidad de financiación global.

Estos problemas se agudizan al tratar de obtener datos provisionales y cercanos en el tiempo sobre el comportamiento económico del sector territorial. Como ya se ha señalado, esta información es conocida con celeridad y rigor suficiente para las administraciones públicas centrales, no así, por el momento, en cuanto a las territoriales, lo cual lleva a efectuar demasiadas estimaciones con el fin de presentar el sector completo.

Por otra parte, entre los aspectos más destacables que se pueden sugerir para completar el análisis de la actividad económica y financiera de los EE.TT., estaría la transformación de los datos obtenidos en términos de la clasificación funcional del gasto (dado su carácter de administraciones generales que intervienen en todas las funciones), y ello con el fin último de disponer de dicha clasificación para todo el sector AA.PP., toda vez que se tiene una serie lo suficientemente completa en cuanto a AA.PP.CC.

Es necesario, asimismo, insistir en una de las cuestiones que no se han abordado en el período transitorio, cual es el conocimiento y análisis del sector público de naturaleza empresarial generado en torno a los EE.TT. Dada su envergadura y la dispersión de la información se ha preferido aplazar su estudio para estos próximos años.

Por último, señalar que todas estas materias tienen cabida en el ámbito regional, donde se pueden y deben hacer estudios y publicaciones, pero es en el nacional donde se deben establecer unas únicas cuentas que agrupen, de forma coordinada y bajo la misma metodología, las de todos los sectores y territorios.

Se espera, por todo ello, que este trabajo sirva de aliciente para una mayor toma de conciencia sobre la necesidad de profundizar en los problemas que han surgido durante este denominado período transitorio y que, como se señala innumerables veces, irán acrecentándose en el futuro si no se les pone remedio, ya que, como se desprende de todo el análisis anterior, la dimensión del subsector va aumentando de año en año, y con ello su incidencia dentro de las AA.PP. Es, por tanto,

cada vez más importante la puntual obtención de sus datos, así como la comprensión de los mismos, para su adecuado tratamiento económico-contable.

Esta será la única forma de que la contabilidad nacional del sector público no pierda la credibilidad que hasta ahora tenía y que tan precisa le es tanto a nivel nacional como internacional.