

CONSOLIDACIÓN FISCAL Y ENDEUDAMIENTO REGIONAL: EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS

Alfonso UTRILLA DE LA HOZ

I. INTRODUCCIÓN

El endeudamiento de las administraciones territoriales, y en especial el de las comunidades autónomas, constituye un referente recurrente en los estudios sobre el funcionamiento de la hacienda regional española. Esta atención creciente sobre esa cuestión está motivada principalmente por un planteamiento que puede ser descrito bajo un doble enfoque normativo-positivo de adecuación de la situación española de diseño legal y de su aplicación práctica a los fundamentos teóricos aportados por el federalismo fiscal.

Desde una perspectiva teórica, los niveles subcentrales de gobierno, al tener encomendada prioritariamente una función de suministro de bienes y servicios públicos de carácter marcadamente territorial que garantice una eficiencia asignativa con incrementos de bienestar para la colectividad, al asociarse su actuación a mejoras en la captación de las preferencias de los ciudadanos acerca de los bienes públicos, ven limitado el uso a una política generalizada de endeudamiento. No obstante, en determinadas circunstancias, resulta justificado, e incluso conveniente, utilizar esta vía de financiación para cubrir determinadas actuaciones de los sectores públicos subcentrales. Así, el uso correcto de la deuda por parte de los gobiernos subcentrales tiende a resolver un problema de equidad intergeneracional en la financiación de servicios públicos asociados a procesos de

inversión que materializan una parte de los beneficios en el futuro.

Este argumento justificativo del uso del endeudamiento regional como medio para financiar inversiones está modulado por riesgos derivados de la existencia de ilusión fiscal en las actuaciones de los gobiernos regionales, que podrían tener incentivos para alterar el equilibrio necesario en la asignación intertemporal de los beneficios derivados del mayor nivel de gasto en el presente, posponiendo los costes de su financiación hacia el futuro. La sostenibilidad de la deuda regional a través de los ingresos corrientes de las administraciones subcentrales aparece así como un elemento de modulación necesario para contener la utilización desmesurada de esta fuente de financiación. Finalmente, la coordinación del endeudamiento de los gobiernos subcentrales con otros niveles de gobierno que tienen asignadas funciones estabilizadoras hace necesario compatibilizar temporalmente los objetivos de asignación eficiente y estabilización. Dados los efectos macroeconómicos globales de las deudas regionales o locales, surge la necesidad de planear de forma conjunta toda la política de endeudamiento del sector público, y de esa función coordinadora pueden derivarse también restricciones al endeudamiento de los gobiernos subcentrales, que vendrían impuestas por motivos de política económica general (Monasterio y Suárez, 1998).

Este marco teórico se concreta, en la normativa española, en el establecimiento de límites cuantitativos y cualitativos que tratan de controlar los dos primeros riesgos descritos, mientras la coordinación del endeudamiento se ha materializado en acuerdos multilaterales y bilaterales a través de la aprobación de los respectivos escenarios de consolidación presupuestaria suscritos por las comunidades autónomas y la Administración central, cuya eficacia ha sido cuestionada (Monasterio y Suárez, 1993, y Monasterio, Sánchez y Blanco, 1999).

El funcionamiento financiero de la política de endeudamiento regional, descrito repetidas veces (Ezquiaga, Ferrero y García, 1998), está ligado a la financiación general de las comunidades autónomas y a sus políticas de gasto realizadas en función de sus respectivas competencias. El contenido de las siguientes páginas trata de buscar alguna relación entre la política presupuestaria desarrollada en los últimos años por los gobiernos regionales y la deuda acumulada por éstos, centrándose especialmente en la transformación producida del endeudamiento de las administraciones regionales hacia una política de deuda regional basada en el endeudamiento de sus entes y empresas dependientes.

II. FINANCIACIÓN AUTONÓMICA, DÉFICIT PÚBLICO Y ENDEUDAMIENTO REGIONAL

La evolución del gasto autonómico no financiero, según criterios de contabilidad nacional, ha experimentado un crecimiento significativo a lo largo de la década de los noventa, pasando de

3,34 billones de pesetas en 1990 a 6,37 billones en 1998. Teniendo en cuenta que, de acuerdo con los criterios contables utilizados, no se recogen en estos datos el gasto autonómico sanitario y los recursos destinados a servicios sociales que se asignan a las instituciones de seguridad social en las cuentas nacionales, el aumento del gasto presenta un perfil de incremento continuado que se acentúa a partir de 1995. Con un índice acumulado de 190 en 1998 (1990 = 100), este fuerte aumento del gasto se ha producido fundamentalmente por el empuje del gasto corriente, vinculado a la prestación de bienes y servicios a los ciudadanos. Este gasto corriente, que representaba en 1998 el 71 por 100 del gasto total, muestra un mayor índice de evolución (209) a lo largo del período analizado, a pesar de la moderación experimentada en su crecimiento en los dos últimos años. En contrapartida, los gastos de capital han crecido más lentamente durante los años noventa (154), lo que les ha conducido a un descenso en la proporción del gasto total desde el 35 por 100 al inicio de la década al 29 por 100 en 1998. Además, su composición interna ha variado sensiblemente, cayendo fuertemente la proporción del gasto en inversión directamente realizada por las administraciones regionales del 23 por 100 al 13 por 100, mientras las transferencias de capital subían del 13 por 100 a más del 15 por 100 de los empleos totales.

Esta evolución del gasto autonómico en términos de contabilidad nacional ha venido marcada por el fuerte incremento de los ingresos regionales en estos años, que han pasado de 2,96 billones de pesetas en 1990 a 6,19 billones en 1998, con un índice de evolución de 209, similar al que se ha producido en los gastos co-

rrientes. A pesar de la preeminencia de las transferencias en la financiación regional, que aún representa en 1998 el 56 por 100 de los ingresos de las administraciones regionales, excluidas las destinadas a financiar sanidad y otros servicios sociales que se integran en las cuentas de la seguridad social, los recursos que más han crecido en estos años han sido los de carácter impositivo (273), especialmente desde 1997, por el cambio en el sistema de financiación, y el resto de ingresos no financieros (274).

El comportamiento de ingresos y gastos corrientes ha contribuido a aumentar el margen financiero para acometer inversiones, ya que el ahorro bruto generado ha crecido fuertemente, especialmente en los dos últimos ejercicios contemplados. Así, mientras en 1990 el ahorro era de 313.804 millones de pesetas, en 1998 alcanzó los 770.866 millones, con un índice de 246. Este fuerte incremento no ha sido continuo, ya que en cuatro ejercicios intermedios, como se puede observar en el cuadro número 1, la cantidad de ahorro bruto se ha situado en niveles inferiores a los iniciales, por la descompensación del sistema de financiación regional respecto a la evolución del gasto. Fruto de esta evolución, el ahorro bruto ha alcanzado, e incluso superado, los niveles iniciales del año 1990, representando el 12 por 100 de los empleos no financieros en 1998, el doble que el porcentaje alcanzado sólo dos años antes.

En paralelo a la recuperación del ahorro y al más moderado crecimiento de los gastos de capital, la necesidad de financiación de las administraciones regionales ha experimentado una reducción muy significativa, ya que desde su nivel más elevado, alcanzado en 1991 con un déficit de 771.698 millones de pesetas,

se ha pasado a sólo 174.705 millones de pesetas en 1998, consiguiendo desde 1996 que el volumen de ahorro supere a la necesidad de financiación. Así, el nivel de déficit se sitúa actualmente en el 3 por 100 de los empleos totales no financieros, lejos del 23 por 100 alcanzado en 1991.

La mejora sustancial de los principales indicadores de las operaciones no financieras de la Administración regional se extiende, aunque en menor proporción, al ámbito de las operaciones financieras donde, frente al comportamiento más errático de los activos financieros, la variación neta de pasivos financieros sigue una tendencia paralela a la de la evolución del déficit público, pasando de una magnitud en el aumento de los pasivos de 820.616 millones de pesetas en 1991 a 224.288 millones de pesetas en 1998. No obstante, los pasivos financieros acumulados por la Administración regional alcanzaban los 6,34 billones de pesetas ese año frente a 1,64 billones al inicio de la década. A pesar de la desaceleración de su crecimiento, su índice de evolución en 1998 sigue siendo el más elevado (386) de todos los conceptos relevantes y, dada su magnitud acumulada, constituye un elemento de preocupación en unas cuentas regionales que presentan un perfil más saneado en los últimos ejercicios.

Si se analiza el endeudamiento regional por comunidades autónomas, se puede observar, tal como se refleja en el cuadro número 2, un comportamiento diferencial en los últimos años. Así, desde 1995, las comunidades más endeudadas en relación con el tamaño de sus economías, cuya *ratio* deuda/PIB superaba el 6,5 por 100 en 1995: Andalucía (7,7 por 100), Cataluña (7,7 por 100), Comunidad Valenciana

CUADRO N.º 1

CUENTAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: COMUNIDADES AUTÓNOMAS

MILLONES DE PESETAS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Impuestos.....	862.212	895.656	959.714	1.014.622	1.135.085	1.183.670	1.247.063	2.051.207	2.349.869
Transferencias	1.960.193	2.207.443	2.639.381	2.771.658	2.881.639	3.110.253	3.511.909	3.225.559	3.469.980
Otros ingresos	135.272	187.018	174.872	211.809	215.470	282.357	294.337	346.416	371.207
Total recursos.....	2.957.678	3.290.117	3.773.967	3.998.089	4.232.194	4.576.281	5.053.309	5.623.181	6.191.057
Gastos corrientes.....	2.168.842	2.636.053	2.957.178	3.224.062	3.340.199	3.616.899	4.042.681	4.253.325	4.534.850
Inversiones.....	760.384	941.578	887.170	862.212	816.789	757.555	803.312	748.071	845.740
Otros gastos.....	429.109	484.183	532.102	584.514	641.085	641.917	696.325	835.757	985.172
Gastos capital	1.189.494	1.425.762	1.419.273	1.446.726	1.457.874	1.399.473	1.499.637	1.583.828	1.830.912
Total empleos.....	3.358.335	4.061.815	4.376.451	4.670.788	4.798.073	5.016.372	5.542.318	5.837.154	6.365.762
Ahorro bruto	313.804	150.912	246.418	260.061	396.165	325.617	302.823	637.258	770.866
Déficit público.....	400.657	771.698	602.484	672.699	565.879	440.091	489.008	213.972	174.705
Variación neta activos financieros	33.943	48.917	190.346	58.734	104.324	13.477	39.600	178.033	49.583
Variación neta pasivos financieros.....	434.600	820.616	792.829	731.433	670.203	453.568	528.608	392.005	224.288
Activos financieros	506.479	555.563	745.742	804.643	908.967	922.444	962.044	1.140.077	1.189.494
Pasivos financieros	1.642.230	2.461.514	3.292.613	4.070.134	4.731.352	5.152.974	5.694.727	6.139.643	6.340.139
ÍNDICES	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Impuestos.....	100	104	111	118	132	137	145	238	273
Transferencias	100	113	135	141	147	159	179	165	177
Otros ingresos	100	138	129	157	159	209	218	256	274
Total recursos.....	100	111	128	135	143	155	171	190	209
Gastos corrientes.....	100	122	136	149	154	167	186	196	209
Inversiones.....	100	124	117	113	107	100	106	98	111
Otros gastos.....	100	113	124	136	149	150	162	195	230
Gastos capital	100	120	119	122	123	118	126	133	154
Total empleos.....	100	121	130	139	143	149	165	174	190
Ahorro bruto	100	48	79	83	126	104	97	203	246
Déficit público.....	100	193	150	168	141	110	122	53	44
Variación neta activos financieros	100	144	561	173	307	40	117	525	146
Variación neta pasivos financieros.....	100	189	182	168	154	104	122	90	52
Activos financieros	100	110	147	159	179	182	190	225	235
Pasivos financieros	100	150	200	248	288	314	347	374	386
PORCENTAJE	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Impuestos.....	29	27	25	25	27	26	25	36	38
Transferencias	66	67	70	69	68	68	69	57	56
Otros ingresos	5	6	5	5	5	6	6	6	6
Total recursos.....	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Gastos corrientes.....	65	65	68	69	70	72	73	73	71
Inversiones.....	23	23	20	18	17	15	14	13	13
Otros gastos.....	13	12	12	13	13	13	13	14	15
Gastos capital	35	35	32	31	30	28	27	27	29
Total empleos.....	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Ahorro bruto	11	5	7	7	9	7	6	11	12
Déficit público.....	14	23	16	17	13	10	10	4	3

Fuente: Banco de España y elaboración propia.

(6,5 por 100), Galicia (9 por 100), Navarra (11,5 por 100) y País Vasco (6,8 por 100), todas ellas con un alto nivel de competen-

cias asumidas, han evolucionado de forma distinta. Mientras las comunidades autónomas de régimen común han aumentado,

en mayor (1,7 puntos Andalucía; 1,2 puntos Cataluña; 1,3 puntos la Comunidad Valenciana) o menor medida (0,5 puntos Galicia)

CUADRO N.º 2

ENDEUDAMIENTO AUTONÓMICO
 (Millones de pesetas)

	MILLONES PESETAS					RATIO DEUDA/PIB (Porcentaje)				ESTRUCTURA 1999 (Porcentaje)	
	1995	1996	1997	1998	1999 1S	1995	1996	1997	1998	Valores	Préstamos
	Andalucía	711.134	865.207	989.664	1.021.943	1.049.230	7,7	8,8	9,5	9,4	66
Aragón	108.816	121.961	145.089	146.919	140.263	4,6	4,9	5,6	5,4	8	92
Asturias	65.889	67.386	75.206	85.023	96.005	3,8	3,7	3,9	4,2	0	100
Baleares	45.923	44.092	52.079	53.410	35.107	2,6	2,4	2,7	2,6	79	21
Canarias	121.462	166.552	142.426	151.578	139.931	4,7	6,1	5,0	5,0	28	72
Cantabria	36.439	26.123	28.951	27.953	33.111	4,0	2,7	2,9	2,6	5	95
Castilla y León	131.445	140.763	157.900	158.399	172.709	3,1	3,2	3,4	3,2	38	62
Castilla-La Mancha	69.882	78.201	83.692	96.337	80.032	2,8	3,0	3,0	3,3	22	78
Cataluña	1.040.245	1.209.127	1.378.841	1.407.293	1.511.118	7,7	8,5	9,2	8,9	47	53
Comunidad Valenciana	434.434	506.978	570.870	610.803	681.351	6,5	7,2	7,7	7,8	65	35
Extremadura	77.203	87.353	86.853	93.842	103.326	5,9	6,4	6,0	6,1	0	100
Galicia	346.582	387.180	414.301	428.278	442.420	9,0	9,5	9,6	9,5	48	52
Madrid	430.607	469.209	496.995	492.503	502.319	3,9	4,0	4,0	3,7	38	62
Murcia	90.680	91.679	92.011	95.006	101.828	5,4	5,2	5,0	4,9	28	72
Navarra	131.279	129.282	125.122	114.307	114.307	11,5	10,8	9,9	8,6	100	0
País Vasco	293.838	326.948	357.064	343.920	314.137	6,8	7,3	7,5	6,9	100	0
La Rioja	22.129	20.133	19.467	20.632	18.136	4,2	3,7	3,3	3,4	0	100
TOTAL	4.157.986	4.737.841	5.216.700	5.348.145	5.535.662	5,8	6,2	6,5	6,3	52	48
ENTES DEPENDIENTES	334.269	476.030	566.212	667.041	736.424						
INDICES DE EVOLUCIÓN	1995	1996	1997	1998	1999 1S	1995	1996	1997	1998		
Andalucía	100	122	139	144	148	100	114	123	122		
Aragón	100	112	133	135	129	100	107	122	117		
Asturias	100	102	114	129	146	100	97	103	111		
Baleares	100	96	113	116	76	100	92	104	100		
Canarias	100	137	117	125	115	100	130	106	106		
Cantabria	100	72	79	77	91	100	68	73	65		
Castilla y León	100	107	120	121	131	100	103	110	103		
Castilla-La Mancha	100	112	120	138	115	100	107	107	118		
Cataluña	100	116	133	135	145	100	110	119	116		
Comunidad Valenciana	100	117	131	141	157	100	111	118	120		
Extremadura	100	113	113	122	134	100	108	102	103		
Galicia	100	112	120	124	128	100	106	107	106		
Madrid	100	109	115	114	117	100	103	103	95		
Murcia	100	101	101	105	112	100	96	93	91		
Navarra	100	98	95	87	87	100	94	86	75		
País Vasco	100	111	122	117	107	100	107	110	101		
La Rioja	100	91	88	93	82	100	88	79	81		
TOTAL	100	114	125	129	133	100	107	112	109		
ENTES DEPENDIENTES	100	142	169	200	220						

Fuente: Banco de España.

el tamaño de su deuda relativa, Navarra la ha reducido fuertemente (2,9 puntos) y el País Vasco la ha estabilizado, alcanzando

todas ellas su punto de inflexión en 1997. Dentro de las comunidades autónomas menos endeudadas, Aragón, Asturias,

Canarias, Castilla-La Mancha y, en menor medida, Extremadura aumentan su nivel de endeudamiento en estos años, mientras

comunidades autónomas como Baleares y Castilla y León estabilizan su deuda, y Cantabria, Murcia, La Rioja y, en menor proporción, la Comunidad de Madrid consiguen reducir su deuda en relación con el tamaño de sus economías.

En términos absolutos, desde 1995 hasta el primer semestre de 1999 el índice de evolución de la deuda ha experimentado un crecimiento equivalente a un 33 por 100 respecto a los niveles existentes en el año base. Se puede en este caso distinguir tres grupos de administraciones regionales. En primer lugar estaría el grupo constituido por aquellas que superan el índice medio de evolución de la deuda, formado por la Comunidad Valenciana (157), Andalucía (148), Asturias (146), Cataluña (145) y Extremadura (134). Otras comunidades autónomas, aunque no superan el crecimiento medio han visto aumentar su deuda en los últimos años, como Castilla y León (131), Aragón (129), Galicia (128), Madrid (117), Canarias (115), Castilla-La Mancha (115), Murcia (112) y el País Vasco (107). Por último, hay cuatro autonomías que han disminuido en términos absolutos su nivel de deuda regional, manteniendo índices inferiores a los iniciales, como es el caso de Cantabria (91), Navarra (87), La Rioja (82) y Baleares (76).

En esta evolución diferenciada del endeudamiento autonómico hay, sin embargo, un rasgo común: el comportamiento de todas y cada una de las diecisiete comunidades autónomas en sus políticas de endeudamiento resulta mucho más moderado que el experimentado por el conjunto de organismos autónomos comerciales, entes públicos y empresas dependientes de las administraciones regionales. Así, frente a un índice de evolución

de 133 en el primer caso, la deuda de estos últimos agentes alcanza el índice 220 en junio de 1999, con un saldo acumulado de 736.424 millones de pesetas, lo que representa un 13,3 por 100 de la deuda institucional de las comunidades autónomas, frente a un porcentaje del 8 por 100 en 1995. Este fuerte crecimiento de la deuda empresarial de las comunidades autónomas, que se acentúa en los últimos ejercicios, con un incremento en el último semestre del 10,4 por 100 frente al 3,5 por 100 de la deuda de la administración regional, constituye una vía utilizada para financiar inversiones regionales eludiendo el cómputo de endeudamiento atribuido al conjunto de las administraciones públicas españolas a efectos de las limitaciones cuantitativas establecidas en la tercera fase de la unión económica y monetaria.

Esta tendencia general a limitar el endeudamiento de las administraciones regionales y reconducirlo hacia un mayor nivel de deuda de sus órganos dependientes no constituye una novedad, sino una pauta asentada durante la última parte de la década de los noventa. Así, entre 1996 y 1998 mientras el aumento de la deuda de las administraciones regionales se ha ido desacelerando, con tasas de crecimiento interanual del 13,9 por 100 en 1996, del 10,1 por 100 en 1997 y del 2,5 por 100 en 1998, los porcentajes de crecimiento interanual de la deuda de sus entes dependientes se ha situado, con la misma tendencia, en niveles muy superiores, con porcentajes del 42,4 por 100 en 1996, del 18,9 por 100 en 1997 y del 17,8 por 100 en 1998.

¿Cuál ha sido la política presupuestaria seguida en estos años por las comunidades autónomas para manifestar esta tendencia tan acentuada, por un

lado, hacia la consolidación presupuestaria y hacia la reducción o control de su deuda y, por otro, a desviar una parte de su actividad en materia de inversiones y endeudamiento hacia una numerosa red de entes dependientes de los gobiernos regionales que hacen más complejo su seguimiento?

Si tomamos como referencia los presupuestos iniciales consolidados de las comunidades autónomas en los últimos ejercicios para los que existe información homogeneizada (1996-1998), se puede observar una evolución global similar a la comentada utilizando datos de contabilidad nacional en las principales magnitudes. Así, los ingresos corrientes se han incrementado por encima de los gastos corrientes, tanto en 1997 (10,6 por 100 frente al 10 por 100) como, especialmente, en 1998 (11,4 por 100 frente al 6,1 por 100), hasta representar 9,3 billones de pesetas, frente a poco más de 8 billones de pesetas de gastos corrientes. Consecuentemente, el volumen de ahorro ha crecido considerablemente tanto en 1997 (17,3 por 100), como, sobre todo, en 1998 (61,9 por 100), pasando de 670.292 millones de pesetas en 1996 a 1.273.554 millones en 1998. Aunque los ingresos de capital no han evolucionado en el mismo sentido, ya que en 1996 alcanzaban los 783.797 millones de pesetas, cantidad muy superior a los 582.188 millones de 1998, la moderación en el crecimiento de los gastos de capital (3,1 por 100 en 1997 y 9,1 por 100 en 1998), hasta situarlos en algo más de 2 billones de pesetas, ha permitido reducir el déficit presupuestario inicialmente previsto un 22 por 100 en 1997 y un 34,9 por 100 en 1998, hasta situarlo en 181.061 millones de pesetas en ese último año. Dada la evolución de los activos finan-

cieros, el endeudamiento neto se ha reducido los dos años en una importante proporción (un 18,9 por 100 en 1997 y un 31,8 por 100 en 1998), pasando de 359.177 millones de pesetas en 1996 a 198.568 millones en 1998. Los recursos dedicados a la amortización de pasivos financieros, aunque cayeron en 1997 respecto al año anterior, se han incrementado fuertemente en 1998 (39,1 por 100) alcanzando los 323.954 millones de pesetas, volviendo a reducirse el endeudamiento bruto (0,3 por 100), aunque en menor magnitud que el año anterior (13,3 por 100).

De acuerdo con estas magnitudes, y como se pone de manifiesto en el cuadro n.º 3, los niveles de ahorro público alcanzados, equivalentes en 1998, como media, al 14 por 100 de los ingresos corrientes (5 puntos más que en 1996), han permitido reducir el déficit inicialmente presupuestado hasta situarlo en el 2 por 100 de los ingresos corrientes, desde el 5 por 100 de 1996, reduciendo el endeudamiento neto en la misma proporción.

Este comportamiento no resulta homogéneo si se analiza la evolución de las distintas comunidades autónomas. Así, hay autonomías que generan un volumen de ahorro muy importante en proporción a sus ingresos corrientes. En general, se trata de regiones con un nivel competencial reducido a las que, en 1998, no se les habían transferido las competencias en educación no universitaria y las competencias sanitarias. Así, Cantabria (42 por 100), Extremadura (36 por 100), Baleares (33 por 100), Asturias (32 por 100), Castilla y León (29 por 100), Murcia (29 por 100), La Rioja (28 por 100) y Castilla-La Mancha (23 por 100) mantienen unos porcentajes muy elevados de ahorro en relación a sus ingresos. La Comunidad de Madrid

mantiene unos porcentajes de ahorro más reducidos (16 por 100) y próximos a la media (14 por 100), mientras Aragón se sitúa claramente por debajo (7 por 100) en los últimos ejercicios. Las comunidades de régimen común con mayor nivel de competencias mantienen unos niveles de ahorro diversos, con unas tasas más elevadas en Canarias (19 por 100), Galicia (16 por 100) y la Comunidad Valenciana (15 por 100), mientras Andalucía (10 por 100) y, especialmente, Cataluña (3 por 100) mantienen unos porcentajes de ahorro en proporción a los ingresos corrientes mucho más reducidos. Finalmente, en las comunidades forales Navarra (16 por 100) presenta unos porcentajes más favorables que el País Vasco (9 por 100).

En términos per cápita, las diferencias en los niveles de ahorro son muy acusadas, ya que frente a una media de 32.498 pesetas por habitante, Navarra (90.611) o Extremadura (75.730) mantienen niveles mucho más elevados que los de Cataluña (7.734) o Aragón (10.566).

En la medida en que los ingresos de capital mantienen proporciones reducidas respecto a los ingresos corrientes (6 por 100), y los gastos de capital claramente superiores (22 por 100), el déficit público inicialmente presupuestado adquiere una relevancia desigual. Así, resulta mucho más elevado en proporción a los ingresos corrientes generados en comunidades autónomas como Aragón (11 por 100), Asturias (12 por 100) o La Rioja (12 por 100), en los dos últimos casos por el fuerte proceso inversor presupuestado y, en el primer caso, por el escaso ahorro generado. Madrid (6 por 100) y Cantabria (5 por 100) también mantienen unos altos niveles de déficit, explicados igualmente por el fuerte

proceso inversor emprendido. El resto de comunidades autónomas mantienen unos niveles de déficit en proporción a sus ingresos corrientes iguales o inferiores a la media. En términos per cápita, cabe destacar también el desequilibrio presupuestario producido en Navarra (13.197 pesetas por habitante frente a una media de 4.620) debido al importante volumen de recursos de capital presupuestado, claramente superior al del resto de regiones españolas.

Teniendo en cuenta la dimensión relativa del déficit presupuestario y la escasa cuantía de la variación de activos financieros, el endeudamiento neto tiene, en general, un comportamiento muy moderado, destacando únicamente por su alcance el producido en Aragón (11 por 100 de sus ingresos corrientes y 16.188 pesetas por habitante) y La Rioja (12 por 100 y 12.693 pesetas), frente a una media del 2 por 100 y de 5.067 pesetas por habitante.

Como se ha señalado, el recurso al endeudamiento, justificado por el proceso inversor generado por las comunidades autónomas, ha presentado una dinámica diferente en los últimos años si consideramos separadamente la organización administrativa de los gobiernos regionales (administración centralizada, organismos autónomos administrativos y entidades gestoras de la seguridad social) del resto de organismos comerciales, entes públicos y empresas dependientes de las comunidades autónomas. Así, por ejemplo, si se consideran los presupuestos autonómicos consolidados de 1998, excluidos los organismos autónomos comerciales, el endeudamiento neto acumulado se reduce en un 22,7 por 100, correspondiendo 45.085 millones de pesetas de los 198.565

CUADRO N.º 3

PRESUPUESTOS AUTONÓMICOS CONSOLIDADOS. 1998

MILLONES DE PESETAS

	Ing. corr.	G. Corr.	Ahorro	Ing. cap	G. Cap	Déficit	Var. A. F	Endeud. N	Amortiz.	Endeud. B
Andalucía	2.203.431	1.988.643	214.788	130.556	373.636	28.292	-992	27.300	100.161	127.461
Aragón	169.335	156.890	12.445	34.592	65.779	18.742	325	19.067	14.925	33.992
Asturias	96.740	65.711	31.029	33.723	76.505	11.753	-8.752	3.001	8.400	11.401
Baleares	116.612	77.957	38.655	2.054	42.063	1.354	197	1.551	473	2.024
Canarias	520.142	422.165	97.977	7.616	109.394	3.801	-3.042	759	3.000	3.759
Cantabria	67.900	39.667	28.233	6.060	37.620	3.327	602	3.929	1.590	5.519
Castilla y León	423.998	302.556	121.442	14.347	144.037	8.248	-4.263	3.985	5.918	9.903
Castilla-La Mancha	377.552	290.783	86.769	13.170	103.939	4.000	-16	3.984	8.409	12.393
Cataluña	1.675.495	1.628.606	46.889	110.042	180.450	23.519	23.711	47.230	50.282	97.512
Comunidad Valenciana	986.836	834.309	152.527	29.829	195.357	13.001	376	13.377	15.496	28.873
Extremadura	227.468	145.837	81.631	13.172	96.544	1.741	459	2.200	8.472	10.672
Galicia	836.086	705.279	130.807	42.757	190.565	17.001	4.000	21.001	21.749	42.750
Madrid	507.130	425.831	81.299	70.887	183.319	31.133	62	31.195	38.759	69.954
Murcia	116.222	81.951	34.271	13.891	49.792	1.630	-136	1.494	12.255	13.749
Navarra	298.179	250.352	47.827	10.083	64.876	6.966	-1.972	4.994	6	5.000
País Vasco	654.102	595.147	58.955	43.681	105.880	3.244	6.957	10.201	31.800	42.001
La Rioja	28.602	20.592	8.010	5.728	17.047	3.309	-9	3.300	2.259	5.559
TOTAL	9.305.830	8.032.276	1.273.554	582.188	2.036.803	181.061	17.507	198.568	323.954	522.522

PORCENTAJE/ING. CORRIENTES

	Ing. corr.	G. Corr.	Ahorro	Ing. cap	G. Cap	Déficit	Var. A. F	Endeud. N	Amortiz.	Endeud. B
Andalucía	100	90	10	6	17	1	0	1	5	6
Aragón	100	93	7	20	39	11	0	11	9	20
Asturias	100	68	32	35	79	12	-9	3	9	12
Baleares	100	67	33	2	36	1	0	1	0	2
Canarias	100	81	19	1	21	1	-1	0	1	1
Cantabria	100	58	42	9	55	5	1	6	2	8
Castilla y León	100	71	29	3	34	2	-1	1	1	2
Castilla-La Mancha	100	77	23	3	28	1	0	1	2	3
Cataluña	100	97	3	7	11	1	1	3	3	6
Comunidad Valenciana	100	85	15	3	20	1	0	1	2	3
Extremadura	100	64	36	6	42	1	0	1	4	5
Galicia	100	84	16	5	23	2	0	3	3	5
Madrid	100	84	16	14	36	6	0	6	8	14
Murcia	100	71	29	12	43	1	0	1	11	12
Navarra	100	84	16	3	22	2	-1	2	0	2
País Vasco	100	91	9	7	16	0	1	2	5	6
La Rioja	100	72	28	20	60	12	0	12	8	19
TOTAL	100	86	14	6	22	2	0	2	3	6

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, y elaboración propia.

millones de pesetas de endeudamiento neto a la nueva deuda contraída por los organismos autónomos comerciales de algunas comunidades autónomas. Este aumento en el saldo de deuda resulta superior al papel que

ejercen estos organismos en el conjunto de amortizaciones previstas, ya que las realizadas por éstos sólo representan un 3,6 por 100 del total amortizado, como puede observarse en el cuadro n.º 4. En 1996, como se re-

coge en el anexo, la contribución al endeudamiento neto de los organismos comerciales fue del 16,2 por 100, y en 1997, del 19 por 100. Esta importancia creciente de los organismos comerciales en el endeudamiento ne-

CUADRO N.º 4

ENDEUDAMIENTO AUTONÓMICO EN 1998

	CONSOLIDADO			SIN ORGANISMOS AUTÓNOMOS COMERCIALES			ORGANISMOS AUTÓNOMOS COMERCIALES		
	Endeud. N	Amortiz.	Endeu. B	Endeud. N	Amortiz.	Endeu. B	Endeud. N	Amortiz.	Endeu. B
Andalucía	27.300	100.161	127.461	27.300	100.161	127.461	0	0	0
Aragón	19.067	14.925	33.992	19.067	14.925	33.992	0	0	0
Asturias	3.000	8.400	11.400	3.000	8.400	11.400	0	0	0
Baleares	1.550	473	2.023	1.550	473	2.023	0	0	0
Canarias	760	3.000	3.760	760	3.000	3.760	0	0	0
Cantabria	3.929	1.590	5.519	3.929	1.590	5.519	0	0	0
Castilla y León	3.985	5.918	9.903	3.985	5.918	9.903	0	0	0
Castilla-La Mancha	3.984	8.409	12.393	3.984	8.409	12.393	0	0	0
Cataluña	47.230	50.282	97.512	29.340	41.158	70.498	17.890	9.124	27.014
Comunidad Valenciana	13.377	15.496	28.873	13.377	15.496	28.873	0	0	0
Extremadura	2.200	8.472	10.672	2.200	8.472	10.672	0	0	0
Galicia	21.000	21.749	42.749	21.000	21.749	42.749	0	0	0
Madrid	31.195	38.759	69.954	4.000	36.359	40.359	27.195	2.400	29.595
Murcia	1.494	12.255	13.749	1.494	12.255	13.749	0	0	0
Navarra	4.994	6	5.000	4.994	6	5.000	0	0	0
País Vasco	10.200	31.800	42.000	10.200	31.800	42.000	0	0	0
La Rioja	3.300	2.259	5.559	3.300	2.259	5.559	0	0	0
TOTAL	198.565	323.954	522.519	153.480	312.430	465.910	45.085	11.524	56.609

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales y elaboración propia.

to regional viene explicada por la actividad financiera desarrollada en tres comunidades autónomas: Aragón, Cataluña y la Comunidad de Madrid en este período y en las dos últimas en 1998.

En el caso de Cataluña, el 37,9 por 100 de su endeudamiento neto presupuestado responde al incremento neto de la deuda de sus organismos comerciales (32,5 por 100 en 1996 y 41,7 por 100 en 1997), mientras que los gastos de éstos destinados a amortizar deuda vigente apenas suponen el 17 por 100 del total de deuda amortizada (19,9 por 100 en 1996 y 17 por 100 en 1997). De los 17.890 millones de pesetas de endeudamiento neto de los organismos autónomos comerciales, el 63,1 por 100 corresponde al Instituto Catalán de Finanzas, el 30,9 por 100 al Instituto Catalán del Sue-

lo y el resto al Instituto Catalán del Crédito Agrario.

En el caso de la Comunidad de Madrid, el 87,2 por 100 de su endeudamiento neto viene explicado por la deuda contraída por sus organismos autónomos comerciales (60,5 por 100 en 1996 y 72,5 por 100 en 1997), explicando éstos únicamente el 6,2 por 100 de las amortizaciones presupuestadas en ese ejercicio. De los 27.195 millones de deuda neta generada en 1998 por los organismos autónomos comerciales de la región, la totalidad la absorbe el Instituto de la Vivienda de Madrid.

III. LA PROLIFERACIÓN DE ENTES DEPENDIENTES QUE INTEGRAN LA ADMINISTRACIÓN REGIONAL Y SU ENDEUDAMIENTO

Dado el nivel de información presupuestaria existente en la mayor parte de las comunidades autónomas y su enorme heterogeneidad, no resulta fácil analizar de forma pormenorizada la evolución de la deuda contraída por los agentes que actualmente configuran el sector público regional. De acuerdo con el contenido de la información presupuestaria elaborada por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, se puede separar al conjunto de organismos autónomos comerciales del resto de agentes que se integran y se consolidan en los

presupuestos regionales, y cuyo endeudamiento sí computa como deuda de las administraciones públicas españolas (Administración centralizada, organismos autónomos administrativos y entidades gestoras de la seguridad social), pero no se tiene información sistemática y homogeneizada de las operaciones presupuestarias y financieras del resto de entes y empresas que dependen, directa o indirectamente, de las comunidades autónomas (Utrilla, 1998).

El número de estos agentes está aumentando significativamente en los últimos años, pasando de un total de 247 en 1990 a 517 en 1999. Entre los que se constituyen como administraciones públicas, destaca el incremento en el número de organismos autónomos administrativos, que ha pasado en estos años de 68 a 97. En cuanto al resto de agentes que forman el sector pú-

blico autonómico, se mantiene en 19 el número de organismos autónomos comerciales, mientras ha aumentado fuertemente el número de entes públicos, de 30 a 102 en los últimos diez años, y de empresas dependientes de los gobiernos regionales, que han pasado de 130 en 1990 a 299 en 1999. Su implantación regional resulta muy desigual, concentrándose en Cataluña (83), País Vasco (70), Andalucía (50), la Comunidad de Madrid (46) y Galicia (41) el mayor número de agentes, mientras Castilla-La Mancha apenas cuenta con un organismo administrativo y una empresa pública, tal como puede observarse en el cuadro n.º 5.

Sólo entre 1998 y 1999 se han creado catorce entes públicos y dieciséis empresas públicas y, aunque han desaparecido tres organismos comerciales al transformarse en entes públicos, se

han creado otros cuatro organismos autónomos administrativos. Del conjunto de sociedades mercantiles participadas por las comunidades autónomas, casi el 58 por 100 pertenecen enteramente a las administraciones regionales, el 12,5 por 100 presentan una participación superior al 80 por 100 y el resto mantiene una proporción de participación que oscila entre el 50 por 100 y el 80 por 100. La forma de participación principal es la realizada indirectamente a través de entes públicos (48,9 por 100), frente a las empresas participadas directamente (41,2 por 100), correspondiendo el resto a empresas mixtas.

Con esta estructura de agentes tan compleja, la utilización del entramado de organismos comerciales, entes públicos y empresas para incrementar la actuación de los poderes públicos en sus respectivas regiones, a

CUADRO N.º 5

ENTES QUE INTEGRAN LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA EN 1999

	Organismos autónomos administrativos	Organismos autónomos comerciales	Entes públicos	Empresas	Total
Andalucía	9	—	8	33	50
Aragón	3	1	2	10	16
Asturias.....	8	—	4	13	25
Baleares	3	—	9	5	17
Canarias	7	1	3	26	37
Cantabria	3	—	5	7	15
Castilla y León	1	—	3	7	11
Castilla-La Mancha.....	1	—	—	1	2
Cataluña	24	5	25	29	83
Comunidad Valenciana.....	2	2	12	15	31
Extremadura	1	1	1	16	19
Galicia.....	7	3	12	19	41
Madrid.....	12	5	8	21	46
Murcia.....	2	1	5	6	14
Navarra.....	7	—	—	27	34
País Vasco	7	—	3	60	70
La Rioja	—	—	2	4	6
TOTAL	97	19	102	299	517

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

través de una mayor actividad y de un incremento de su endeudamiento, está constituyendo una práctica habitual de gran parte de las administraciones autonómicas, que encuentran así una vía de escape a las restricciones impuestas en los escenarios de consolidación fiscal suscritos con la Administración central que implican una reducción sustancial de sus niveles de endeudamiento como administraciones regionales.

Como muestra representativa de este tipo de actuaciones, el cuadro n.º 6 recoge la información presupuestaria correspondiente a la Comunidad de Madrid entre 1998 y 2000, diferenciando el presupuesto de la comunidad y sus organismos autónomos administrativos del consolidado con los organismos comerciales y el global, que incluye consolidados los presupuestos de sus entes públicos y empresas. Como puede observarse, en estos ejer-

cicios presupuestarios se produce un importante crecimiento de los ingresos y los gastos corrientes como consecuencia del traspaso, fundamentalmente, de las competencias educativas, pasando los primeros de 484.851 millones de pesetas en 1998 a 892.531 millones en 2000, mientras los gastos corrientes evolucionan desde los 387.755 millones de pesetas en 1998 a los 755.799 millones de pesetas en 2000. Como consecuencia de esta evolución, el ahorro público se incrementa de 97.096 millones de pesetas a 136.732 millones en 2000. Dada la evolución prevista de los ingresos y gastos de capital en estos tres ejercicios considerados, el déficit presupuestario se reduce en 1998 y 1999 y desaparece en 2000, generándose una capacidad de financiación (superávit) de 296 millones de pesetas. Ésta coincide con la magnitud de la variación de activos financieros, estabilizándose

el endeudamiento neto. Consecuentemente, tomando como referencia el presupuesto consolidado de la administración centralizada y sus organismos autónomos administrativos, el endeudamiento bruto inicialmente previsto para 2000 resulta equivalente a los recursos destinados a amortizar la deuda existente, no incrementándose el endeudamiento neto, que en 1999 lo habría hecho en 2.000 millones, y en 1998, en 4.000 millones.

Si además de los organismos autónomos administrativos se consolidan los presupuestos de los organismos autónomos comerciales, el ahorro público generado cada año apenas varía, y en 2000 resulta ligeramente menor, mientras el déficit inicialmente presupuestado se eleva a 12.628 millones de pesetas, cantidad notablemente inferior a la de años anteriores (25.129 en 1999 y 31.133 en 1998). Dado el

CUADRO N.º 6

PRESUPUESTOS COMUNIDAD MADRID
(Millones de pesetas)

	2000			1999			1998		
	CAM + Organismos autónomos administrativos	CAM + Organismos autónomos (en general incluidos los comerciales)	Total	CAM + Organismos autónomos administrativos	CAM + Organismos autónomos (en general incluidos los comerciales)	Total	CAM + Organismos autónomos administrativos	CAM + Organismos autónomos (en general incluidos los comerciales)	Total
I. corrientes	892.531	937.635	1.029.598	565.246	602.897	673.326	484.851	519.465	624.482
G. corrientes.....	755.799	801.285	892.602	441.000	479.432	559.566	387.755	425.831	502.507
Ahorro bruto	136.732	136.350	136.996	124.246	123.465	113.760	97.096	93.634	121.975
I. capital	57.139	76.529	81.837	63.566	80.335	84.535	43.419	58.552	63.489
G. capital	193.575	225.507	289.201	189.806	228.929	269.769	144.394	183.319	254.621
Nec. financiación	-296	12.628	70.368	1.994	25.129	71.474	3.879	31.133	69.157
Ing. a. financieros.....	—	22.461	27.664	—	11.036	13.459	—	934	2.229
G. a. financieros	—	2.836	41.194	—	1.126	2.186	—	996	2.128
Var. act. financieros	296	-19.625	13.530	6	-9.910	-11.273	121	62	-101
Nec. endeudamiento	—	-6.997	83.898	2.000	15.219	60.201	4.000	31.195	69.056
Amortizaciones.....	34.850	48.850	75.074	19.946	28.599	49.688	36.359	38.759	50.584
Endeudamiento bruto.....	34.850	41.853	158.972	21.946	43.818	109.889	40.359	69.954	119.640

Fuente: Presupuestos de la Comunidad de Madrid.

comportamiento de la variación de activos financieros, el endeudamiento neto se reduce en 6.997 millones de pesetas frente a aumentos importantes de años anteriores (15.219 millones en 1999 y 31.195 millones en 1998).

Este comportamiento tan positivo en el déficit y el endeudamiento neto cambia sensiblemente si se contempla el conjunto del sector público autonómico consolidado, incluyendo entes y empresas públicas. Así, como puede observarse, el déficit inicialmente presupuestado se incrementa notablemente hasta alcanzar los 70.368 millones de pesetas, cantidad prácticamente estabilizada en los tres últimos años (71.474 millones en 1999 y 69.157 millones en 1998), y el endeudamiento neto se eleva a 83.898 millones de pesetas en 2000, cantidad superior a la de años anteriores (60.201 en 1999 y 69.056 millones en 1998).

En definitiva, en 1998 sólo el 5,8 por 100 del endeudamiento neto de la comunidad autónoma es generado directamente por la administración regional, porcentaje que se eleva al 45,2 por 100 si se incluyen los organismos autónomos comerciales. Estos porcentajes se reducen en el presupuesto de 1999 a sólo el 3,3 por 100 y el 25,3 por 100 respectivamente, mientras para 2000 todo el endeudamiento neto es atribuido a los entes públicos y las empresas dependientes de la Comunidad de Madrid. Esta desviación de la deuda regional desde la Administración autonómica hacia sus entes dependientes está lógicamente motivada por el papel inversor encomendado a estos agentes públicos, aunque la recuperación del ahorro bruto de la Administración regional en los últimos años permite un papel más expansivo en la generación de capital público. Así, en el presupuesto de 1998, el

porcentaje de gastos de capital previstos correspondientes a los agentes incluidos en las administraciones públicas representa menos de la mitad de los gastos de inversión regional y transferencias de capital consolidados (49,9 por 100), porcentaje que se eleva al 70,4 por 100 en 1999 y se sitúa en el 66,9 por 100 en 2000. En los dos últimos ejercicios presupuestarios, los gastos de capital totales han crecido un 13,6 por 100 mientras los realizados por la Administración centralizada y sus organismos autónomos lo han hecho en un 34,1 por 100. Este mayor crecimiento de los gastos de capital realizados directamente por la Administración regional, unido a su reducción del déficit, ha hecho que el porcentaje de gastos de capital financiado mediante endeudamiento se eleve en 1998 desde el 2,8 por 100, si sólo se considera la administración centralizada y sus organismos administrativos, al 27,1 por 100, si se consideran además los organismos comerciales y los entes y empresas dependientes. En 1999, estos porcentajes son, respectivamente, del 1,1 por 100 y el 22,3 por 100, y en 2000 desaparecen en el primer caso y aumentan hasta el 29 por 100 en el segundo.

En definitiva, el mayor riesgo de esta actuación radica en que, mientras la Administración regional presenta una situación más saneada financieramente en 2000, con superávit público, nulo endeudamiento neto y un porcentaje de ahorro sobre los gastos de capital creciente (70,6 por 100), el conjunto del sector público regional presenta unos datos menos favorables, con un déficit controlado pero equivalente al 6,8 por 100 de sus ingresos corrientes, un endeudamiento neto creciente equivalente al 8,1 por 100 de los mismos y un porcen-

taje de ahorro sobre los gastos de capital (47,4 por 100) mucho más reducido, como consecuencia de la actuación de los organismos comerciales, entes y empresas dependientes.

Este tipo de actuaciones no es, lógicamente, exclusivo de la Comunidad de Madrid, sino que resulta representativo de estrategias compartidas por otras administraciones regionales, aunque la falta de información detallada actualizada impide contrastar en términos homogéneos su funcionamiento, al no tener constancia de datos consolidados de los sectores públicos regionales en todas las comunidades autónomas.

En el caso de la Comunidad Valenciana, donde existe información presupuestaria muy por menorizada, la situación resulta muy parecida, tal como se refleja en el cuadro n.º 7, manifestando los mismos rasgos característicos que en la Comunidad de Madrid: reducido déficit público de la Administración de la Generalitat (0,7 por 100 de sus ingresos corrientes), alto porcentaje de autofinanciación de los gastos de capital mediante el ahorro público (69 por 100) y escaso recurso al endeudamiento neto para financiar los gastos de capital (3,4 por 100). Por el contrario, en el caso de los entes públicos y empresas dependientes de la comunidad autónoma, los resultados varían sensiblemente: mayor nivel de déficit público (56,6 por 100 de sus ingresos corrientes), escaso margen de autofinanciación de sus gastos de capital mediante el ahorro público (4,8 por 100) y elevado recurso al endeudamiento neto para financiar gastos de capital (80,1 por 100). Así, del total de ahorro bruto consolidado generado, las empresas y entes públicos dependientes de la Generalitat valenciana sólo aportan el 2,1 por 100, mientras

CUADRO N.º 7

PRESUPUESTOS COMUNIDAD VALENCIANA 2000
(Millones de pesetas)

	Administración	Entidades autónomas	Empresas	Consolidado
I. corrientes	1.138.934	4.738	98.480	1.198.101
G. corrientes	985.122	4.237	95.170	1.040.478
Ahorro bruto	153.812	501	3.310	157.623
I. capital	61.743	636	10.532	61.743
G. capital.....	223.056	1.137	69.610	282.635
Nec financiación	7.501	—	55.768	63.269
Ing. a. financieros	1.260	—	—	1.260
G. a. financieros	1.260	—	—	1.260
Var. act. financieros	—	—	—	—
Nec. endeudamiento.....	7.501	—	55.768	63.269
Amortizaciones	7.962	—	27.080	35.042
Endeudamiento bruto	15.462	—	82.848	98.310

Fuente: Generalitat Valenciana.

explican el 88,1 por 100 del déficit público previsto para 2000, acumulando el mismo porcentaje de endeudamiento neto. De los 197.234 millones de pesetas de recursos previstos en 2000 por las entidades autónomas y empresas de la Generalitat, el 42 por 100 procede de operaciones de crédito, el 30 por 100 de financiación propia y el 28 por 100 restante de transferencias corrientes (22,3 por 100) y de capital (5,7 por 100).

Como se ha señalado, otras comunidades autónomas presentan este tipo de actuaciones, aunque al carecer de una información sistemática y pormenorizada, no se recogen aquí los datos concretos de esta gestión presupuestaria que esta caracterizando el comportamiento de algunos gobiernos regionales a través del saneamiento de las cuentas de sus administraciones centralizadas en paralelo al endeudamiento de su sector públi-

co empresarial, del que responden normalmente las empresas con su patrimonio al no contar con el aval de las comunidades autónomas para financiar una política adicional de inversiones públicas.

Esta tendencia reciente, tan agudamente manifestada en algunos casos, emprendida por las comunidades autónomas pospone temporalmente los posibles efectos financieros en las cuentas regionales que deberán hacer frente en el inmediato futuro al reto de financiar unas competencias de gasto crecientes, especialmente en el ámbito de la sanidad y, en menor medida, de la educación con unos recursos ligados cada vez más a fuentes tributarias regionales.

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO DE ESPAÑA (1999a), *Boletín Estadístico*, octubre.
- (1999b), *Cuentas financieras anuales de la economía española 1989-1998*.

COMUNIDAD DE MADRID (1999), *Proyecto de presupuestos generales 2000*.

DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES (1998), *Presupuestos de las comunidades y ciudades autónomas, Ejercicio 1997*.

— (1999a), *Presupuestos de las comunidades y ciudades autónomas, Ejercicio 1998*.

— (1999b), *Sector público autonómico y ciudades autónomas. Censo de entes 1999*.

EZQUIAGA, I.; FERRERO, A., y GARCÍA, P. (1998), «El endeudamiento autonómico: un enfoque financiero», *Cuadernos de Información Económica*, n.º132-133.

GENERALITAT VALENCIANA (1999), *Presupuestos de la Generalitat Valenciana 2000*.

MONASTERIO, C.; SÁNCHEZ, I., y BLANCO, F. (1999), *Controles internos del endeudamiento versus racionamiento del crédito. Estudio especial del caso de las comunidades autónomas españolas*, Fundación BBV.

MONASTERIO, C., y SUÁREZ, J. (1993), *El endeudamiento autonómico. Teoría y evidencia empírica*, Fundación BBV.

— (1998), *Manual de Hacienda autonómica y local*, Ariel.

UTRILLA, A. (1998), «La evolución del sector público autonómico: hacia una mayor complejidad institucional y empresarial de las comunidades autónomas», *Cuadernos de Información Económica*, números 132-133.

ANEXO

CUADRO A.1

PRESUPUESTOS AUTONÓMICOS CONSOLIDADOS. 1996

MILLONES DE PESETAS

	<i>Ing. corr.</i>	<i>G. Corr.</i>	<i>Ahorro</i>	<i>Ing. cap</i>	<i>G. Cap</i>	<i>Déficit</i>	<i>Var. A. F</i>	<i>Endeud. N</i>	<i>Amortiz.</i>	<i>Endeu. B</i>
Andalucía	1.711.952	1.631.539	80.413	199.384	343.630	63.833	2.871	66.704	53.320	120.024
Aragón	125.421	120.192	5.229	13.512	45.249	26.508	843	27.351	12.816	40.167
Asturias	85.143	59.734	25.409	31.178	70.635	14.048	-8.477	5.571	3.840	9.411
Baleares	51.404	28.055	23.349	4.819	27.186	-982	416	-566	566	—
Canarias	399.673	365.920	33.753	29.511	92.175	28.911	-28.962	-51	8.051	8.000
Cantabria	38.523	25.850	12.673	15.332	28.925	920	-3.608	-2.688	2.688	—
Castilla y León	321.444	275.397	46.047	64.439	125.065	14.579	-5.562	9.017	9.206	18.223
Castilla-La Mancha.....	248.035	220.457	27.578	58.672	93.818	7.568	-230	7.338	7.878	15.216
Cataluña.....	1.531.942	1.455.267	76.675	76.758	204.750	51.317	26.579	77.896	53.557	131.453
Comunidad Valenciana.....	823.569	723.916	99.653	51.328	172.247	21.266	970	22.236	20.464	42.700
Extremadura.....	139.512	123.787	15.725	65.099	84.588	3.764	1.019	4.783	6.560	11.343
Galicia	684.219	639.675	44.544	80.804	156.537	31.189	3.811	35.000	19.590	54.590
Madrid	441.566	386.892	54.674	54.255	160.117	51.188	-1.308	49.880	11.332	61.212
Murcia.....	74.519	56.366	18.153	15.946	37.220	3.121	-34	3.087	4.176	7.263
Navarra.....	228.408	198.111	30.297	6.197	54.200	17.706	-1.251	16.455	29	16.484
País Vasco	623.545	555.248	68.297	12.740	102.014	20.977	15.267	36.244	29.891	66.135
La Rioja	24.168	16.345	7.823	3.823	12.518	872	48	920	1.577	2.497
TOTAL	7.553.043	6.882.751	670.292	783.797	1.810.874	356.785	2.392	359.177	245.541	604.718

PORCENTAJE/ING. CORRIENTES

	<i>Ing. corr.</i>	<i>G. Corr.</i>	<i>Ahorro</i>	<i>Ing. cap</i>	<i>G. Cap</i>	<i>Déficit</i>	<i>Var. A. F</i>	<i>Endeud. N</i>	<i>Amortiz.</i>	<i>Endeu. B</i>
Andalucía	100	95	5	12	20	4	0	4	3	7
Aragón	100	96	4	11	36	21	1	22	10	32
Asturias	100	70	30	37	83	16	-10	7	5	11
Baleares	100	55	45	9	53	-2	1	-1	1	0
Canarias	100	92	8	7	23	7	-7	0	2	2
Cantabria	100	67	33	40	75	2	-9	-7	7	0
Castilla y León	100	86	14	20	39	5	-2	3	3	6
Castilla-La Mancha.....	100	89	11	24	38	3	0	3	3	6
Cataluña.....	100	95	5	5	13	3	2	5	3	9
Comunidad Valenciana.....	100	88	12	6	21	3	0	3	2	5
Extremadura.....	100	89	11	47	61	3	1	3	5	8
Galicia	100	93	7	12	23	5	1	5	3	8
Madrid	100	88	12	12	36	12	0	11	3	14
Murcia.....	100	76	24	21	50	4	0	4	6	10
Navarra.....	100	87	13	3	24	8	-1	7	0	7
País Vasco	100	89	11	2	16	3	2	6	5	11
La Rioja	100	68	32	16	52	4	0	4	7	10
TOTAL	100	91	9	10	24	5	0	5	3	8

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, y elaboración propia.

CUADRO A.2

ENDEUDAMIENTO AUTONÓMICO EN 1996

	CONSOLIDADO			SIN ORGANISMOS AUTÓNOMOS COMERCIALES			ORGANISMOS AUTÓNOMOS COMERCIALES		
	Endeud. N	Amortiz.	Endeu. B	Endeud. N	Amortiz.	Endeu. B	Endeud. N	Amortiz.	Endeu. B
Andalucía	66.704	53.320	120.024	66.704	53.320	120.024	0	0	0
Aragón	27.351	12.816	40.167	24.511	12.816	37.327	2.840	0	2.840
Asturias.....	5.571	3.840	9.411	5.571	3.840	9.411	0	0	0
Baleares	-566	566	0	-566	566	0	0	0	0
Canarias	-51	8.051	8.000	-51	8.051	8.000	0	0	0
Cantabria	-2.688	2.688	0	-2.688	2.688	0	0	0	0
Castilla y León	9.017	9.206	18.223	9.017	9.206	18.223	0	0	0
Castilla-La Mancha.....	7.338	7.878	15.216	7.338	7.878	15.216	0	0	0
Cataluña	77.896	53.557	131.453	52.587	42.913	95.500	25.309	10.644	35.953
Comunidad Valenciana.....	22.236	20.464	42.700	22.236	20.464	42.700	0	0	0
Extremadura	4.783	6.560	11.343	4.783	6.560	11.343	0	0	0
Galicia.....	35.000	19.590	54.590	35.000	19.590	54.590	0	0	0
Madrid.....	49.880	11.332	61.212	19.686	8.830	28.516	30.194	2.502	32.696
Murcia.....	3.087	4.176	7.263	3.087	4.176	7.263	0	0	0
Navarra.....	16.455	29	16.484	16.455	29	16.484	0	0	0
País Vasco	36.244	29.891	66.135	36.244	29.891	66.135	0	0	0
La Rioja	920	1.577	2.497	920	1.577	2.497	0	0	0
TOTAL	359.177	245.541	604.718	300.834	232.395	533.229	58.343	13.146	71.489

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, y elaboración propia.

CUADRO A.3

PRESUPUESTOS AUTONÓMICOS CONSOLIDADOS. 1997

MILLONES DE PESETAS

	<i>Ing. corr.</i>	<i>G. Corr.</i>	<i>Ahorro</i>	<i>Ing. cap</i>	<i>G. Cap</i>	<i>Déficit</i>	<i>Var. A. F</i>	<i>Endeud. N</i>	<i>Amortiz.</i>	<i>Endeu. B</i>
Andalucía	2.009.280	1.895.262	114.018	183.466	332.455	34.971	-219	34.752	52.495	87.247
Aragón	168.687	157.493	11.194	14.223	51.703	26.286	1.409	27.695	14.110	41.805
Asturias	92.264	64.321	27.943	29.663	69.431	11.825	-8.325	3.500	5.492	8.992
Baleares	61.957	36.859	25.098	6.889	34.587	2.600	140	2.740	1.260	4.000
Canarias	432.475	392.309	40.166	45.626	93.008	7.216	-4.106	3.110	4.890	8.000
Cantabria	48.813	39.574	9.239	15.439	34.493	9.815	-3.025	6.790	1.210	8.000
Castilla y León	343.745	293.516	50.229	68.441	129.271	10.601	-5.085	5.516	7.896	13.412
Castilla-La Mancha	303.733	273.136	30.597	67.592	101.589	3.400	42	3.442	7.980	11.422
Cataluña	1.618.390	1.535.429	82.961	61.643	184.164	39.560	15.122	54.682	55.897	110.579
Comunidad Valenciana.....	900.697	801.999	98.698	44.553	179.714	36.463	1.065	37.528	13.563	51.091
Extremadura.....	139.512	123.787	15.725	65.099	84.588	3.764	1.019	4.783	6.560	11.343
Galicia	725.495	661.049	64.446	96.539	184.065	23.080	4.520	27.600	20.405	48.005
Madrid	475.458	404.707	70.751	55.303	164.483	38.429	573	39.002	18.756	57.758
Murcia.....	98.044	75.864	22.180	19.328	45.770	4.262	-136	4.126	8.724	12.850
Navarra.....	252.179	206.969	45.210	5.756	61.032	10.066	-1.178	8.888	20	8.908
País Vasco	656.593	587.151	69.442	17.528	102.960	15.990	11.040	27.030	11.925	38.955
La Rioja	27.964	19.312	8.652	5.097	13.762	13	-13	0	1.735	1.735
TOTAL	8.355.286	7.568.737	786.549	802.185	1.867.075	278.341	12.843	291.184	232.918	524.102

PORCENTAJE/ING. CORRIENTES

	<i>Ing. corr.</i>	<i>G. Corr.</i>	<i>Ahorro</i>	<i>Ing. cap</i>	<i>G. Cap</i>	<i>Déficit</i>	<i>Var. A. F</i>	<i>Endeud. N</i>	<i>Amortiz.</i>	<i>Endeu. B</i>
Andalucía	100	94	6	9	17	2	0	2	3	4
Aragón	100	93	7	8	31	16	1	16	8	25
Asturias	100	70	30	32	75	13	-9	4	6	10
Baleares	100	59	41	11	56	4	0	4	2	6
Canarias	100	91	9	11	22	2	-1	1	1	2
Cantabria	100	81	19	32	71	20	-6	14	2	16
Castilla y León	100	85	15	20	38	3	-1	2	2	4
Castilla-La Mancha.....	100	90	10	22	33	1	0	1	3	4
Cataluña.....	100	95	5	4	11	2	1	3	3	7
Comunidad Valenciana.....	100	89	11	5	20	4	0	4	2	6
Extremadura.....	100	89	11	47	61	3	1	3	5	8
Galicia	100	91	9	13	25	3	1	4	3	7
Madrid	100	85	15	12	35	8	0	8	4	12
Murcia.....	100	77	23	20	47	4	0	4	9	13
Navarra.....	100	82	18	2	24	4	0	4	0	4
País Vasco	100	89	11	3	16	2	2	4	2	6
La Rioja	100	69	31	18	49	0	0	0	6	6
TOTAL	100	91	9	10	22	3	0	3	3	6

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, y elaboración propia.

CUADRO A.4

ENDEUDAMIENTO AUTONÓMICO EN 1997

	CONSOLIDADO			SIN ORGANISMOS AUTÓNOMOS COMERCIALES			ORGANISMOS AUTÓNOMOS COMERCIALES		
	Endeud. N	Amortiz.	Endeud. B	Endeud. N	Amortiz.	Endeud. B	Endeud. N	Amortiz.	Endeud. B
Andalucía	34.752	52.495	87.247	34.752	52.495	87.247	0	0	0
Aragón	27.695	14.110	41.805	23.312	14.110	37.422	4.383	0	4.383
Asturias.....	3.500	5.492	8.992	3.500	5.492	8.992	0	0	0
Baleares	2.740	1.260	4.000	2.740	1.260	4.000	0	0	0
Canarias	3.110	4.890	8.000	3.110	4.890	8.000	0	0	0
Cantabria	6.790	1.210	8.000	6.790	1.210	8.000	0	0	0
Castilla y León	5.516	7.896	13.412	5.516	7.896	13.412	0	0	0
Castilla-La Mancha.....	3.442	7.980	11.422	3.442	7.980	11.422	0	0	0
Cataluña	54.682	55.897	110.579	31.894	46.378	78.272	22.788	9.519	32.307
Comunidad Valenciana.....	37.528	13.563	51.091	37.528	13.563	51.091	0	0	0
Extremadura.....	4.783	6.560	11.343	4.783	6.560	11.343	0	0	0
Galicia.....	27.600	20.405	48.005	27.600	20.405	48.005	0	0	0
Madrid.....	39.002	18.756	57.758	10.723	15.706	26.429	28.279	3.050	31.329
Murcia.....	4.126	8.724	12.850	4.126	8.724	12.850	0	0	0
Navarra.....	8.888	20	8.908	8.888	20	8.908	0	0	0
País Vasco	27.030	11.925	38.955	27.030	11.925	38.955	0	0	0
La Rioja	0	1.735	1.735	0	1.735	1.735	0	0	0
TOTAL	291.184	232.918	524.102	235.734	220.349	456.083	55.450	12.569	68.019

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, y elaboración propia.

Resumen

El artículo tiene como objetivo analizar las políticas presupuestarias desarrolladas en los últimos años por los gobiernos regionales y la deuda acumulada por sus sectores públicos, haciendo especial hincapié en la transformación producida del endeudamiento de las administraciones regionales hacia una política de deuda regional basada en el endeudamiento de sus entes y empresas dependientes. Del análisis se desprende que las administraciones autonómicas están haciendo compatible un saneamiento de sus estructuras presupuestarias con un uso intenso de los organismos, entes y empresas en sus respectivas regiones, a través de una mayor actividad inversora y de un incremento de su endeudamiento. Práctica generalizada de la que se exponen algunos ejemplos.

Palabras clave: endeudamiento regional, consolidación fiscal.

Abstract

The aim of the article is to analyze the budgetary policies developed by the regional governments in the last few years and the debt accumulated by their public sectors, laying special emphasis on the trend that has taken place in regional government borrowing towards a regional policy of indebtedness based on borrowing by their dependent agencies and companies. From the analysis we see that the autonomous governments are making reorganization of their budgetary structures compatible with heavy use of the institutions, agencies and companies in their respective regions, through greater investment activity and increased borrowing. We set forth a few examples of this widespread practice.

Key words: regional borrowing, fiscal consolidation.

JEL classification: H69, H74.