

## Resumen

El trabajo analiza el proceso que convierte las inversiones inicialmente presupuestadas en gasto ejecutado. La atención se centra en las inversiones territorializadas de la Administración central y el gasto de capital de las CC.AA. Comparando la inversión territorializada prevista en los Presupuestos Generales del Estado con la licitación oficial de obra pública del sector público estatal, resulta una tasa media para el período 1997-2007 entre el 64 y el 72 por 100. En un sentido similar apunta el análisis de la desviación de las inversiones realizadas sobre las presupuestadas del Ministerio de Fomento, sus organismos autónomos y sus principales sociedades y entes. Respecto a los gastos de capital autonómicos, las estimaciones econométricas confirman que los aspectos económicos que inciden en el presupuesto son más relevantes que el ciclo electoral para explicar las diferencias en el tiempo y entre comunidades en la tasa de conversión de presupuestos iniciales a liquidados.

*Palabras clave:* inversión pública territorializada, presupuestos iniciales, presupuestos definitivos, gestión presupuestaria.

## Abstract

In this study we analyse the process that turns the investments budgeted for initially into executed expenditure. Attention is focused on territorially-based investments of central government and the capital expenditure of the autonomous communities. Comparing the territorially-based investment foreseen in the National Budget with the public works officially put out to tender in the state public sector, we obtain an average rate for the period 1997-2007 of between 64-72%. Analysis of the deviation in investments actually made over those budgeted of the Ministry of Development, its autonomous bodies and its main companies and entities points in a similar direction. Regarding autonomous community capital expenditures, econometric estimates confirm that the economic aspects that have an impact on the budget are more significant than the electoral cycle in explaining the time and inter-autonomous community differences in the rate of conversion of initial into executed budgets.

*Key words:* territorially-based public investment, initial budgets, final budgets, obligations incurred, budgetary management.

JEL classification: H72, H76.

# LA INVERSIÓN PÚBLICA TERRITORIALIZADA: DE LO PRESUPUESTADO A LO EJECUTADO

José CAAMAÑO ALEGRE

Universidad de Santiago de Compostela

Santiago LAGO PEÑAS

Universidad de Vigo

## I. INTRODUCCIÓN (\*)

COMO cualquier otra intervención presupuestaria, la inversión pública está sujeta a un proceso de gestión que comienza cuando se plasma en el presupuesto de gastos el crédito inicial correspondiente y finaliza con su liquidación y pago. La existencia de modificaciones presupuestarias, y la posibilidad de ejecutar en mayor o menor grado lo previsto inicialmente, hacen que sea relevante analizar con detalle el tránsito desde la fase de discusión parlamentaria de los presupuestos hasta su ejecución.

Siendo este el objetivo general del artículo, su acotación, acorde con el objetivo global de este número de la revista, es la siguiente. En primer lugar, dejamos a un lado la conversión de liquidación en pago a acreedores, por tratarse de una cuestión que se sitúa en el terreno de la gestión de tesorería. En segundo lugar, el análisis se concentra en los gastos de capital territorializados de la Administración central y las administraciones autonómicas. En el caso de la primera, se recurre como *proxy* a los datos de licitación oficial de obra pública para poder abarcar al conjunto del sector público estatal, aunque el estudio de la inversión realizada propiamente dicha se circunscribe luego al ámbito del Ministerio de Fomento, sus organismos autónomos y sus principales

sociedades y entes (Puertos del Estado, AENA, RENFE, GIF/ADIF y en 2007 también SEITT). En tercer lugar, el período de análisis viene condicionado por la disponibilidad de información homogénea. Para las administraciones autonómicas, utilizamos datos para el período 1984-2005. Sin embargo, para el nivel central el período va de 1997 a 2007, y alcanza en algunos casos hasta mayo o junio de 2008. Finalmente, contemplamos la cuestión de los procesos de «extra-presupuestación» de gastos.

El trabajo está organizado en cuatro apartados, además de esta introducción. En el apartado II presentamos con detalle las fases de la ejecución presupuestaria y nos referimos a las diferentes posibilidades con las que cuenta el sector público español para acometer la realización de obras públicas, dentro y fuera del propio presupuesto. Esto último se justifica porque el recurso creciente a la llamada «extra-presupuestación» o «des-presupuestación» exige que no nos refiramos sólo al procedimiento estándar en la ejecución de las inversiones y transferencias de capital que aparecen en los capítulos VI y VII de los presupuestos de gastos. En el apartado III se procede, de entrada, a efectuar una comparación —que, aunque heterogénea en sus términos, puede resultar ilustrativa— entre la inversión territorializada prevista en los Presu-

puestos Generales del Estado y la licitación oficial de obra pública del sector público estatal. A continuación, ya con datos de liquidación presupuestaria, se evalúa en qué medida la inversión territorializada se desvía de la inicialmente prevista en el ámbito del Ministerio de Fomento, sus organismos autónomos y sus principales sociedades y entes. En el apartado IV, se analiza la liquidación de los presupuestos de capital de las comunidades autónomas (CC.AA.) desde 1984 a 2005. Mostramos su evolución en el tiempo y analizamos, mediante técnicas econométricas, los determinantes de la variación temporal y entre CC.AA. de las tasas de ejecución de los créditos iniciales. El apartado V sintetiza los principales resultados del trabajo.

## II. TRATAMIENTO Y EJECUCIÓN DE LAS INVERSIONES EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO

Aunque desde una perspectiva microeconómica la inversión no constituya un gasto (1), presupuestariamente hablando las inversio-

nes del capítulo VI se suelen definir como aquellos gastos a realizar directamente por el Estado, organismos autónomos u otros organismos públicos destinados a la creación o adquisición de bienes de capital, así como los destinados a la adquisición de bienes de naturaleza inventariable necesarios para el funcionamiento operativo de los servicios, y aquellos otros gastos de naturaleza inmaterial que tengan carácter amortizable. Así lo ha entendido al menos la Dirección General de Presupuestos (DGP) en su resolución de 18 de julio de 2001, que acabamos de extractar, la cual precisa a renglón seguido que un gasto se considerará amortizable cuando contribuya al mantenimiento de la actividad del sujeto que lo realiza en ejercicios futuros, y que en general serán imputables al capítulo VI aquellos gastos que tengan cabida en los proyectos definidos en los anexos de inversiones reales que se unen a los Presupuestos Generales del Estado (PGE).

Interesa subrayar que, según la citada norma, la noción presupuestaria de inversión no se circunscribe a la materializada en infraestruc-

tura y bienes destinados al uso general, o a la asociada al funcionamiento operativo de los servicios, sino que abarca también la destinada a la adquisición de activos intangibles, así como otra serie de gastos susceptibles de producir sus efectos en varios ejercicios futuros (campañas de promoción de turismo, ferias, exposiciones, estudios y trabajos técnicos, investigación...). Se abre aquí una puerta de la que algunas administraciones de nuestro país no han dudado en hacer un uso abusivo, hasta acabar colando en el capítulo VI auténticos gastos de personal.

Matices diferenciales aparte (Valcárcel, 2006: 120-128, 424-426), las obras o infraestructuras públicas pueden financiarse y ejecutarse con arreglo a cualquiera de las modalidades recogidas en el cuadro n.º 1. Una primera opción es la ejecución directa de las obras por los servicios de la Administración, ya sea empleando exclusivamente medios propios o con la colaboración de empresarios particulares (art. 24 LCSP). Debe notarse que como medios propios de una Administración se consideran no sólo sus

CUADRO N.º 1

### MODOS DE FINANCIACIÓN Y DE EJECUCIÓN DE LAS OBRAS PÚBLICAS

Financiación	Ejecución
Presupuestaria	— Directa por la Administración.
	— Contrata tradicional.
	— Contrata con «abono total del precio», «llave en mano» o sistema alemán.
	— Sistema de retribución con «peajes en la sombra», o cualesquiera otras fórmulas de colaboración público-privada en las que la retribución del contratista colaborador se satisfaga sólo por la Administración.
Extrapresupuestaria	— Encomienda a personificaciones en mano pública, haciéndoles aportaciones públicas para financiar la obra.
	— Encomienda a personificaciones en mano pública, que sufragan el coste de la obra mediante tasas a los usuarios de las infraestructuras construidas o de los servicios prestados sobre ellas.
Mixta	— Concesiones administrativas tradicionales en las que el peaje por el uso del bien o percepción del servicio lo satisfacen los particulares.
	— Cuando los promotores privados recuperan el capital invertido en parte de los usuarios y en parte del sector público vía subvenciones, beneficios fiscales, mínimos garantizados o peaje en sombra parcial.

Fuente: Elaboración propia a partir de Valcárcel (2006: 421-422), a cuya clasificación hemos incorporado la CPP y reconducido a ella lo que, bajo el TRLCAP, eran concesiones administrativas mediante «peajes en la sombra».

servicios, sino también otras entidades del sector público sobre las que esa Administración ostente un control análogo al que pueda ejercer sobre sus propios servicios. Destacable es aquí el uso reiterado que se ha venido haciendo de la Empresa de Transformación Agraria, Sociedad Anónima (TRAGSA) y las sociedades íntegramente participadas por ella; objeto de un prolijo tratamiento en la nueva LCSP, cuya DA 13ª les atribuye la consideración de «medios propios instrumentales y servicios técnicos de la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y los poderes adjudicadores dependientes de ellas».

A dicha alternativa de la ejecución directa suceden tres de las recogidas por Benito y Montesinos (2003). Para empezar, estaría la ejecución de las obras públicas mediante la tradicional contrata, que determina el abono al constructor de pagos a cuenta en razón del avance de la obra (reflejado en las correspondientes certificaciones de obra) según el presupuesto establecido por la Administración, sin perjuicio de las revisiones de precios cuando procedan. Otro tipo de contrata es aquella con «abono total del precio», también conocida como sistema alemán o de «llave en mano», donde la Administración reembolsa los costes e intereses una vez finalizada y recibida la obra, quedando excluidos, por tanto, los pagos parciales a cuenta. Finalmente, hay que referirse al sistema de ejecución de obras con retribución al agente privado mediante «peaje en la sombra», un canon periódico que la Administración abona a dicho agente, a cuyo cargo corre la construcción, conservación y explotación de la obra. El importe del canon se hace depender de la utilización de la infraestructura, si bien la Administración asegura al

agente un nivel mínimo de ingresos con el que conseguir el equilibrio financiero. Tanto el sistema «llave en mano» como el de «peaje en la sombra» se han empleado y han suscitado la aprobación de normas jurídicas por nuestras administraciones públicas (AA.PP.). En términos presupuestarios, el primero supondría diferir el reconocimiento de las obligaciones hasta la conclusión de la obra, mientras que el segundo daría lugar, según los citados autores, a una imputación al capítulo VI del valor de la infraestructura o importe financiado por el agente privado, a menos que sea éste el que durante el período de explotación afronte la mayoría de los riesgos derivados de la propiedad y reciba la mayoría de los beneficios (2). Tal sería el caso, según Puerto (2006), de las obras ejecutadas en el marco del Programa de Adecuación de Autovías de Primera Generación de nuestra Administración central, en las cuales sólo el canon anual se considera gasto presupuestario porque es el agente privado quien soporta los riesgos de construcción y de disponibilidad.

Aunque la ejecución de tales obras con retribución mediante «peaje en sombra» se acogió inicialmente a la figura del contrato de concesión de obras públicas, la reciente Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) parece reconducirlas al nuevo *contrato de colaboración público-privada* (CPP). Figura que las perfila como un contrato típico en el que la Administración encarga a una entidad jurídico-privada la realización de una actuación global e integrada que, además de la financiación de inversiones inmateriales, de obras o de suministros, comprenda otras prestaciones ordenadas al mismo interés general al que sirven tales inversiones, obras o suministros (3). La contraprestación a per-

cibir por el contratista colaborador consiste en un precio a satisfacer durante toda la duración del contrato, y que puede estar vinculado al cumplimiento de determinados objetivos de rendimiento (art. 11.4 LCSP). Frente al caso visto antes de ejecución directa de las obras por la Administración con la colaboración de empresarios particulares, el CPP representaría un caso de gestión indirecta por la Administración, y se distinguiría de la concesión por una mayor amplitud del objeto del contrato, que en el CPP puede consistir en la gestión de servicios públicos (Blanquer, 2007: 120).

Como última modalidad de ejecución con financiación presupuestaria, el cuadro n.º 1 recoge la de encomendar las obras a personificaciones en mano pública (entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles estatales...) haciéndoles aportaciones públicas para financiar tales obras. Ejemplo de ello son las aportaciones patrimoniales o de capital efectuadas por la Administración central a través del capítulo VIII al Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), a las sociedades de aguas (ACESA, ACUSUR, AQUAMED, etc.), a las sociedades estatales de infraestructuras agrarias (SEIASA) y a la más reciente Sociedad Estatal de Infraestructuras del Transporte Terrestre (SEITT). A esta vía de «despresupuestación» de las inversiones —en cuanto que su importe se saca fuera del presupuesto no financiero de las AA.PP. financiadoras— tampoco han permanecido ajenas las CC.AA., en las que se ha registrado una creciente proliferación de empresas públicas dependientes, sobre todo en las áreas de entidades gestoras de infraestructuras, radiotelevisión, y sociedades de desarrollo y promoción económica (Fernández Llera, 2005: 9-10).

Al anterior conjunto de modalidades de ejecución de las obras públicas financiadas presupuestariamente se contraponen aquellas otras con financiación extrapresupuestaria. Esto es, aquellas cuyo coste se cubre con los pagos de los usuarios de la infraestructura (o del servicio al que está adscrita) o bien «a través de las inversiones que los particulares decidan emplear, arriesgar, *motu proprio* en tal menester» (Valcárcel 2006: 284). Una opción aquí es la encomienda de la obra a personificaciones en mano pública, como Aeropuertos Nacionales y Navegación Aérea (AENA) o las del sistema portuario, que la financian con las tasas cobradas a los usuarios, sin percibir aportaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. Otra opción es, en fin, la de las concesiones administrativas en las que el peaje por el uso del bien o percepción del servicio lo satisfacen los particulares. La eventual previsión de que, si la explotación no resulta rentable, pueda el concesionario recibir de la Administración aportaciones dinerarias o no dinerarias, subvenciones y préstamos participativos nos trasladaría en cambio al vasto territorio de las fórmulas de financiación mixta.

Dado el diverso panorama que acaba de trazarse, a efectos de describir el procedimiento de ejecución de las obras públicas, nos centraremos en el supuesto tradicional de ejecución mediante contrato de obra con cargo al capítulo VI del Presupuesto del Estado. Como puede verse en el cuadro n.º 2, la cadena de actos en que se plasma dicha ejecución se caracteriza por lo que Pascual (2005: 586) denomina «imbricación» entre las actuaciones de carácter netamente administrativo, propias de la vertiente contractual, y las actuaciones de carácter financiero que integran el procedimiento de gasto.

De entrada, debe aclararse que los créditos presupuestarios a ejecutar en el citado capítulo no se identifican con sus créditos iniciales, a menos que éstos no se hayan visto alterados por la realización de modificaciones de crédito. Especial importancia cobran en los capítulos inversores las *incorporaciones de remanentes de crédito*, asociadas a las habitualmente menores tasas de ejecución de las operaciones de capital que de las operaciones corrientes, y los *créditos generados por ingresos* que a menudo se siguen de la percepción de fondos finalistas. Por regla general, una vez aprobada la modificación de créditos por el órgano competente, se comunica a la Dirección General de Presupuestos para que remita el correspondiente documento MC a la oficina de contabilidad en el departamento afectado. A partir de ahí, tanto esos créditos nacidos de modificaciones como los disponibles del presupuesto inicial son objeto del proceso de ejecución propiamente dicho.

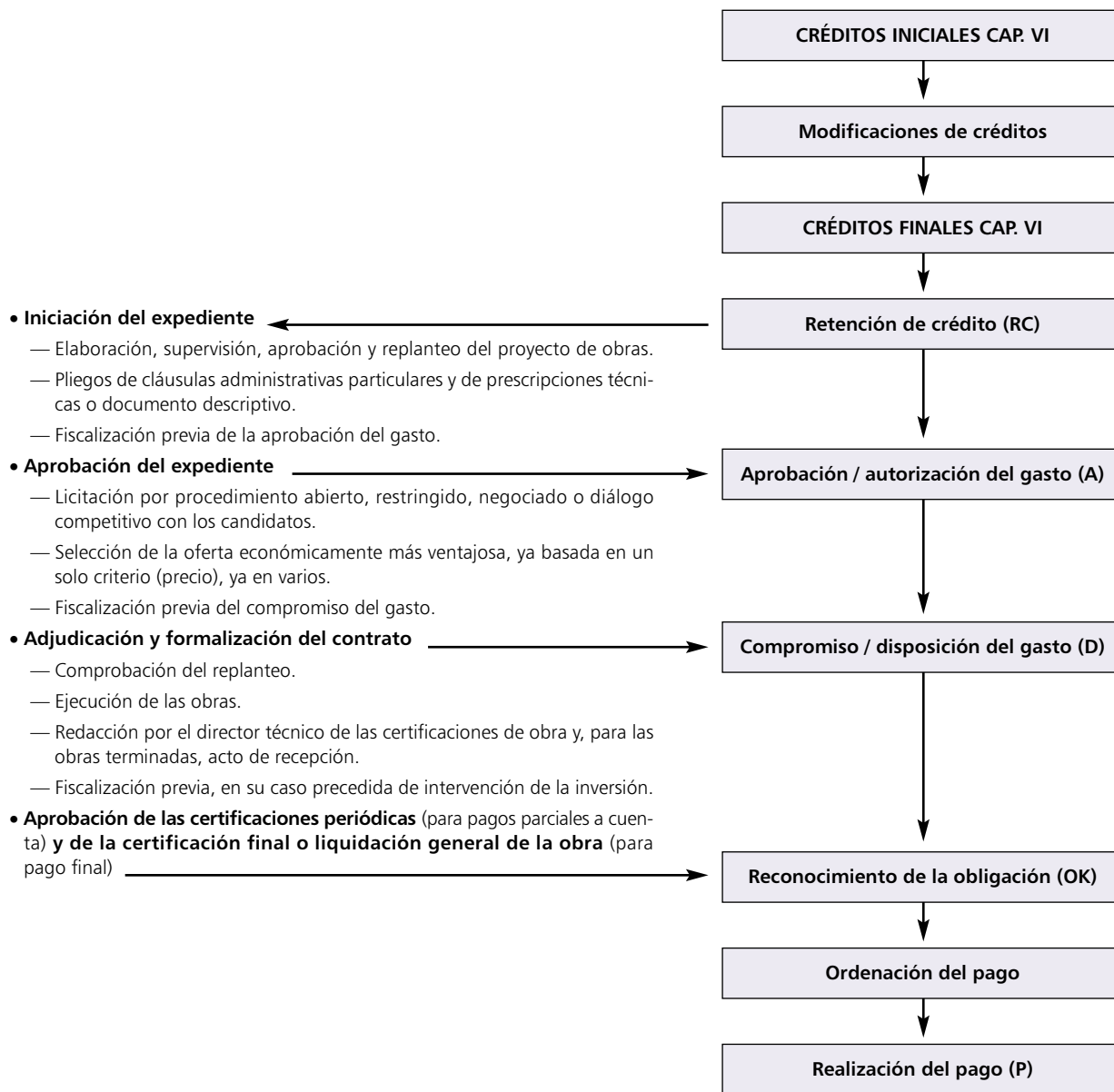
Todo comienza con la remisión por el servicio gestor a la oficina de contabilidad de un documento RC de ejercicio corriente (y, en su caso, otro de ejercicios posteriores) para obtener de esa misma oficina el *certificado de existencia de crédito* en el presupuesto corriente (y, en su caso, otro del cumplimiento de los límites establecidos en el art. 47 LGP). Recibido el certificado por el servicio gestor, se abre un expediente de contratación de obra pública, elaborándose el correspondiente *proyecto de obras*. Dicho proyecto ha de ser objeto de supervisión, aprobación y replanteo, consistiendo este último en comprobar la realidad geométrica de la obra y la disponibilidad de los terrenos precisos para su normal ejecución (4). Singular importancia tiene también la incorporación al expedien-

te de los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas, o bien —de haberse elegido el diálogo competitivo como sistema de adjudicación— del documento descriptivo al que hace referencia el art. 165.1 LCSP. Los *pliegos de cláusulas administrativas particulares* incluyen los pactos y condiciones definidores de los derechos y obligaciones de las partes del contrato, así como otras menciones requeridas por la normativa de contratación. En el caso de los contratos de obra con abono total del precio, o «sistema alemán», tales pliegos han de «incluir las condiciones específicas de la financiación, así como, en su caso, la capitalización de sus intereses y su liquidación, debiendo las ofertas expresar separadamente el precio de construcción y el precio final a pagar, a efectos de que en la valoración de las mismas se puedan ponderar las condiciones de financiación y la refinanciación, en su caso, de los costes de construcción» (art. 111 LCSP). En cuanto a los *pliegos de prescripciones técnicas*, han de aportar una descripción de las obras y precisar la forma en que se van a ejecutar, las obligaciones técnicas del contratista, y la manera de medir las unidades ejecutadas y controlar la calidad.

Una vez completo el expediente, se remite a la Intervención para que fiscalice la existencia y adecuación del crédito al que se quiere imputar el gasto, la competencia del órgano que va a aprobarlo y demás extremos de legalidad relevantes para los intereses del Tesoro. De no oponer la Intervención reparo alguno, se dicta acto seguido por el órgano de contratación una resolución motivada aprobando el expediente. Dicha resolución implica también la *aprobación del gasto*, mediante la cual se auto-

CUADRO N.º 2

EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO EN EL CASO DE INVERSIONES REALIZADAS POR CONTRATO DE OBRA



Fuente: Elaboración propia.

riza la realización del correspondiente gasto de capital por una cuantía cierta o aproximada, reservando a tal fin la totalidad o parte de un crédito presupuestario del capítulo VI. De ello se sigue el envío por el servicio gestor, a la oficina de contabilidad,

de un documento A por el importe que del expediente aprobado corresponda al presupuesto en curso (y, en su caso, de un documento A de ejercicios posteriores por la parte que deba ser aplicada a ejercicios posteriores).

A partir de aquí, se abre el *procedimiento de adjudicación*, que se basa en la concurrencia de ofertas y puede ser abierto, restringido, negociado o de diálogo competitivo. En el procedimiento abierto, tanto el rechazo o admisión inicial como la selec-

ción de la oferta más ventajosa se realizan en función de las proposiciones previamente presentadas por las empresas concurrentes. En el procedimiento restringido hay, en cambio, una selección de candidatos previa a la invitación y a la presentación por los candidatos seleccionados de sus respectivas proposiciones. En el procedimiento negociado también se da esa previa selección de candidatos, pero además hay una negociación posterior a la presentación de proposiciones con cada licitador sobre los aspectos delimitados en los pliegos. Por último, en el diálogo competitivo los candidatos seleccionados lo son precisamente para el diálogo, a cuyo final declarado sigue la invitación a presentar ofertas.

Recibidas las ofertas, se procede a la *selección del adjudicatario*, a cuyo fin el órgano de contratación clasifica tales ofertas por orden decreciente, atendiendo a los criterios de valoración detallados en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo antes mencionado. Aunque el abanico de los posibles criterios que se enumeran en el artículo 134.1 LCSP sea ciertamente amplio, el segundo apartado de ese mismo precepto exige que se dé preponderancia a aquéllos que puedan valorarse mediante cifras o porcentajes obtenidos de la mera aplicación de las fórmulas establecidas en los pliegos, requiriéndose en caso contrario la constitución de un comité de expertos no integrados en el órgano proponente del contrato. Basándose en la citada clasificación decreciente de las ofertas, se adjudica provisionalmente el contrato al licitador que haya presentado la que resulte económicamente más ventajosa, que se ha de identificar con la de precio más bajo cuando el único criterio a considerar sea el precio. Como se mues-

tra esquemáticamente en Miaja (1999: 116), aquí se inserta de nuevo la fiscalización del Interventor, encaminada esta vez a comprobar que el inminente compromiso de gasto se adecua a los términos de la aprobación del gasto, que en su tramitación se ha respetado el procedimiento establecido y que el órgano que lo va a acordar es el competente para ello. Y es que, en efecto, la elevación a definitiva de la adjudicación provisional comporta el *compromiso del gasto*, que vincula frente a terceros a la Hacienda estatal a la realización del gasto a que se refiere, en la cuantía y condiciones establecidas. Si la formalización del contrato se fuese a demorar, podría en este momento el servicio gestor remitir a la oficina de contabilidad un documento D por el importe imputado al presupuesto corriente (y, en su caso, un documento D de ejercicios posteriores por la parte que se aplique a éstos). En caso contrario, sería al formalizarse el contrato cuando se expediría el citado documento.

En el plazo de un mes desde la formalización del contrato, el servicio de la Administración encargada de las obras procede, en presencia del contratista, a efectuar la comprobación del replanteo hecho previamente a la licitación. Cumplido este trámite, se inicia la *ejecución de las obras* con estricta sujeción a lo estipulado en el pliego de cláusulas administrativas particulares y al proyecto que sirve de base al contrato, cuya interpretación técnica queda a cargo del director facultativo de las obras. Asociada a la ejecución se encuentra toda la compleja problemática de las demoras, revisiones de precios y modificaciones del contrato. Como señala Jiménez (2004), estas últimas habrían venido en la práctica encerrando compensaciones económicas solapadas por otros conceptos y,

dentro del límite legal, se habrían normalmente adjudicado por procedimiento negociado y sin publicidad al contratista que estaba ejecutando las obras.

En los primeros diez días de cada mes, el director técnico expide las *certificaciones de obra* comprensivas de lo ejecutado durante el mes anterior, que se remiten a la Intervención para que fiscalice, entre otros aspectos, los relativos a abonos a cuenta por actuaciones preparatorias realizadas y a revisiones de precios (5). Una vez fiscalizadas favorablemente, dichas certificaciones mensuales son aprobadas por el órgano de contratación, por más que su aprobación no pase de ser «un acto de mero trámite interno, ya que la certificación de obra es un título de crédito irrevocable, que adquiere firmeza desde el mismo momento de su expedición [por el director facultativo]» (Menéndez 2006: 384). En el plano financiero, la aprobación de la certificación de obra supone el *reconocimiento de la obligación*, mediante el que se declara la existencia de un crédito exigible contra la Hacienda estatal, derivado de un gasto aprobado y comprometido, y que comporta la propuesta de pago correspondiente. De ahí que el servicio gestor remita a la oficina de contabilidad el correspondiente documento OK.

Debe notarse, sin embargo, que los abonos de las referidas certificaciones no son más que pagos a cuenta sujetos a las rectificaciones y variaciones que se produzcan en la *medición y certificación finales de la obra*, subsiguientes a su recepción de conformidad. Como la aprobación de las certificaciones periódicas, también la de esa certificación final se somete a una fiscalización previa (precedida, en su caso, de la intervención material de la in-

versión en el acto mismo de recepción de la obra). La implicación presupuestaria es, como antes, el reconocimiento de la obligación y consiguiente envío del OK a la oficina de contabilidad.

### III. LA EJECUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS TERRITORIALIZADOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL Y ORGANISMOS DEPENDIENTES

Analizar de forma territorializada la distancia que media entre la inversión realizada y la inicialmente prevista no es tarea sencilla. De entrada, no es hasta 1997 cuando se incorporan por vez primera al Anexo de Inversiones del proyecto de PGE las cifras de inversión territorializada del sector público empresarial del Estado, haciéndose al año siguiente otro tanto en el Informe Económico y Financiero. Con anterioridad, el único desglose por territorios de la inversión estatal inicialmente prevista con el que podemos contar se circunscribe al sector público administrativo, identificado aquí con el ámbito consolidado de los propios PGE (Estado, organismos autónomos, seguridad social y entes públicos sujetos a presupuesto limitativo). Además, para 1996 las cifras en cuestión carecen de validez, al no recibir el proyecto de presupuestos la aprobación parlamentaria, y para los años anteriores albergan una cuantiosa rúbrica de «varias comunidades» que las hace prácticamente inservibles para nuestros propósitos: si los datos de obra licitada o inversión realizada con los que queremos poner en relación tales cifras imputan individualmente ese gasto, se hace imposible deslindar qué parte de las desviaciones observadas en la ejecución de la inver-

sión estatal en cada territorio es real y qué otra un mero efecto estadístico de esa mayor imputación.

Por ello, en el presente apartado, hemos optado por centrar nuestro análisis en el período que va de 1997 en adelante. Pero tampoco con esta acotación temporal se acaban las dificultades. Algunas de las tablas de inversión territorializada del ámbito consolidado de los PGE, contenidas en los informes económico-financieros, se ven afectadas por la inconsistencia a la hora de decidir de cuál de las dos versiones del cuadro P.10.4 del Anexo de Inversiones se toman las cifras de inversión del Estado, OO.AA. y entes u otros organismos públicos en cada territorio. Casi todos los años se opta por sacarlas de la versión contenida en el tomo de distribución territorial, donde la citada rúbrica «varias comunidades» figura en blanco, al aparecer su importe individualmente imputado a los distintos territorios. En 1998 y 2000, en cambio, parece claro que se extraen y agregan a las de la seguridad social las cifras de la otra versión del cuadro P.10.4, contenida en el tomo orgánico del Estado del Anexo de Inversiones, donde el cajón de sastre «varias comunidades» retiene importantes sumas. De ahí que, para preservar la homogeneidad de la serie, hemos tenido que ajustar las cifras de ambos ejercicios por las diferencias entre las referidas versiones del cuadro P.10.4. Aun así, la comparación de lo inicialmente presupuestado con los datos de inversión ejecutada o liquidada se nos hace imposible por no publicarse éstos territorializados, salvo en lo que respecta al Grupo Fomento y a los programas del Ministerio de Medio Ambiente. Para el sector público estatal en su conjunto sólo cabe compa-

rar la inversión territorializada prevista en los PGE con la licitación oficial de obra pública efectuada por dicho sector en los diversos territorios. Dado que esta última se puede cuantificar según los datos proporcionados por el Ministerio de Fomento o según los que facilita la patronal constructora (SEOPAN), ofrecemos en sendos cuadros (los n.ºs 3 y 4) las ratios de los importes licitados sobre los previstos en PGE que resultarían de ambas fuentes estadísticas.

Vaya por delante, en la interpretación de tales ratios, que sus términos son claramente heterogéneos, porque ni toda inversión se ejecuta vía licitación de un contrato de obras, ni todo el importe licitado en un determinado ejercicio corresponde a la ejecución del presupuesto de ese mismo ejercicio (6). Tampoco hay garantía absoluta de que el ámbito subjetivo sea del todo coincidente pues, si bien respecto al Grupo Fomento los datos del Ministerio del mismo nombre vienen incluyendo tanto las licitaciones de sus direcciones generales y organismos autónomos (OO.AA.) como las de sus entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles estatales, respecto a las dependientes de otros ministerios las notas metodológicas se limitan a recordarnos que han de ajustarse en su actividad contractual a los principios de publicidad y concurrencia, salvo que la naturaleza de la operación a realizar sea incompatible con ellos.

La licitación oficial de obras del sector público estatal ha alcanzado en el período 1997-2007 un importe medio equivalente al 64 por 100 (según Fomento) o al 72 por 100 (según SEOPAN) de la parte plenamente regionalizada de la inversión inicial de los PGE. La ten-

dencia de evolución temporal de la ratio *licitado/inicial* es ligeramente positiva en la serie de Fomento

y ligeramente negativa en la de SEOPAN, aunque en ambos casos con una notable dispersión. Al ser

sobre todo en la primera parte de la serie las ratios de Fomento marcadamente inferiores a las de

CUADRO N.º 3

**LICITACIÓN OFICIAL DE OBRA PÚBLICA (SEGÚN FOMENTO) EN PORCENTAJE SOBRE INVERSIÓN PREVISTA EN P.G.E.**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Media 1997-2007
Andalucía.....	74	70	68	59	65	62	49	72	61	86	80	<b>68</b>
Aragón.....	26	141	117	49	59	36	35	40	54	89	78	<b>66</b>
Asturias.....	142	272	77	91	76	95	51	118	37	114	54	<b>103</b>
Baleares.....	23	74	73	51	58	26	136	51	27	35	106	<b>60</b>
Canarias.....	65	118	33	47	35	102	34	67	67	57	35	<b>60</b>
Cantabria.....	111	289	103	116	106	138	46	84	35	120	46	<b>109</b>
Castilla-La Mancha.....	86	173	68	88	23	85	50	80	70	138	79	<b>85</b>
Castilla y León.....	33	75	78	32	94	50	72	42	95	45	91	<b>64</b>
Cataluña.....	67	95	77	65	68	19	73	35	52	75	101	<b>66</b>
Comunidad Valenciana.....	84	105	83	62	45	35	63	84	122	81	81	<b>77</b>
Extremadura.....	49	168	172	84	129	138	80	60	28	58	81	<b>95</b>
Galicia.....	22	49	56	61	79	80	110	153	71	90	68	<b>76</b>
Madrid.....	27	44	45	52	58	26	28	14	23	39	32	<b>35</b>
Murcia.....	41	43	55	86	35	18	52	58	37	77	91	<b>54</b>
Navarra.....	40	14	23	34	21	31	122	16	29	90	30	<b>41</b>
País Vasco.....	33	56	57	51	49	45	35	43	31	163	119	<b>62</b>
La Rioja.....	44	203	87	30	43	16	50	86	54	108	35	<b>69</b>
<b>TOTAL</b>	<b>49</b>	<b>88</b>	<b>69</b>	<b>59</b>	<b>63</b>	<b>47</b>	<b>56</b>	<b>57</b>	<b>59</b>	<b>79</b>	<b>75</b>	<b>64</b>

*Fuente:* Elaboración propia. Los datos de inversión prevista en los PGE para 1997 se han obtenido sumando las cifras relativas al sector público administrativo, tomadas del Informe Económico y Financiero, con las del sector público empresarial que ofrece el Anexo de Inversiones. La inversión prevista en los PGE de los demás ejercicios se ha tomado de los informes económico-financieros, aunque en 1998 y 2000 hemos tenido que ajustar tales cifras a partir del Anexo de Inversiones para preservar la homogeneidad de la serie (imputando a cada comunidad autónoma la parte que le corresponde del importe de la rúbrica «varias comunidades» del Estado, OO.AA. y entes con presupuesto limitativo). Las cifras de licitación oficial proceden del Ministerio de Fomento.

CUADRO N.º 4

**LICITACIÓN OFICIAL DE OBRA PÚBLICA (SEGÚN S.E.O.P.A.N.) EN PORCENTAJE SOBRE INVERSIÓN PREVISTA EN P.G.E.**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Media 1997-2007
Andalucía.....	76	97	73	105	108	79	51	78	63	84	76	<b>81</b>
Aragón.....	17	156	137	73	57	44	55	39	54	92	46	<b>70</b>
Asturias.....	152	267	77	84	68	116	149	129	41	113	54	<b>114</b>
Baleares.....	22	81	82	26	52	34	84	64	28	37	107	<b>56</b>
Canarias.....	53	126	41	47	64	98	43	81	72	58	72	<b>69</b>
Cantabria.....	112	276	99	115	107	146	34	85	34	145	40	<b>108</b>
Castilla-La Mancha.....	86	170	66	94	25	98	49	81	70	124	91	<b>87</b>
Castilla y León.....	33	72	85	41	100	70	109	40	93	45	91	<b>71</b>
Cataluña.....	71	94	101	88	72	80	75	35	56	65	102	<b>76</b>
Comunidad Valenciana.....	68	97	92	58	89	107	71	84	138	59	85	<b>86</b>
Extremadura.....	41	159	198	84	127	162	128	54	30	83	76	<b>104</b>
Galicia.....	22	107	44	68	56	93	110	151	72	95	64	<b>80</b>
Madrid.....	28	40	168	39	68	36	29	19	32	50	34	<b>49</b>
Murcia.....	45	41	54	82	58	27	52	63	37	38	97	<b>54</b>
Navarra.....	27	5	13	287	88	57	119	16	40	117	24	<b>72</b>
País Vasco.....	32	54	39	45	51	49	32	38	42	152	122	<b>60</b>
La Rioja.....	32	201	92	24	50	23	52	86	54	102	35	<b>68</b>
<b>TOTAL</b>	<b>48</b>	<b>94</b>	<b>101</b>	<b>68</b>	<b>75</b>	<b>70</b>	<b>65</b>	<b>60</b>	<b>63</b>	<b>76</b>	<b>74</b>	<b>72</b>

*Fuente:* Elaboración propia. Los datos de inversión prevista en los PGE se han tomado de las fuentes indicadas en el pie del cuadro n.º 3, y los de licitación oficial de obra pública, de SEOPAN.

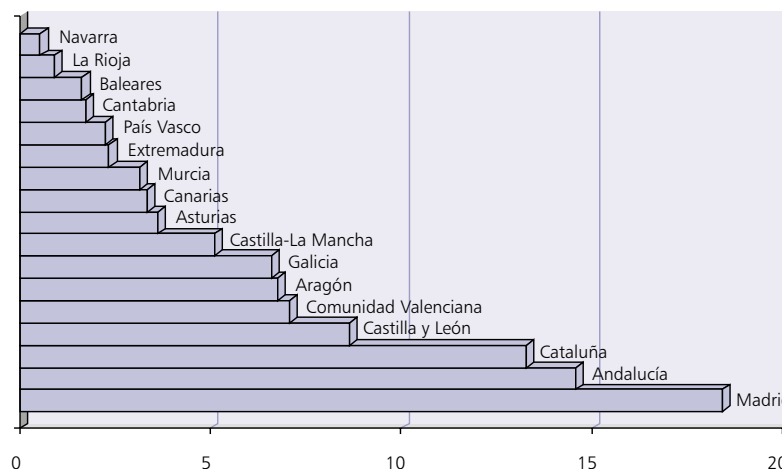


SEOPAN, se explica ese doble hecho de que aquéllas presenten una media más baja y una tendencia temporal más positiva. Según López y Castro (2004: 7-8), que trabajan aplicando una demora a las series mensuales en vez de con series anuales como nosotros, las series de SEOPAN difieren de las de Fomento debido a sus diferentes criterios de contabilización, pero ambas dibujan el mismo perfil cíclico (con un retraso de dos meses en la de la Patronal respecto a la del Ministerio), lo que indicaría que la información que transmiten es similar.

En cuanto a las diferencias entre territorios, se aprecia que en ambas series es Madrid el que presenta una ratio más baja, y que Baleares y Canarias se encuentran en puestos bajos de la tabla. Otro tanto cabría decir del País Vasco, así como de Navarra en la serie de Fomento. Cosa distinta es esclarecer si esa menor licitación refleja una menor ejecución de las inversiones inicialmente previstas o un menor recurso a los contratos de obras para canalizar las inversiones. En cuanto a los puestos de cabeza en el cuadro, corresponden a las comunidades de Asturias y Cantabria, seguidas de Extremadura, Castilla-La Mancha y la Comunidad Valenciana. Otra forma de contemplar todo esto, seguramente más respetuosa con la heterogeneidad de los términos de la ratio, es comparar las participaciones de los distintos territorios en la licitación con las que tengan en la inversión inicialmente presupuestada. Como muestran los gráficos 1 a 3, aquélla queda claramente por debajo de ésta en el caso de Madrid, mientras lo contrario ocurre en comunidades como Asturias, Cantabria, Galicia y Extremadura.

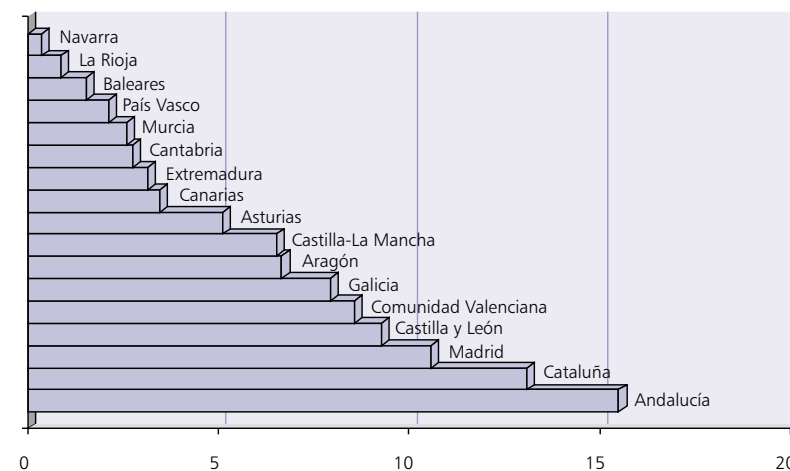
A continuación, para el ámbito más específico del Ministe-

**GRÁFICO 1**  
**PARTICIPACIÓN (EN PORCENTAJE) ANUAL MEDIA DE CADA COMUNIDAD AUTÓNOMA EN LA INVERSIÓN DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL PREVISTA EN LOS P.G.E.: 1997-2008**



Fuente: Elaboración propia.

**GRÁFICO 2**  
**PARTICIPACIÓN (EN PORCENTAJE) ANUAL MEDIA DE CADA COMUNIDAD AUTÓNOMA EN LA LICITACIÓN DE OBRA PÚBLICA DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL SEGÚN EL MINISTERIO DE FOMENTO: 1997-2008**

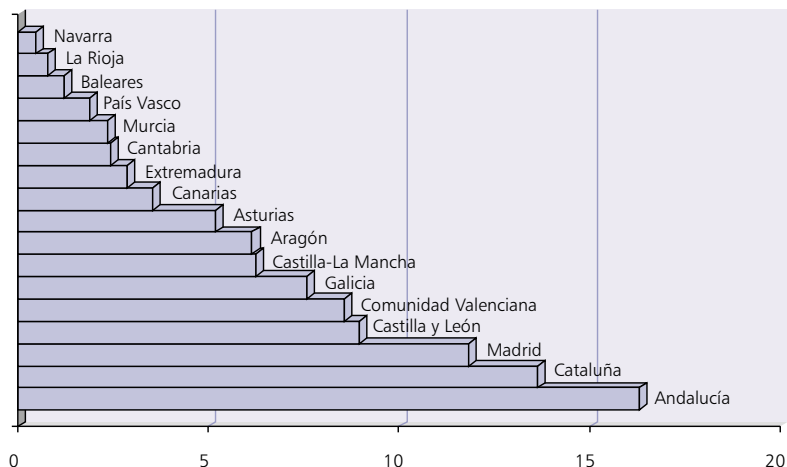


Fuente: Elaboración propia.

rio de Fomento, sus organismos autónomos y sus principales sociedades y entes (Puertos del Estado, AENA, RENFE, GIF/ADIF y en 2007 también SEITT), analizamos en qué medida la inversión territorializada se desvía de la inicial-

mente prevista en los Presupuestos Generales del Estado. Para el Ministerio y sus OO.AA. el indicador que utilizamos es el considerado correcto por Ballesteros (1991), y empleado asimismo por el Banco de España (2004:

**GRÁFICO 3**  
**PARTICIPACIÓN (EN PORCENTAJE) ANUAL MEDIA DE CADA COMUNIDAD AUTÓNOMA EN LA LICITACIÓN OFICIAL DE OBRA PÚBLICA DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL SEGÚN S.E.O.P.A.N.: 1997-2008**



Fuente: Elaboración propia.

versión Realizada (DIR), y definirse como la diferencia entre la Inversión Realizada (IR) y la Inversión Presupuestada inicialmente (IP), expresada en porcentaje sobre esta última.

$$DIR = \frac{IR - IP}{IP} \times 100 \quad [1]$$

Para el Ministerio y sus organismos autónomos, identificamos *grosso modo* las cifras de IP con las del Anexo de Inversiones que acompaña al proyecto de PGE, toda vez que las diferencias entre dicho proyecto y los Presupuestos aprobados tienden a ser relativamente pequeñas (Edo, 2007). Las cifras de IR se obtienen a partir de los anuarios estadísticos del Ministerio de Fomento, agregando para cada territorio los importes en él invertidos por el Ministerio, sus OO.AA. y cada una de las susodichas sociedades y entes. Como puede verse en los cuadros números 5 y 6, para el período 1997-

37) para medir las desviaciones presupuestarias. Se trata de la desviación en obligaciones sobre créditos iniciales, que en el caso

que nos ocupa, y para hacerla extensiva también a las citadas sociedades y entes, ha de rebautizarse como *Desviación de la In-*

CUADRO N.º 5

**D.I.R. DEL MINISTERIO DE FOMENTO, SUS ORGANISMOS AUTÓNOMOS Y SUS PRINCIPALES SOCIEDADES Y ENTES NO CONSOLIDADOS**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Andalucía.....	24	72	10	4	-4	11	-1	-2	-28	-34	-16
Aragón .....	47	11	-13	5	-27	-6	70	39	42	6	16
Asturias.....	51	40	18	-6	-8	16	7	-3	-20	-18	10
Baleares .....	-3	-15	-63	-32	-38	-29	-47	-51	-4	-4	-18
Canarias .....	-36	4	-7	1	1	-17	-20	-4	-20	-20	-28
Cantabria .....	-3	59	24	1	29	-15	2	22	11	-16	-28
Castilla-La Mancha .....	-25	31	-21	-21	2	-6	-37	-43	-4	-25	-18
Castilla y León .....	14	33	21	-36	-42	-14	-6	-23	-19	10	5
Cataluña .....	-14	84	-21	-50	-25	-25	-31	-30	-23	-21	-13
Comunidad Valenciana.....	14	16	-3	-11	-38	-17	-36	-8	-19	1	21
Extremadura.....	81	65	-42	-49	30	15	16	-21	6	-3	-25
Galicia.....	-3	56	21	15	13	-3	-2	-9	-18	-29	-1
Madrid.....	14	-1	11	-45	-29	-18	6	-9	13	20	36
Murcia .....	44	15	-22	-18	-30	-45	-25	-19	-27	-39	-31
Navarra .....	-38	-17	-78	-55	-30	-50	3	5	-1	-70	-59
País Vasco .....	-19	-7	-17	-29	-43	-18	-18	-50	-55	-65	-74
La Rioja .....	17	123	-2	-24	-34	0	23	-34	-22	-16	-30
No territorializable.....	-15	-64	-11	-3	-7	-29	-49	-57	-28	26	-21
<b>TOTAL</b>	<b>3</b>	<b>10</b>	<b>-4</b>	<b>-21</b>	<b>-19</b>	<b>-13</b>	<b>-13</b>	<b>-21</b>	<b>-17</b>	<b>-11</b>	<b>-8</b>

Fuente: Elaboración propia con cifras tomadas de los informes económico-financieros y anexos de inversiones de los PGE (inversión presupuestada inicial) y de los anuarios estadísticos del Ministerio de Fomento (inversión realizada). Las sociedades y entes incluidos son Puertos del Estado, AENA, RENFE, GIF/ADIF y en 2007, también SEITT.

CUADRO N.º 6

**MEDIA Y TENDENCIA DE LA D.I.R. DEL MINISTERIO DE FOMENTO, SUS ORGANISMOS AUTÓNOMOS Y SUS PRINCIPALES SOCIEDADES Y ENTES NO CONSOLIDADOS EN EL PERÍODO 1997-2007**

Media 1997-2007		Pendiente de la recta de regresión en el tiempo	
1. Aragón	17	1. Madrid	2,81
2. Asturias	8	2. Aragón	1,41
3. Cantabria	8	3. Baleares	0,92
4. Extremadura	7	4. Navarra	0,58
5. Galicia	4	5. Comunidad Valenciana	-0,64
6. Andalucía	3	6. Canarias	-1,17
7. La Rioja	0	7. Castilla y León	-1,76
8. Madrid	0	8. Castilla-La Mancha	-2,03
9. Castilla y León	-5	9. Cataluña	-3,51
10. C. Valenciana	-7	10. Cantabria	-4,06
11. Canarias	-13	11. Galicia	-4,63
12. Castilla-La Mancha	-15	12. Asturias	-4,81
13. Cataluña	-15	13. Murcia	-5,47
14. Murcia	-18	14. Extremadura	-5,62
15. Baleares	-28	15. País Vasco	-5,79
16. Navarra	-35	16. Andalucía	-6,80
17. País Vasco	-36	17. La Rioja	-7,37
<b>No regionalizable</b>	<b>-24</b>	<b>No regionalizable</b>	<b>1,20</b>
<b>Total</b>	<b>-10</b>	<b>Total</b>	<b>-1,55</b>

Fuente: Elaboración propia con cifras tomadas de las fuentes indicadas en el pie del cuadro n.º 5. Las sociedades y entes incluidos son también los mismos que en dicho cuadro.

2007 la desviación anual media del total de inversión es del -10 por 100, y su tendencia, a la baja. Si contáramos con cifras territorializadas del Presupuesto final o definitivo, podríamos comprobar hasta que punto exhiben unas u otras comunidades el patrón «incremento-luego-decremento» descrito por Dougherty, Klase y Song (2003: 495-496), conforme al cual se producen aumentos sustanciales de la *IP* inicial a la *IP* final, luego seguidos de decrementos de la *IP* final a la *IR*, que acaba así por no diferir más que ligeramente (hacia arriba o hacia abajo) de lo inicialmente presupuestado.

Descendiendo al detalle por territorios, cabe señalar que las respectivas desviaciones medias van del 17 por 100 de Aragón al -36 por 100 del País Vasco. Como ocurría con los ratios *licitado/presupuestado*, también con esta *DIR* las comunidades forales y las in-

sulares ocupan puestos bajos. Madrid, en cambio, se sitúa próximo a la mediana y con una desviación media nula, lo que supone igualdad entre sus *IP* e *IR* medias del período. El cuadro número 6 parece, por lo demás, abonar en este ámbito las quejas que se han formulado desde Cataluña, al quedar por término medio la inversión realizada en Cataluña un 15 por 100 por debajo de lo inicialmente presupuestado. Todo ello a salvo, claro está, de las distorsiones que pudieran atribuirse al carácter provisional de buena parte de las liquidaciones de procedencia de los datos.

#### IV. LA EJECUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS AUTÓNOMICOS: LOS GASTOS DE CAPITAL

En este apartado analizamos la ejecución de la inversión a cargo de las comunidades autónomas.

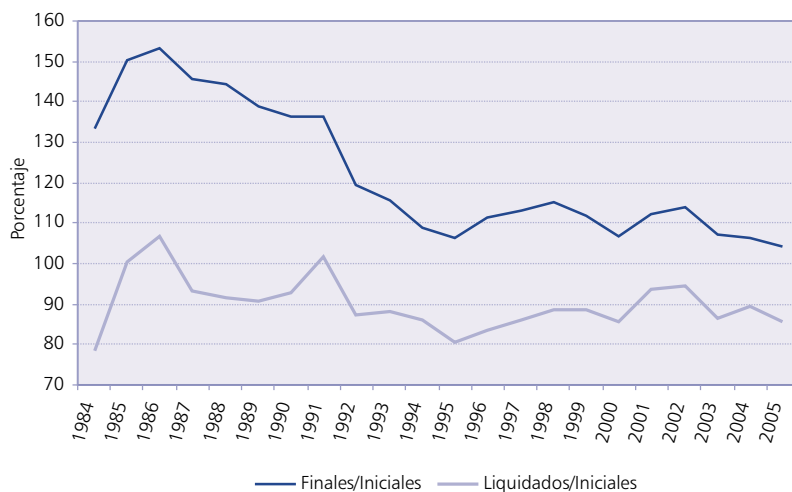
Las magnitudes corresponden a los presupuestos consolidados de las CC.AA., y se refieren tanto a las inversiones directas —capítulo VI de gastos— como al conjunto de gastos de capital —capítulos VI y VII— (7).

En el gráfico 4 se muestra la evolución, para el conjunto de comunidades autónomas y el período 1984-2005, de los créditos finales o definitivos y de las obligaciones reconocidas o liquidadas del capítulo VI de gastos, expresados ambos como porcentaje de los créditos iniciales. Es decir, para cada año el valor 100 por 100 correspondería al presupuesto inicial. Los gastos ejecutados tienden a situarse en el conjunto del período dentro del intervalo 85 por 100-95 por 100, con una media anual de 90 por 100, un máximo de 107 por 100 y un mínimo de 79 por 100. Además, con el paso del tiempo, la variabilidad interanual en el porcentaje tiende a reducirse.

La situación es muy diferente cuando lo que observamos es la ratio entre presupuestos definitivos e iniciales. La serie se sitúa siempre por encima del 100 por 100, con un valor máximo del 153 por 100 y una media del 122 por 100. Es también reseñable la tendencia decreciente de la serie, sobre todo en la primera mitad de la muestra, entre 1984 y 1994. A partir de entonces, la serie se estabiliza en el entorno del 110 por 100.

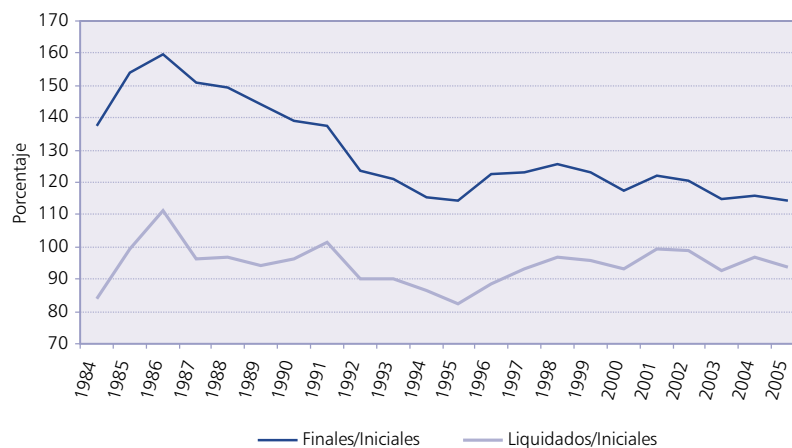
Finalmente, la distancia vertical entre ambas variables puede interpretarse como la diferencia entre cifras liquidadas y presupuestos definitivos. La brecha se cierra de forma significativa entre el principio y el final del período: de más de cincuenta puntos porcentuales pasa a situarse desde 1993 por debajo de treinta puntos y, a partir de ahí, a reducirse de forma más lenta, pero conti-

**GRÁFICO 4**  
**EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL CAPÍTULO VI DE GASTOS.**  
**TODAS LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**



Fuente: Elaboración propia.

**GRÁFICO 5**  
**EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS CAPÍTULO VI Y VII DE GASTOS.**  
**TODAS LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**



Fuente: Elaboración propia.

nua, hasta bajar de los veinte en la actualidad.

La descripción anterior es igualmente válida cuando lo que se analiza es el conjunto de gastos de capital de las CC.AA.: inversiones directas y transferencias de capital (gráfico 5).

Una posible interpretación general de los resultados mostrados sería la siguiente: Las CC.AA. han modificado, de forma notable y habitualmente al alza, sus presupuestos de gastos respecto a lo inicialmente aprobado en los créditos iniciales. Comparativamente, los gastos de capital muestran

mayores desviaciones que los corrientes. No obstante, la desviación se ha reducido de forma notable a lo largo del tiempo. En los años ochenta y primeros noventa muchas CC.AA. contaban con capacidad limitada para gestionar sus presupuestos de capital. Se llegaba al final del ejercicio con crédito disponible sin gastar, que se iba incorporando a través de modificaciones presupuestarias en las cuentas de ejercicios posteriores. Esto generaba diferencias sustanciales entre presupuestos iniciales y definitivos, y entre éstos y las obligaciones reconocidas. La situación se complicaba con la incidencia presupuestaria de traspasos de competencias (o subvenciones de capital) no previstas en el momento de elaborar los presupuestos y, probablemente en más de un caso, con prácticas de trasvasar al final del ejercicio al capítulo VI del programa de imprevistos aquellos créditos no dispuestos de otros capítulos.

Con el fin de arrojar alguna luz sobre los factores que se hallan tras la variación en el tiempo y el espacio de las tasas de ejecución de los presupuestos de capital, hemos estimado sendas ecuaciones que vinculan los gastos del capítulo VI y la suma de los capítulos VI y VII con una serie de variables. La variable dependiente es la ratio entre gastos de capital liquidados y gastos de capital inicialmente presupuestados expresada en porcentaje. Analizamos esa ratio de ejecución tanto para las inversiones directas por separado como para el total de los gastos de capital. Las variables explicativas que hemos considerado inicialmente pueden agruparse en tres bloques:

— El primer bloque de determinantes incluye los factores electorales. Por un lado, la proximidad

dad de las elecciones puede empujar a los gobiernos a acelerar la ejecución de las inversiones previstas. Por otro, los cambios de gobierno motivados por las elecciones pueden frenar la ejecución presupuestaria de forma transitoria, hasta que se ajusten los nuevos equipos directivos. Por ello, se incorporan a la especificación dos variables: *elecciones* y *cambio de gobierno*. La primera adopta valor 1 los años electorales y 0 el resto; y la segunda adopta valor 1 los años en los que además de celebrarse elecciones, éstas provocan que exista al menos un cambio en los partidos de gobierno, y 0 el resto. Los valores de ambas variables los tomamos de Lago Peñas y Lago Peñas (2009). El signo del coeficiente esperado es positivo para *elecciones* y negativo para *cambio de gobierno*.

— El segundo bloque de determinantes tiene que ver con los ingresos. Las transferencias de capital suponen una fuente fundamental de la financiación de las inversiones, sobre todo para las CC.AA. beneficiarias de la política regional española y europea (Lago Peñas, 2006). No obstante, las CC.AA. tienen una capacidad de control limitada sobre la dinámica temporal de los recursos transferidos por otros niveles de gobierno, lo que puede complicar la ejecución de las inversiones inicialmente previstas y reducir así los ratios de ejecución. Por otro lado, los gobiernos autonómicos pueden estar tentados a utilizar los gastos de capital, habitualmente menos rígidos que los corrientes, como «colchón» en el proceso de ejecución presupuestaria. Si los ingresos no financieros evolucionan peor de lo inicialmente previsto, se puede frenar la ejecución de inversiones y así evitar que el déficit liquidado acabe superando al inicialmente propuesto. Para contras-

tar la relevancia del primer mecanismo, utilizamos la ratio entre transferencias de capital y gastos de capital (suma de capítulos VI y VII) en la liquidación presupuestaria de cada año. El signo esperado es negativo. Para el segundo, utilizamos la ratio entre los ingresos no financieros liquidados y los ingresos no financieros inicialmente presupuestados (*desviación en ingresos no financieros*). En este caso, el signo esperado sería positivo. Las fuentes estadísticas son las señaladas al principio de este apartado.

— El tercer bloque de determinantes agrupa los aspectos de gestión presupuestaria. En primer lugar, cabe esperar que la capacidad de ejecutar sus presupuestos de capital aumente a medida que se consolida el nivel autonómico de administración. En todas las CC.AA. hubo de montarse una estructura administrativa partiendo de cero y que en el transcurso de pocos años debía gestionar volúmenes presupuestarios muy relevantes cuantitativamente. La inclusión de una tendencia temporal en las estimaciones nos permitirá determinar la relevancia de este factor de aprendizaje. El signo esperado es positivo. En segundo lugar, y vinculado con lo anterior, contrastamos si la capacidad de ejecución del gasto de capital está negativamente correlacionada con su dimensión relativa. Para ello utilizaremos como indicador de tamaño la ratio de los gastos de capital sobre gasto no financiero total en los presupuestos iniciales. El signo previsto es negativo: a mayor presupuesto de capital, menor nivel de ejecución. Finalmente, hay que tener en cuenta las modificaciones en los presupuestos iniciales que observamos en los gráficos 4 y 5. Las modificaciones al alza de los presupuestos iniciales posibilitan un mayor gasto liquidado y, por tanto, deberían incrementar la ratio entre éste y el gasto

inicialmente presupuestado. Para contrastar este mecanismo incluimos como regresor el cociente

$$\frac{\text{definitivo} - \text{inicial}}{\text{inicial}}$$

donde *definitivo* es el presupuesto final de gastos, e *inicial* el presupuesto inicialmente aprobado. El cociente se calcula con datos para el capítulo VI y para la suma de los capítulos VI y VII. El coeficiente esperado para esta variable es positivo, y su valor puede interpretarse como la tasa de conversión de las modificaciones presupuestarias en obligaciones reconocidas.

En el cuadro n.º 7 se sintetizan los resultados de las estimaciones. Todas ellas incluyen efectos fijos individuales. Aunque no existen problemas de correlación contemporánea de las perturbaciones, sí detectamos una fuerte heterocedasticidad en la sección cruzada de la muestra y una leve autocorrelación serial. Por ello en vez de utilizar los errores MCO estándar, y siguiendo la propuesta de Beck (2001), calculamos errores robustos a la heterocedasticidad en la sección cruzada. Además replicamos las estimaciones MCO incluyendo un término AR(1) común en la especificación y aplicando mínimos cuadrados no lineales (MCNL) de forma iterativa (8). En total, en el cuadro n.º 7 aparecen cuatro estimaciones, dos para el capítulo VI de gastos y otras dos para la suma de los capítulos VI y VII. Además, en cada caso se ofrecen los resultados de la estimación por MCO y la estimación por MCNL.

Las estimaciones no incorporan como regresores ni el peso de las transferencias de capital sobre los gastos de capital ni el de los gastos de capital sobre los gastos no financieros. Su reducción generalizada en el tiempo,

CUADRO N.º 7

**DETERMINANTES DE LA EJECUCIÓN DE LOS GASTOS DE CAPITAL PRESUPUESTADOS**

<i>Variables explicativas</i>	<i>Ejecución capítulo VI</i>	<i>Ejecución capítulo VI</i>	<i>Ejecución capítulos VI y VII</i>	<i>Ejecución capítulos VI y VII</i>
<i>Elecciones</i>	3,159 (1,52)	2,601 (1,47)	2,189 (1,04)	1,310 (0,74)
<i>Cambio de gobierno</i>	-2,895 (0,80)	-1,110 (0,39)	-3,226 (0,97)	-1,078 (0,39)
<i>Desviación en ingresos no financieros</i>	0,273** (4,03)	0,127* (1,96)	0,328** (5,27)	0,176** (3,02)
$\frac{\text{definitivo}_{VI} - \text{inicial}_{VI}}{\text{inicial}_{VI}}$	0,483** (13,26)	0,373** (7,63)		
$\frac{\text{definitivo}_{VI+VII} - \text{inicial}_{VI+VII}}{\text{inicial}_{VI+VII}}$			0,362** (11,64)	0,358** (7,68)
<i>Tendencia temporal</i>	0,892** (6,79)	0,551** (2,71)	0,770** (5,87)	0,639** (3,00)
<i>AR(1)</i>		0,30** (4,19)		0,37** (4,58)
<i>R2</i>	0,611	0,470	0,552	0,539
<i>Observaciones</i>	374	357	374	357
<i>Método de estimación</i>	MCO	MCNL	MCO	MCNL

*Notas:* Todas las estimaciones incluyen efectos individuales fijos. Debajo de los coeficientes de las variables aparecen los t-estadísticos robustos a heterocedasticidad de sección cruzada, calculados a partir de los residuos PCSE. \*\* Significativo al 1 por 100. \* Significativo al 5 por 100.

CUADRO N.º 8

**COEFICIENTES DE CORRELACIÓN LINEAL SIMPLE ENTRE LOS EFECTOS FIJOS INDIVIDUALES Y OTROS DETERMINANTES DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LOS GASTOS DE CAPITAL**

	<i>Efectos fijos</i>	<i>Transferencias de capital sobre gastos de capital</i>	<i>Gastos de capital sobre gastos no financieros</i>
<i>Efectos fijos</i>	1		
<i>Transferencias de capital sobre gastos de capital</i>	-0,40	1	
<i>Gastos de capital sobre gastos no financieros</i>	-0,15	0,30	1

*Nota:* Utilizamos las medias simples para los veintidós años que transcurren entre 1984 y 2005.

como consecuencia de la relevancia creciente de otras fuentes de financiación de los gastos de capital (ahorro y deuda) y de la ampliación del gasto corriente de la mano de las nuevas competencias transferidas, generaba una elevada correlación con la tendencia temporal que

aconsejaba su exclusión de las especificaciones para evitar problemas de multicolinealidad. A cambio, en el cuadro n.º 8 calculamos el coeficiente de correlación simple de ambas variables con los efectos individuales que resultan de la estimación que aparece en la última columna del

cuadro n.º 7. La idea es contrastar si las desviaciones sistemáticas por arriba o por debajo en la tasa de ejecución de las diferentes CC.AA. están correlacionadas con el peso medio que alcanzan las transferencias de capital y el de los propios gastos de capital.

Los resultados son similares para ambas variables endógenas y técnicas de estimación. El coeficiente estimado para el término AR (1) es relativamente bajo: 0,30 para las inversiones y 0,37 para los gastos de capital. Los factores electorales muestran los signos esperados: las convocatorias de elecciones aceleran la ejecución presupuestaria y los cambios de gobierno la frenan. No obstante, la significatividad estadística es muy baja en el caso de la variable *cambio de gobierno* (todos los *t*-estadísticos se sitúan por debajo de 1) y, en el caso de *elecciones*, cuando se trata de explicar el conjunto de gastos de capital. La significatividad aumenta cuando se trata de explicar las inversiones por separado, si bien el *p*-valor correspondiente al parámetro es de 0,12 en la primera columna y 0,14 en la segunda, ligeramente por encima del nivel de referencia máximo habitualmente utilizado (0,10).

Por el contrario, las demás variables son altamente significativas y muestran los signos esperados. Tomando como referencia los coeficientes estimados por MCNL, se puede concluir que:

— Cuando los ingresos no financieros aumentan por encima de lo previsto en un 1 por 100, la tasa de ejecución de las inversiones inicialmente presupuestadas tiende a aumentar un 0,13 por 100, y la del conjunto de gastos de capital un 0,18 por 100; y viceversa.

— Las modificaciones del presupuesto de capital se traducen, en promedio, en incrementos en la *ratio liquidado/inicial* del 37 por 100 para las inversiones y el 36 por 100 para el conjunto de gastos de capital. Esto es, una modificación presupuestaria del 1 por 100 se traduce en un incremento de menos del 0,4 por 100 en la citada ratio.

— La tasa de conversión del presupuesto inicial en gasto realizado aumenta con el paso del tiempo a un ritmo significativo: un 0,55 por 100 anual en el caso de las inversiones y un 0,64 por 100 en el caso del conjunto de gastos de capital.

Los coeficientes de correlación lineal que se recogen en el cuadro n.º 8 son coherentes con los signos esperados: las tasas de ejecución tienden a reducirse cuanto mayor es el peso de las transferencias de capital sobre la financiación y cuanto mayor es el peso de los gastos de capital sobre el presupuesto total. No obstante, sólo en el primer caso la relación es marginalmente significativa: para un tamaño muestral de 17 observaciones, un coeficiente de correlación lineal simple de -0,404 corresponde a un *p*-valor del 10,8 por 100. En definitiva, existe cierta evidencia empírica de que la financiación de los gastos de capital con transferencias condicionadas frena la ejecución presupuestaria, pero no de que, cuando se controla por el resto de los factores incluidos en las estimaciones econométricas, un mayor presupuesto de capital conlleve una menor probabilidad de ejecutarlo.

## V. CONCLUSIONES

La gestión de las inversiones públicas y su financiación constituyen un complejo e intrincado universo donde se articulan las actuaciones de carácter netamente administrativo (vertiente contractual) con las de carácter financiero (procedimientos de gasto e ingreso). Pero el reto que ello plantea a los investigadores es aún mayor en lo que respecta a la inversión territorializada del sector público estatal, en la cual la sensibilidad política con que se negocia su reparto inicial contrasta con las am-

plias zonas de opacidad que presiden su ulterior ejecución. De la comparación que, a falta de otra mejor para su ámbito, hemos establecido entre la inversión territorializada prevista en los PGE y la licitación oficial de obra pública del sector público estatal, se desprende que ésta ha alcanzado en promedio el 64 por 100 ó 72 por 100, según las fuentes, de la parte plenamente regionalizada de la inversión inicial de los PGE. Las comunidades forales, insulares y Madrid habrían comportado una menor licitación respecto al importe inversor inicialmente previsto. En un sentido similar apunta el análisis de la desviación de las inversiones realizadas sobre las inicialmente presupuestadas para del Ministerio de Fomento, sus OO.AA. y sus principales sociedades y entes, con la salvedad de que Madrid se sitúa en este caso casi en la mediana, con una desviación media nula. En el conjunto de España, la desviación anual media del total de inversión estatal es del -10 por 100, y su tendencia, a la baja. Se advierte, por lo demás, que los datos parecen aquí abonar las quejas formuladas en ocasiones desde Cataluña, al quedar, por término medio, la inversión realizada en Cataluña un 15 por 100 por debajo de lo inicialmente presupuestado.

Finalmente, los resultados de las estimaciones incluidas en el apartado IV muestran que la ratio liquidado/inicial de los presupuestos de capital de las CC.AA. ha tendido a aumentar conforme pasaba el tiempo y se consolidaban los aparatos administrativos de nueva creación. Además, se confirma que el ritmo de ejecución de los gastos de capital no es ajeno al cumplimiento de los objetivos previstos en materia de ingresos no financieros, y que las modificaciones presupuestarias se traducen en mayores gastos liquidados en

una proporción inferior al 50 por 100. En segundo lugar, existe evidencia empírica, marginalmente significativa desde un punto de vista estadístico, de que la ejecución de los gastos de capital financiados con transferencias condicionadas resulta más complicada que la financiada con ingresos propios o incondicionados, y de que la celebración de elecciones impulsa la ejecución del capítulo VI de gastos en concreto. Finalmente, tanto los cambios de gobierno motivados por las elecciones como el tamaño relativo del presupuesto de capital de una comunidad autónoma son factores estadísticamente poco significativos para explicar la ejecución de los presupuestos de capital.

**NOTAS**

(\*) Agradecemos a Alicia Pastor Mor y María Teresa del Río Ladrón de Guevara (Ministerio de Economía y Hacienda), Margarita de las Heras (Ministerio de Fomento) y José María Duelo Marcos (SEOPAN) los datos facilitados para la realización de este trabajo. El agradecimiento se extiende a Alfonso García Magariños (Xunta de Galicia) por los materiales proporcionados sobre la LCSP.

(1) Como se expone en CAAMAÑO (2007: 33-60), el gasto de un agente económico puede entenderse al menos de tres formas, según que lo que se mida monetariamente sea: 1) su empleo de dinero o aplicación de fondos, 2) su consumo de recursos desde una perspectiva microeconómica, y 3) su participación en el consumo de recursos o gasto agregado de la economía nacional. En el plano contable, para nuestras AA.PP. tales nociones de gasto se proyectan respectivamente en la contabilidad presupuestaria, la contabilidad económico-patrimonial y la contabilidad nacional del sector, conduciendo a un diverso tratamiento de, entre otros, los gastos de capital. Si la noción asumida es la 1), sería gasto el importe del capital público adquirido en el año, o del pagado en el año de regir un criterio de caja pura. Si es la 2), sería gasto la amortización anual de los bienes, cuando quiera que se hayan adquirido. Y si es la 3), sería gasto el importe del capital público adquirido en el año. A modo de ilustración, en la obra se muestran las cifras que resultan de aplicar cada uno de los tres conceptos de gasto a nuestra Administración General del Estado.

(2) Dicha imputación al capítulo VI del presupuesto de gastos, que debería hacerse en el momento de la formalización del contrato, se compensaría con la imputación al capítulo IX

de ingresos de un préstamo de igual importe. «Cuando posteriormente se efectúe el pago del canon se deberá distinguir la parte que representa la devolución del principal de la deuda de la que supone gastos financieros, y de la que corresponde a gastos por mantenimiento y conservación, imputándose a los capítulos 9, 3 y 2, respectivamente, del presupuesto de gastos. La variabilidad anual que pudiera surgir en la cuota a satisfacer al concesionario en función del uso de la obra pública, únicamente aumentará o disminuirá el coste final del servicio, y procedería su imputación al capítulo 2.» (BENITO y MONTESINOS 2003: 25)

(3) Cfr. el art. 11.1 LCSP: «Son contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado aquéllos en que una Administración pública encarga a una entidad de derecho privado, por un periodo determinado en función de la duración de la amortización de las inversiones o de las fórmulas de financiación que se prevean, la realización de una actuación global e integrada que, además de la financiación de inversiones inmateriales, de obras o de suministros necesarios para el cumplimiento de determinados objetivos de servicio público o relacionados con actuaciones de interés general, comprenda alguna de las siguientes prestaciones:

a) La construcción, instalación o transformación de obras, equipos, sistemas, y productos o bienes complejos, así como su mantenimiento, actualización o renovación, su explotación o su gestión.

b) La gestión integral del mantenimiento de instalaciones complejas.

c) La fabricación de bienes y la prestación de servicios que incorporen tecnología específicamente desarrollada con el propósito de aportar soluciones más avanzadas y económicamente más ventajosas que las existentes en el mercado.

d) Otras prestaciones de servicios ligadas al desarrollo por la Administración del servicio público o actuación de interés general que le haya sido encomendado.

(4) Cfr. art. 110.1 LCSP. El apartado 2 de ese mismo artículo introduce, no obstante, una importante salvedad, al disponer que «en la tramitación de los expedientes de contratación referentes a obras de infraestructuras hidráulicas, de transporte y de carreteras, se dispensará del requisito previo de disponibilidad de los terrenos, si bien la ocupación efectiva de aquéllos deberá ir precedida de la formalización del acta de ocupación».

(5) Cfr. el apartado noveno 1.5 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de mayo de 2008, por el que se da aplicación a la previsión de los artículos 152 y 147 de la Ley General Presupuestaria, respecto al ejercicio de la función interventora en régimen de requisitos básicos.

(6) Respecto a lo primero, cabe señalar que en las estadísticas de licitación oficial de Fomento no se recogen aquellos anuncios que,

por ser de suministro e instalación, se consideran de suministro. Tampoco las licitaciones de redacción de proyectos de obra, ya que se trata de contratos de consultoría y asistencia técnica; si bien cuando se licitan conjuntamente el proyecto y la obra se consigna, si ello es posible, el presupuesto correspondiente a la obra. Tampoco figuran en la estadística los contratos de «mantenimiento, conservación, limpieza y reparación de bienes, equipos e instalaciones» cuando se encuentren definidos como de «servicios». Añádase a todo ello la falta de reflejo de aquellas obras que por sus características no se publican en los distintos boletines oficiales, como las obras complementarias que se contratan con el mismo licitador que ejecuta la obra principal, obras de emergencia, procedimiento negociado sin publicidad, etcétera.

En cuanto a lo segundo, es obvio que el presupuesto total licitado de una determinada obra puede incorporar compromisos plurianuales a imputar a los Presupuestos públicos de futuros ejercicios, siempre que no se superen los límites y anualidades fijados en el art. 47.2 de la Ley General Presupuestaria.

(7) Los datos utilizados en este apartado proceden de las siguientes fuentes. Los presupuestos iniciales, de la base de datos *Presupuestos de las Comunidades y Ciudades Autónomas*; para las obligaciones reconocidas, la base de datos *Liquidación de Presupuestos de las Comunidades y Ciudades Autónomas*. Ambas son gestionadas por la Dirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales y se hallan disponibles en: <http://www.meh.es/Portal/Estadistica+e+Informes/Estadisticas+territoriales/>. Para los créditos finales y el período 1984-2001, utilizamos la fuente estadística patrocinada por el Instituto de Estudios Fiscales BADESPE (<http://www.estadief.meh.es/>), y los informes *Haciendas Autonómicas en cifras* para los ejercicios 2002 a 2005 ([www.meh.es](http://www.meh.es)). El informe para 2006 no estaba disponible en el momento de elaborar este trabajo (septiembre de 2008).

(8) Para ello hemos utilizado el paquete econométrico Eviews 5.1. Ofrecemos ambas estimaciones porque, con una muestra temporal relativamente pequeña y un p en el entorno de 0,3, el estimador MCO puede ser tan bueno como el estimador FGLS (GREENE, 2008: 649).

**BIBLIOGRAFÍA**

BALLESTEROS PINTO, J. F. (1991), «Las desviaciones en la ejecución presupuestaria del Estado», *Cuadernos de Actualidad de Hacienda Pública Española*, n.º 3: 78-81.

BANCO DE ESPAÑA (2004), *Informe anual 2003*, Madrid, Banco de España.

BECK, N. (2001), «Time-series cross-section data: What have we learned in the last few years?», *Annual Review of Political Science*, volumen 4: 271-293.



<p>BENITO LÓPEZ, B., y MONTESINOS JULVE, V. (2003), «Análisis de la financiación ¿privada? de infraestructuras», <i>Revista Valenciana de Economía y Hacienda</i>, n.º 9: 8-27.</p> <p>BLANQUER CRIADO, D. (2007), <i>La nueva Ley de Contratos del Sector Público: guía práctica</i>, Tirant lo Blanch, Valencia.</p> <p>CAAMAÑO ALEGRE, J. (2007), <i>El control del gasto bajo un prisma de gestión pública: análisis teórico y aplicaciones a la IGAE</i>, colección Estudios de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.</p> <p>DOUGHERTY, M. J.; KLASE, K. A. y SONG, S. G. (2003), «Managerial necessity and the art of creating surpluses: The Budget-execution process in West Virginia cities», <i>Public Administration Review</i>, vol. 63, n.º 4: 484-497.</p> <p>EDO HERNÁNDEZ, V. (2007), «Los Presupuestos Generales del Estado para 2007: diferencias entre el proyecto de presupuestos y los presupuestos aprobados y análisis de las políticas de gasto gestionadas por el Estado y por la seguridad social», <i>Docu-</i></p>	<p><i>mentos de Trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales</i>, n.º 5.</p> <p>FERNÁNDEZ LLERA, R. (2005), «Empresas públicas autonómicas y endeudamiento fuera de balance», <i>Auditoría pública: revista de los Órganos Autonómicos de Control Externo</i>, n.º 35: 7-20.</p> <p>GREENE; W.H. (2008), <i>Econometric Analysis</i>, 6ª edición, Prentice Hall, Nueva Jersey.</p> <p>JIMÉNEZ AYALA, J. (2004), «Los avances de la legislación de contratos de obras públicas en el siglo XX para prevenir las desviaciones presupuestarias», <i>Revista de Obras Públicas</i>, n.º 3.444, mayo: 49-58.</p> <p>LAGO PEÑAS, S. (2006), «Capital grants and regional public investment in Spain: Fungibility of aid or crowding-in effect», <i>Applied Economics</i>, vol. 38: 1737-1747.</p> <p>LAGO PEÑAS, I., y LAGO PEÑAS, S. (2009), <i>Descentralización y control de gobiernos</i>, CIS, Madrid, de próxima aparición.</p> <p>LÓPEZ GARCÍA, A. M., y CASTRO NÚÑEZ, R. B. (2004), «Valoración de la actividad econó-</p>	<p>mica regional a través de indicadores sintéticos», ponencia presentada en los <i>Anales de Economía Aplicada, XVIII Reunión Anual</i>, León.</p> <p>MENÉNDEZ GÓMEZ, E. (2006), <i>Contratos administrativos: dirección de obras públicas</i>, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).</p> <p>MIAJA FOL, M. (1999), «Procedimiento de gasto», en FUENTES VEGA, S. (dir.), <i>El gasto público: ejecución y control</i>, 2ª edición, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.</p> <p>PASCUAL GARCÍA, J. (2005), <i>Régimen jurídico del gasto público: presupuestación, ejecución y control</i>, 4ª ed., Boletín Oficial del Estado, Madrid.</p> <p>PUERTO CELA, M. (2006), «Aspectos presupuestarios de la colaboración público-privada», <i>Presupuesto y Gasto Público</i>, n.º 45: 95-103.</p> <p>VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P. (2006), <i>Ejecución y financiación de obras públicas: estudio de la obra pública como institución jurídico-administrativa</i>, Cizur Menor (Navarra), Thomson-Civitas.</p>
--	---	---