

# La deuda pública de las comunidades autónomas 1992-1998

Ignacio EZQUIAGA DOMÍNGUEZ

El objetivo de este trabajo es repasar las características recientes del proceso de endeudamiento de las comunidades autónomas en el periodo 1992-1998 en que han estado en vigor los Escenarios de Consolidación Presupuestaria (ECP). Tras una introducción contextualizadora, una primera parte está dedicada a la delimitación del concepto de deuda pública de las comunidades y a sus fuentes estadísticas, caracterizando y dimensionando el fenómeno reciente del endeudamiento “fuera de balance y presupuesto”. La segunda parte discute la eficacia y relevancia de los límites y autorizaciones legales en el pasado reciente, así como el cumplimiento de los ECP. Finalmente, se apuntan algunas consideraciones finales y conclusiones.

## Introducción

A lo largo de los años 80 y al calor de la Constitución de 1978 tiene lugar el proceso de asunción de competencias por las comunidades autónomas –las forales, las “del 151” y las “del 143”– en diversos e importantes servicios públicos antes provistos por el Estado. En paralelo, se estructura un sistema de financiación que debía permitir la cobertura del coste efectivo de estas competencias bajo un régimen de equilibrio entre **suficiencia** –las comunidades están obligadas legalmente a ofrecer sus servicios con un nivel de prestaciones que como “mínimo” es el “medio” a escala estatal, para lo que la regulación exige tengan recursos suficientes– y **autonomía** –capacidad tributaria propia– que en la prác-

tica suponía una preponderancia de lo primero: aunque existían mecanismos para la autonomía, como los recargos sobre el IRPF, éstos eran demasiado costosos políticamente. En definitiva, la administración ha seguido siendo básicamente “unitaria” en los ingresos pero muy descentralizada en el gasto.

Muchas veces se relaciona el fuerte crecimiento del endeudamiento de las CCAA con esta situación; de hecho, se ha destacado que un eventual avance hacia la autonomía fiscal del sistema –a costa de la garantía de suficiencia que corresponde al Estado– reducirá el endeudamiento autonómico. En nuestra opinión, el proceso de endeudamiento de las CCAA de los años pasados poco o nada tiene que ver con la naturaleza del sistema de financiación, salvo en que el oscurantismo y escasa transparencia de éste ha favorecido la multiplicidad de “coartadas políticas” en las comunidades autónomas, en el sentido de justificar su propio endeudamiento como resultado de la insuficiencia del sistema de financiación.

El endeudamiento es siempre una decisión de dos: el que decide endeudarse, el prestatario, y el que presta, los mercados financieros. Por ello, en la decisión de endeudamiento juega un papel básico la capacidad de endeudamiento o solvencia del emisor. La nula existencia de endeudamiento en las comunidades recién nacidas a lo largo de los primeros 80 sentó las bases para que, a partir de 1988, la necesidad de cofinanciar fondos europeos, las favorables condiciones del mercado financiero y el mimetismo respecto a lo que también hacía la administración central provocaran un fuerte crecimiento del endeudamiento.

Este proceso consume rápidamente una parte importante de la capacidad de endeudamiento de las comunidades autónomas. Así, a partir de 1993 se produce una moderación substancial del proceso de endeudamiento: a pesar de que la necesidad de cofinanciar fondos europeos continúa, el resto del esfuerzo inversor se limita, los mercados financieros dan muestras de agotamiento tras la crisis de liquidez de 1991 y 1992 y se inicia un periodo de coordinación de las políticas de endeudamiento en el contexto de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria.

La reforma del sistema de financiación de 1996 –aunque parcial– supone un cambio sustancial en las condiciones en que habrá de desenvolverse el endeudamiento autonómico en los próximos años. La posibilidad de que algunas comunidades concentren sus ingresos en la recaudación territorial de un único impuesto, el IRPF, de alta presión fiscal y anunciada reforma –en el sentido de reducirla en favor de los impuestos indirectos– y con un alto coste político para su gestión en una tendencia opuesta a la previsible de la administración central, al menos debe llevar a reflexionar sobre el sentido de la regulación actual del endeudamiento autonómico.

## 1. Delimitación conceptual y fuentes estadísticas del endeudamiento autonómico

Previamente a estudiar la deuda de las comunidades autónomas es preciso aclarar algunas cuestiones sobre su definición estadística y conceptual. Dos son las fuentes estadísticas disponibles: por una parte, las estadísticas del Banco de España que, por métodos directos e indirectos, elabora las cuentas financieras de la economía española, utilizadas para definir la deuda en términos de contabilidad nacional; por otra la cuenta patrimonial elaborada por las propias comunidades autónomas. Respecto a esta última, aún cuando la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales (DGCHT) del Ministerio de Economía (MEH) publica cifras homogéneas de liquidaciones presupuestarias de cada comunidad autónoma, la cuenta patrimonial, en lo referente a endeudamiento vivo, solo es recopilada por Consultores de las Administracio-

nes Públicas, que publica en sus diferentes informes cifras para todas las comunidades sobre una base homogénea.

En contraste con lo que sucede con el Estado, las estadísticas que se utilizan para elaborar indicadores de trascendencia oficial no son las elaboradas por las propias comunidades sino las derivadas del método mixto con que el Banco de España elabora las cuentas financieras. Así ocurre que los saldos de deuda relevantes a efectos del Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) del Tratado de la Unión Europea proceden de las estadísticas que el Banco de España tiene la responsabilidad de elaborar en base a las reglas de contabilidad nacional, de acuerdo con el Reglamento núm. 3605/93 del Consejo, que establece el procedimiento de seguimiento de las variables. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento ha recogido estos procedimientos.

Sin embargo, las estadísticas que sirven como base para el seguimiento de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria (ECP) que cada comunidad pacta con el gobierno central en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) son las procedentes de cada comunidad y el nivel de consolidación e instrumentación es ligeramente diferente. En este caso la DGCHT lleva a cabo tareas de homogeneización y seguimiento que no llegan a publicarse por decisión del CPFF (esquema 1)

### 1.1. Las estadísticas del Banco de España y el PDE

El Banco de España publica en sus cuentas financieras los activos y pasivos financieros de las administraciones públicas y, entre ellos, los de las comunidades autónomas<sup>1</sup>. Estas estadísticas son las utilizadas para la elaboración del saldo vivo de deuda pública de las administraciones públicas españolas –central, autonómica (ambas sin Seguridad Social), local y administraciones de la Seguridad Social– relevante para el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento.

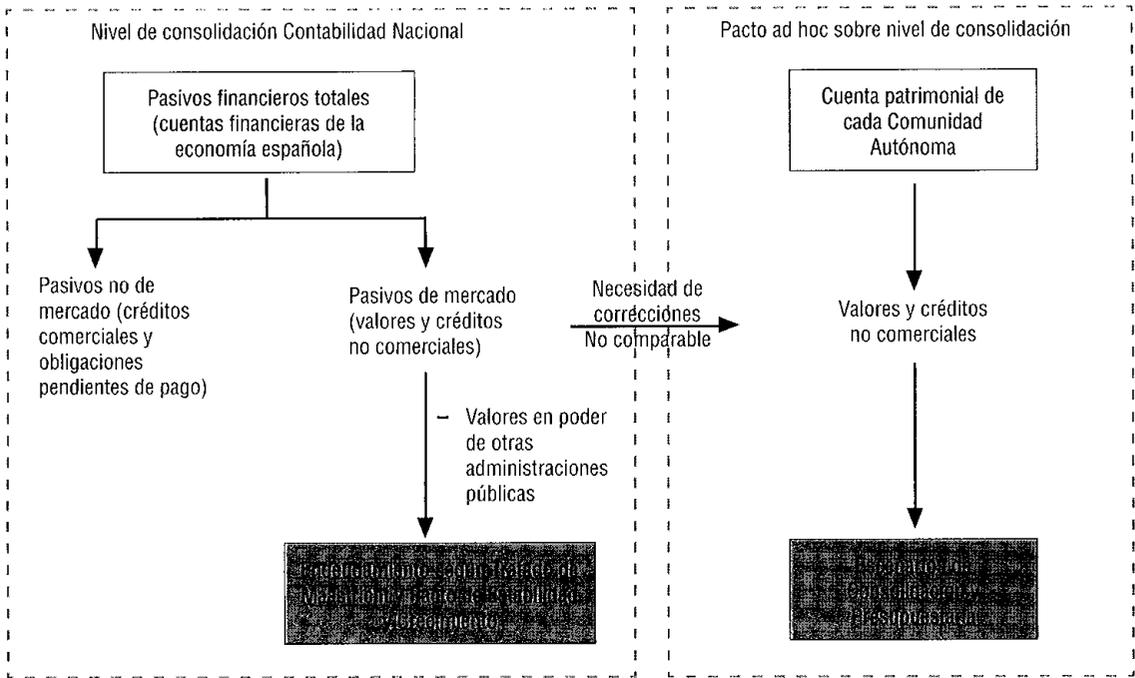
Analizamos a continuación los aspectos más importantes de estas estadísticas.

#### a) Delimitación institucional

El nivel de consolidación de las cuentas financieras y de la contabilidad nacional es el de la administración

1. Cuentas Financieras de la Economía Española (anual) y Boletín Estadístico (mensual).

Esquema 1. DEFINICIONES DE LOS PASIVOS FINANCIEROS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS AUTÓNOMICAS



pública (S60) en cada uno de los cuatro niveles de gobierno, excluidas las operaciones comerciales. Este es el nivel de consolidación que se adopta en el Tratado de la Unión Europea y en el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento<sup>2</sup>. Se trata de un nivel que rompe con la vieja definición de “sector público”, basada en un criterio de propiedad.

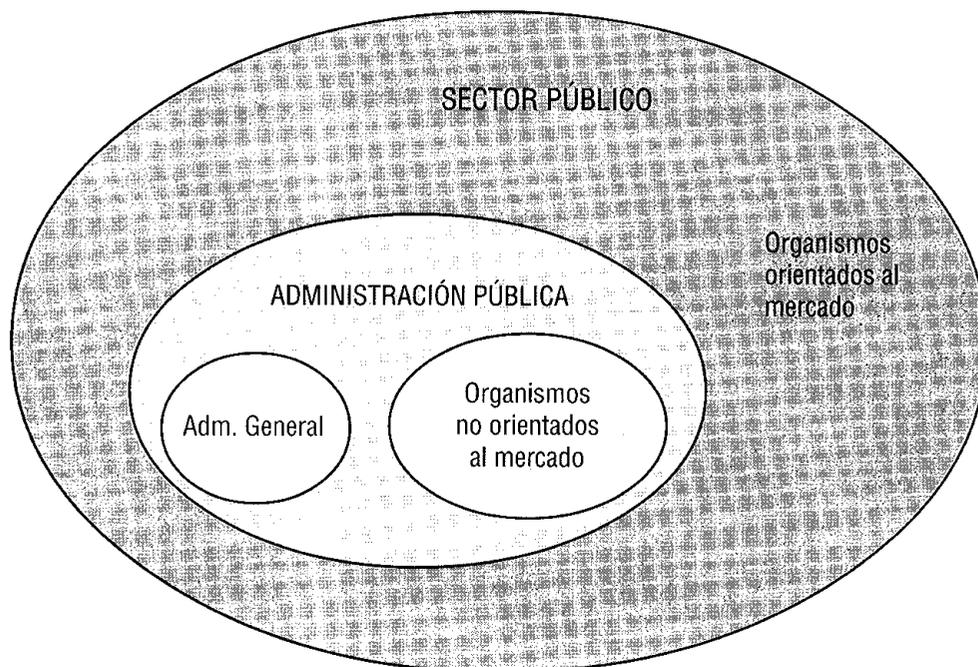
Interesa destacar que el nivel de consolidación de las cuentas financieras considera las administraciones de la Seguridad Social como un subsector singularizado dentro de las administraciones públicas, por lo que los entes autónomos que gestionan la Seguridad Social transferida a las comunidades autónomas no figuran dentro de estas administraciones sino, junto a los del Estado, en el conjunto de las de la Seguridad Social. A efectos del endeudamiento financiero esto es prácticamente irrelevante, porque ningún ente de la seguridad autonómico –insertos en el Sistema Nacional de Salud, junto con el estatal Insalud– tiene capacidad de endeudamiento a largo plazo propia y su endeudamiento a corto plazo es marginal y no sistemático.

La delimitación institucional del concepto de deuda autonómica a efectos de los límites agregados del PDE incluye la administración general, los organismos autónomos administrativos y similares así como las universidades. Excluye las empresas y organismos productores de bienes y servicios mayoritariamente destinados a la venta, es decir, orientados al mercado. En definitiva, se trata de una parte de lo que tradicionalmente se conoce como “sector público” –siguiendo un criterio de propiedad que no es el funcional que se aplica en contabilidad nacional (ver gráfico 1)–: la que tiene como función principal producir bienes y servicios no destinados a la venta y/o efectuar operaciones de redistribución de la renta y la riqueza nacionales y cuyos recursos proceden de pagos obligatorios efectuados por otras unidades institucionales, y no de la venta de su producción.

En 1999 ha entrado en vigor la adaptación de la contabilidad nacional española a los estándares de la nueva versión del Sistema Europeo de Cuentas –SEC95– que sustituye el SEC79 en vigor hasta ahora en los estados

2. Ver Beatriz Sanz, “Las estadísticas del Banco de España. Información de interés para las comunidades autónomas”, ponencia de la Jornadas de Política Financiera organizadas por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, Toledo, 18-19 de junio de 1998.

Gráfico 1.



miembros. Para distinguir las fronteras entre los diferentes sectores de la economía y, en concreto, entre el sector de administración pública y el de empresas o cuasiempresas (aunque no mantengan personalidad jurídica propia), atiende a un **criterio de mercado**; si una unidad económica orienta su producción de bienes o servicios al mercado –los vende– sus magnitudes económicas deben integrarse en el sector de empresas, independientemente de su propiedad pública o mixta. La novedad consiste en que el SEC95 considera, como criterio para determinar si una unidad económica orienta o no su producción al mercado, un indicador objetivo: **que los ingresos por ventas cubran al menos el 50% de los gastos de explotación**. Se trata de un criterio más específico que el del SEC79, que exigía que más del 50% de la producción estuviera destinada a la venta para permitir la no consolidación como administración pública de un ente, organismo u empresa.

Este criterio abre ahora un periodo de transición en las cifras, ya que tendrá como consecuencia la salida del ámbito de las cuentas de la administración pública consolidada de unidades, no necesariamente con entidad jurídica independiente, que orientan su actividad principalmente al mercado, y en paralelo, la incorporación al nivel de deuda consolidada de empresas, entes u organismos no administrativos con actividad básicamente

subvencionada. Algo en todo caso que los mercados financieros ya hacen cuando analizan la solvencia de una institución pública.

Cabe interpretar, de hecho, que la consideración por la contabilidad nacional de una nueva definición de administración es resultado de una reflexión profunda sobre el papel del sector público: los límites al endeudamiento deben afectar a las unidades públicas que financian su gasto mediante ingresos obtenidos coercitivamente, pero no a aquellas otras orientadas a una actividad de mercado. La no inclusión en el subsector de administración pública –cuyo endeudamiento está limitado por el Tratado de Maastricht– de todas aquellas actividades que superan el indicador objetivo comentado, es un incentivo a la descentralización del endeudamiento y de la gestión de servicios que conllevan fuertes inversiones en infraestructuras. Actividades que en el pasado estaban insertas en la administración pero que cumplen el criterio del 50% serán “despresupuestadas” por los gobiernos que les otorgarán autonomía financiera para que puedan endeudarse e incurrir en déficit sin que sus cifras engrosen las de la administración consolidada; en paralelo, actividades empresariales o vehiculizadas a través de entes u organismos que en el pasado no consolidaban con la administración general pasarán ahora a consolidar por sí

tuarse sus ventas por debajo del 50% de los gastos de explotación.

Este proceso de entrada y salida supondrá una verdadera revolución en el sector público que, sin duda, irá más allá de la “contabilidad imaginativa”. El SEC95 diseña un camino nuevo para el sector público: solo las actividades de inversión insertas en instituciones orientadas al mercado están libres de los límites. La incorporación del sector público a las actividades de mercado será creciente y la colaboración con el sector privado también.

Si se parte de un concepto amplio de mercado –que incluiría no solo el de libre competencia sino también el oligopolístico y la competencia imperfecta–, actividades como los hospitales o los centros educativos, que siempre habían estado incluidas entre las actividades administrativas podrán no consolidar, si su gestión se orienta a mercado, lo que incentivará su autonomía jurídica, sin necesidad de acudir a una privatización. Al mismo tiempo, actividades como las televisiones públicas y otras empresas y entes, hasta ahora ajenas a la definición de administración pública en la contabilidad nacional y por tanto a los límites de endeudamiento, deberán luchar contra la tendencia que gradualmente exigirá su consolidación como administración pública, al ser hoy dependientes de subvenciones más que de ventas, reestructurando su negocio y orientándolo más al mercado.

El caso más relevante de incorporación a la consolidación –en el sector comunidades autónomas– han sido las universidades, que en los últimos años han registrado un endeudamiento significativo en algunas comunidades y cuyos ingresos por tasas no alcanzan el 50% de sus gastos de explotación. Las sociedades de gestión de infraestructuras creadas por varias comunidades en los últimos años no forman parte del nivel de consolidación de la administración autonómica, integrándose en el de empresas no financieras en la contabilidad nacional. En cualquier caso llama la atención el fuerte endeudamiento que algunas de estas sociedades mantienen ya vivo.

En el Anexo 1 desglosamos los entes y organismos que al cierre de 1998 formaban parte de la administración consolidada a efectos de la contabilidad nacional y de las cuentas financieras y por tanto a efectos del procedimiento del PDE. El saldo vivo de su endeudamiento en valores y préstamos era de 178,4 m.m. de pesetas al cierre de 1998, cuando en 1992 el saldo de esta deuda

era de 33,1 m.m. de pesetas. Esta evolución tiene su origen en la deuda de las universidades, si bien no puede particularizarse para cada comunidad porque el Banco de España no publica cifras desagregadas.

En el Anexo 2, por su parte, se desglosan los entes y organismos autónomos comerciales e industriales que, por el contrario, no forman parte de la administración pública a los mismos efectos y que constituyen el sector público “fuera de presupuesto” de las comunidades autónomas. A esta lista hay que añadir la de las sociedades mercantiles de capital íntegra o mayoritariamente autonómico, ya que al cierre de 1998 ninguna empresa pública autonómica formaba parte de la administración consolidada (también en el anexo 2). La deuda viva en valores y préstamos de estos entes, organismos y empresas se elevaba a 667,0 m.m. de pesetas al cierre de 1998 (un 11,2% del total del sector público), frente a los 201,3 m.m. del cierre de 1992 (8,5%). Tampoco en este caso puede llevarse a cabo un análisis pormenorizado comunidad a comunidad, si bien puede decirse que esta deuda está muy concentrada en pocas comunidades. El grueso de esta cifra está formado por las deudas de las sociedades de infraestructuras constituidas por algunas comunidades y por las sociedades de desarrollo de vivienda.

Sería un error pensar que esta deuda no consolidable o “fuera de presupuesto” contenga en su mayor parte los resultados de estrategias espurias de “contabilidad imaginativa”. Recuérdese que estas sociedades y organismos se clasifican fuera de la administración pública porque cumplen el criterio del 50% definido por el SEC95, si bien la delimitación conceptual está sujeta a debates y controversias entre los afectados y los responsables estadísticos nacionales –BE e INE– y Eurostat, de la UE, en un proceso de adaptación todavía inacabado.

En el Anexo 3 se detallan los entes y organismos autónomos que gestionan la Seguridad Social en las comunidades autónomas con competencias en Sanidad y Servicios Sociales –Cataluña, Andalucía, Galicia, Comunidad Valenciana, País Vasco, Navarra y Canarias– y que en la contabilidad nacional no forman parte del subsector comunidades autónomas sino del de administraciones de la Seguridad Social.

#### **b) Delimitación según instrumentos de endeudamiento**

Con el nivel de consolidación de la “administración pública” y sus cuatro subsectores, los pasivos financie-

ros totales de las cuentas financieras que elabora el Banco de España incluyen la deuda materializada en valores y créditos no comerciales así como la deuda constituida por los denominados "otros pasivos", que son los créditos comerciales y las obligaciones pendientes de pago. Los pasivos totales de la administración de las comunidades alcanzaron los 6.340,1 m.m. de pesetas al cierre de 1998, de los que 5.312,3 correspondían a instrumentos financieros y 1.027,8 m.m., a obligaciones pendientes de pago (tabla 2). El desglose es interesante porque destaca el fuerte volumen de las **obligaciones pendientes de pago** –deuda no financiera frente a proveedores–, que se sitúan desde 1991 en el entorno de un billón de pesetas, cifra sin duda elevada si se compara con la del Estado que, con un presupuesto mucho mayor, sitúa sus "otros pasivos" también en el entorno del billón de pesetas.

En cualquier caso como puede contemplarse en la tabla 2, la deuda de esta naturaleza es en las administraciones de la Seguridad Social que, como hemos señalado, es un subsector que incluye la Sanidad autonómica inserta en el Sistema Nacional de Salud, todavía más elevada: en torno a 1,6 billones de pesetas en los últimos años. En este sentido conviene destacar que los pasivos financieros de la seguridad social materializados en créditos no comerciales –unos tres billones de pesetas en los dos últimos años (una cifra similar a la deuda de todas las corporaciones locales)– corresponden solo en una pequeña parte a préstamos del Banco de España, materializándose el resto en préstamos del Estado<sup>3</sup>.

Para determinar la deuda viva que contribuye al saldo de deuda pública definido en términos de Maastricht se deducen de los pasivos totales los otros pasivos. A esta cifra de deuda materializada en valores y créditos no comerciales (a corto, medio y largo plazo) se resta el saldo de deuda autonómica en manos de otras administraciones públicas, que es una cifra marginal. Más relevante es, como hemos visto, la deuda de la Seguridad Social con el Estado que también se deduce de la deuda pública de las administraciones de la Seguridad Social a efectos del PDE.

El endeudamiento en valores y créditos no comerciales se estructuraba, al cierre de 1998, de tal manera que los valores representaban la mitad de la deuda y los préstamos a corto plazo con entidades de crédito, un 10,3%. Los préstamos de las cajas de ahorro suponían un 11,9%, nivel algo inferior que el de los préstamos de entidades no residentes –que no incluyen los valores en poder de no residentes–, situados en el 12,3% del total (ver tablas 3 y 4).

### c) Criterios de valoración y limitaciones de la información

El criterio de valoración implícito en las cifras del Banco de España es el exigido por el citado Reglamento CE de seguimiento del PDE: se entiende por deuda pública el valor nominal (facial) de las obligaciones brutas de las administraciones públicas materializadas en activos financieros que no estén en poder de otras administraciones públicas.

Los activos a considerar entre estas obligaciones son los siguientes:

- Efectivo y depósitos
- Valores a corto plazo
- Valores a medio y largo plazo
- Créditos a medio y largo plazo
- Créditos a corto plazo

Las obligaciones en moneda extranjera se convierten a moneda nacional –antes de 1999, pesetas, desde entonces, euros– al tipo de cambio de mercado de la fecha de referencia.

El método de recopilación de la información seguido por el Banco de España para la deuda autonómica es mixto: por una parte, recoge información directamente proporcionada por las comunidades, y por otra, recopila cifras obtenidas de la Central de Anotaciones del Mercado de Deuda Pública, la Dirección General del Tesoro y Política Financiera o la Comisión Nacional del Mercado de Valores, en el caso de las emisiones de valores realizadas en España; de la Central de Informa-

3. Se trata de una estrategia de financiación de la seguridad social muy utilizada en los últimos años: en lugar de aumentar la contribución del Estado a esta administración, lo que aumentaría los gastos no financieros de éste, y por tanto el déficit, el Estado presta dinero a las administraciones de la seguridad social, lo que se contabiliza como incremento de activos financieros en el Estado e incremento de pasivos financieros en la seguridad social. Sin duda se trata de una estrategia vinculada al proceso de privatizaciones, cuyos ingresos se contabilizan como reducción de activos financieros en el Estado. Por otra parte, los pasivos de la seguridad social frente al Estado, no forman parte del saldo de deuda pública en términos del PDE del Tratado de la Unión Europea, por estar en manos de una administración pública.

ción de Riesgos (CIR), en el caso de los créditos de sistema crediticio; de la Oficina de Balanza de Pagos, el caso de los préstamos de no residentes; y de publicaciones periódicas especializadas en el caso de las emisiones realizadas en el exterior (ver tabla 5).

Independientemente de que llame la atención la inexistencia de un canal directo entre las comunidades y el Banco de España –como sucede con el Estado a través de la Intervención General de la Administración del Estado– que garantice el rigor de las estadísticas, es evidente que las fuentes indirectas utilizadas por el Banco de España introducen errores e inexactitudes. Desfases temporales en la obtención de las cifras, renegociaciones, incorrecta utilización del CIR por parte de los acreedores que son los que lo alimentan con sus notificaciones de altas y bajas distorsionan las cifras, si bien los últimos años éstas han mejorado de calidad gracias a la creciente transparencia de muchas comunidades.

Las cifras del Banco de España no incluyen los instrumentos derivados que, realizados por una comunidad, hayan podido transformar la naturaleza del riesgo de mercado. Esta es un limitación importante por cuanto los “swaps” peseta-divisa han estado muy extendidos entre los prestatarios autonómicos que con frecuencia

han utilizado el endeudamiento en moneda extranjera como una fuente de recursos que permite una mayor diversificación, sin llegar a asumir el riesgo de cambio gracias a estos instrumentos.

## 1.2. Los criterios de los ECP y su seguimiento

Si bien aparentemente el criterio de delimitación de la deuda controlada por los ECP debería coincidir con el de la deuda pública del PDE, la realidad es que existen diferencias importantes, tanto en términos de delimitación institucional como de valoración, en la medida en que los ECP se verifican por parte de la DGCHT del MEH para el CPFF utilizando datos procedentes de cada comunidad y no a través de la vía indirecta de las estadísticas del Banco de España, como sucede con las cifras recopiladas a efectos del PDE de la UE. Por ello, es relevante una segunda fuente estadística, la recopilada por Consultores de las Administraciones Públicas a partir de las cifras de las propias comunidades, que trata de reproducir las estadísticas que maneja el CPFF y que tienen un carácter no público

Para entender esta situación recordemos el origen histórico de los ECP. Acuciados por la necesidad de reducir el

Tabla 1. DEUDA VIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS 1992-1998

	1992		1995			1998			
	Millones de pesetas	% sobre deuda total	Millones de pesetas	% sobre deuda total	Δ% 95/92	Millones de pesetas	% sobre deuda total	Δ% 98/95	Δ% 98/92
TOTAL SECTOR PÚBLICO (1+2+3)	2.370.002	100,0	4.490.758	100,00	89,5	5.979.247	100,00	33,1	152,3
1. Administración General	2.135.564	90,1	4.095.425	91,2	91,8	5.133.840	85,9	25,4	140,4
2. Organismos y similares consolidables	33.111	1,4	61.064	1,4	84,4	178.366	3,0	192,1	438,7
Total Administración Autonómica (1+2)	2.168.675	91,5	4.156.489	92,6	91,7	5.312.206	88,8	27,8	145,0
3. Organismos, entes y empresas no consolidables	201.327	8,5	334.269	7,4	66,0	667.041	11,2	99,6	231,3

Pro-memoria

DEUDA SEGÚN PROTOCOLO DE DÉFICIT EXCESIVO DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA

En % del PIB

	1992	1995	1998
COMUNIDADES AUTÓNOMAS	3,6	5,8	6,3
CORPORACIONES LOCALES	3,9	4,2	3,7
TOTAL ADMINISTRACIONES TERRITORIALES	7,5	10,0	10,0

FUENTE: Banco de España y Consultores de Administraciones Públicas

Tabla 2. PASIVOS FINANCIEROS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (Millones de pesetas)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	
<b>S.62.1 COMUNIDADES AUTÓNOMAS</b>																				
PASIVOS TOTALES	8.000	37.000	116.000	191.400	332.200	508.700	719.400	710.400	896.900	1.221.600	1.642.200	2.461.500	3.292.600	4.070.200	4.731.400	5.152.900	5.694.700	6.139.600	6.340.100	
VALORES Y CRÉDITOS NO COMERCIALES	0	17.800	35.500	77.400	123.100	210.100	332.000	372.700	428.000	641.300	965.100	1.504.800	2.168.800	2.840.500	3.544.800	4.156.400	4.736.200	5.215.100	5.312.900	
OTROS PASIVOS	8.000	19.200	80.500	114.000	209.100	299.600	387.400	337.700	468.900	580.300	677.100	956.700	1.123.800	1.229.700	1.186.600	996.500	958.500	924.500	1.027.800	
<b>S.62.2 CORPORACIONES LOCALES</b>																				
PASIVOS TOTALES	457.200	521.400	707.700	826.200	943.700	1.051.700	1.189.000	1.186.100	1.503.000	2.499.200	2.469.400	2.498.400	2.528.600	2.754.100	2.934.400	3.071.200	3.227.100	3.177.700	3.410.900	
VALORES Y CRÉDITOS NO COMERCIALES	372.100	472.900	625.800	675.100	570.900	695.100	959.700	1.061.400	1.326.200	2.255.300	2.154.300	2.306.700	2.367.600	2.663.300	2.831.200	3.002.100	3.110.600	3.010.000	3.139.400	
OTROS PASIVOS	85.100	48.500	81.900	151.100	372.800	356.600	229.300	124.700	176.800	243.900	315.100	189.700	161.000	90.800	103.200	69.100	116.500	167.700	270.900	
<b>S.61.1 ESTADO</b>																				
PASIVOS TOTALES	2.597.000	3.411.800	5.091.300	7.254.200	9.858.400	12.282.300	14.237.000	15.917.900	16.024.000	17.619.800	20.538.300	22.172.600	24.974.700	32.208.600	35.223.500	40.017.400	44.794.800	46.473.400	48.037.200	
VALORES Y CRÉDITOS NO COMERCIALES	2.299.300	3.113.100	4.600.800	6.489.800	9.085.700	11.390.400	13.269.100	15.058.400	15.086.000	16.687.100	19.490.700	21.190.500	23.911.100	31.236.600	34.266.100	38.539.300	43.748.100	45.417.300	47.019.100	
OTROS PASIVOS	297.700	298.700	490.500	764.400	772.700	871.900	967.900	859.500	938.000	932.700	1.047.600	982.100	1.063.600	971.900	957.400	1.478.100	1.046.700	1.056.100	1.018.100	
<b>S.61.2 ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL</b>																				
PASIVOS TOTALES	58.700	76.400	117.000	140.400	143.100	133.900	135.800	156.700	159.200	243.900	238.300	267.200	248.100	199.700	175.800	250.100	200.400	227.200	324.600	
VALORES Y CRÉDITOS NO COMERCIALES	200	200	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
OTROS PASIVOS	58.500	76.200	117.000	140.400	143.100	133.900	135.800	156.700	159.200	243.900	238.300	267.200	248.100	199.700	175.800	250.100	200.400	227.200	324.600	
<b>S.63 ADMINISTRACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL</b>																				
PASIVOS TOTALES	51.200	353.600	367.100	539.000	539.700	523.300	540.000	572.100	517.400	528.800	728.500	1.205.300	1.642.500	1.642.500	2.259.800	2.736.100	3.644.800	4.311.000	4.749.900	
VALORES Y CRÉDITOS NO COMERCIALES	800	67.000	0	128.600	128.600	198.600	178.600	128.600	152.400	128.600	253.600	382.000	584.700	722.000	1.209.300	1.771.800	2.292.700	2.720.000	3.082.000	
OTROS PASIVOS	50.400	286.600	367.100	410.400	411.100	324.700	361.400	443.500	365.000	400.200	474.900	824.300	945.600	920.500	1.050.500	964.300	1.352.100	1.591.000	1.667.900	

FUENTE: Banco de España. Cuentas financieras de la economía española

Tabla 3. ENDEUDAMIENTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS A 31 DE DICIEMBRE DE 1998 (Miles de millones de pesetas)

	Préstamos y créditos										Valores		
	Total	Total			Entidades de crédito			Resto del mundo	Total	Valores en pesetas		Bonos y obligaciones en moneda extranjera	
		Corto plazo	Del cual	Bancos	Cajas de ahorros	ICO y otras	Valores a corto plazo negociable			Obligaciones			
Sector Público Autonómico (a) + (b)	5.979	3.336	2.610	627	1.983	1.654	829	127	726	2.643	149	2.011	483
Total Administración Autonómica (a)	5.312	2.669	2.016	548	1.468	1.325	631	60	653	2.643	149	2.011	483
Andalucía	1.022	394	260	107	153	176	74	9	134	628	56	437	135
Aragón	147	136	96	5	92	50	42	4	39	11	0	11	0
Asturias	85	85	60	1	59	37	22	0	25	0	0	0	0
Baleares	53	26	18	4	14	15	3	0	8	27	0	28	0
Canarias	152	113	106	17	89	91	15	0	7	39	0	39	0
Cantabria	28	26	26	2	24	12	14	0	0	1	0	2	0
Castilla-La Mancha	96	78	66	13	53	36	29	1	12	18	0	18	0
Castilla y León	158	102	70	20	50	36	30	3	32	57	0	52	5
Cataluña	1.371	785	661	263	397	438	204	19	124	586	21	457	107
Extremadura	94	94	68	0	68	41	20	7	26	0	0	0	0
Galicia	427	216	123	0	122	74	37	12	93	211	0	183	29
La Rioja	21	21	19	1	19	16	4	0	1	0	0	0	0
Madrid	497	349	257	63	194	179	78	0	92	147	0	143	4
Murcia	95	66	49	1	48	25	24	0	17	29	0	29	0
Navarra	114	0	0	0	0	0	0	0	0	114	0	114	0
País Vasco	344	0	0	0	0	0	0	0	0	344	0	268	76
C. Valenciana	609	178	136	49	87	99	33	3	42	431	72	233	126
OAAA no advos. entes y empresas (b)	667	667	594	79	515	329	198	67	73	0	0	0	0

FUENTE: Banco de España

(a) Administración General y OAAA Administrativos y similares

Tabla 4. ENDEUDAMIENTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS A 31 DE DICIEMBRE DE 1998 (En %)

	Total	Préstamos y créditos						Valores					
		Total	Entidades de crédito		Cajas de ahorros	Resto del mundo	Total	Valores en pesetas			Bonos y oblig. en moneda extranjera		
			Corto plazo	Largo plazo				Del cual	ICO y otras	Valores a corto plazo negociable		Valores a largo plazo negociable	Valores a corto plazo negociable
Sector Público Autonómico (a) + (b)	100,0	55,8	43,7	10,5	33,2	27,7	13,9	2,1	12,1	44,2	2,5	33,6	8,1
Total Administración Autonómica (a)	100,0	50,2	38,0	10,3	27,6	24,9	11,9	1,1	12,3	49,8	2,8	37,9	9,1
Andalucía	100,0	38,5	25,4	10,5	15,0	17,2	7,3	0,9	13,1	61,5	5,5	42,7	13,3
Aragón	100,0	92,5	65,6	3,2	62,6	33,9	28,7	3,1	26,9	7,5	0,0	7,5	0,0
Asturias	100,0	100,0	70,5	1,6	68,9	43,4	26,4	0,6	29,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Baleares	100,0	48,6	33,3	7,2	26,2	27,4	5,9	0,0	15,3	51,4	0,0	51,7	0,0
Canarias	100,0	74,5	69,9	11,1	58,9	59,8	10,1	0,0	4,5	25,5	0,0	25,5	0,0
Cantabria	100,0	94,6	94,6	8,9	85,7	44,0	50,6	0,0	0,0	5,4	0,0	6,0	0,0
Castilla-La Mancha	100,0	81,1	68,8	14,0	54,8	37,4	30,2	1,0	12,5	18,9	0,0	18,9	0,0
Castilla y León	100,0	64,2	43,9	12,6	31,3	22,8	19,1	2,0	20,3	35,8	0,0	32,8	3,0
Cataluña	100,0	57,3	48,2	19,2	29,0	32,0	14,9	1,4	9,1	42,7	1,6	33,3	7,8
Extremadura	100,0	100,0	72,2	0,4	72,0	43,2	21,4	7,6	27,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Galicia	100,0	50,5	28,8	0,1	28,7	17,3	8,6	2,9	21,7	49,5	0,0	42,8	6,7
La Rioja	100,0	100,0	94,4	4,0	91,1	76,6	17,7	0,0	5,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Madrid	100,0	70,4	51,8	12,8	39,0	36,1	15,7	0,0	18,6	29,6	0,0	28,8	0,9
Murcia	100,0	69,7	51,7	0,9	50,6	26,3	25,4	0,0	18,2	30,3	0,0	30,1	0,0
Navarra	100,0	0,4	0,4	0,4	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0	99,6	0,0	99,6	0,0
País Vasco	100,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	99,9	0,0	77,8	22,1
C. Valenciana	100,0	29,2	22,3	8,0	14,4	16,3	5,5	0,5	6,9	70,8	11,8	38,3	20,7
OOAA no advos. antes y empresas (b)	100,0	100,0	89,0	11,8	77,2	49,3	29,7	10,0	10,9	0,0	0,0	0,0	0,0

FUENTE: Banco de España

(a) Administración General y OOAA Administrativos y similares

**Tabla 5. FUENTES Y CRITERIOS DE VALORACIÓN DE LAS ESTADÍSTICAS DEL BANCO DE ESPAÑA SOBRE DEUDA PÚBLICA AUTONÓMICA**

Instrumentos (pasivos financieros)	Fuente	Valoración
Valores a corto plazo emitidos en pesetas	Información recopilada por el Banco de España a partir de la Central de Anotaciones del propio Banco de España, de los folletos de emisión, comunicaciones en la prensa especializada e información de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera y de la Comisión Nacional del Mercado de Valores. Para las emisiones en moneda extranjera se utilizan: información de la Balanza de pagos, publicaciones periódicas, como "The International Bond Manual" e "International Financing Review", y datos de agencias especializadas como por ejemplo Reuters	Nominal
Obligaciones emitidas en pesetas		Nominal
Bonos y obligaciones emitidos en moneda extranjera		Nominal. Conversión a pesetas aplicando el tipo de cambio comprador fin de período al que se refiere el saldo vivo
Créditos del sistema crediticio	Información recopilada por la CIR del Banco de España, obtenida de las declaraciones de las entidades de crédito prestamistas de los riesgos crediticios superiores a un millón de pesetas.	Créditos dispuestos
Créditos y préstamos del resto del mundo	Estadísticas de crédito y préstamos concedidos por no residentes a partir de las comunicaciones que, con fines estadísticos, tienen obligación de remitir a la Oficina de Balanza de Pagos del Banco de España los prestatarios o las entidades residentes por cuenta de éstos, en cuanto a los cobros y pagos que se produzcan a través suyo a lo largo de la vida del préstamo	Créditos dispuestos. Conversión a pesetas aplicando el tipo de cambio medio de fin de período al que se refiere el saldo vivo

déficit de las administraciones públicas y amparados por la aprobación parlamentaria del Programa de Convergencia de España, comunidades y Gobierno central aprobaron en enero de 1992 y en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), junto al nuevo quinquenio de financiación autonómica 1992-1996, un plan de consolidación fiscal que pretende reducir intensamente el déficit autonómico. Tras este importante impulso a la coordinación entre políticas fiscales, se abrió un proceso de individualización de estos compromisos, con la elaboración de unos programas de endeudamiento comunidad a comunidad, coherentes y consensuados. Estos programas, firmados bilateralmente, permitirían un acceso ordenado y medido al endeudamiento de las comunidades, preservando la estabilidad financiera de las haciendas autonómicas y la credibilidad global frente a los mercados de capitales. Los acuerdos de consolidación fiscal no sólo pretendían reconducir el déficit autonómico, junto al del Estado, sino también contribuir a mejorar la gestión financiera de las comunidades, al propiciar una diversificación de los instrumentos y de los mercados en los que éstas se endeudaban. Junto a ello se introducían normas para garantizar el automatismo y la puntualidad en las transferencias de fondos desde el Estado.

Los ECP están formados por límites absolutos (en pesetas) para el saldo no financiero de las liquidaciones presupuestarias y la deuda pública de cada comunidad autónoma. El **ámbito de consolidación** es teóricamente el de la contabilidad nacional, pero tal y como definía la "administración pública" en 1992, antes del SEC95: administración general, organismos autónomos administrativos y entes que gestionan la Seguridad Social. En la práctica, siempre se dejaron fuera las universidades, incluso cuando el Banco de España las ha incorporado recientemente a sus cifras a efectos del seguimiento del PDE. Lo mismo sucede con algunos otros organismos consolidables, como la Junta de Aguas de Cataluña, que tampoco forma parte de los ECP. La lista de entes y organismos "fuera de balance y de presupuestos" es más abultada a efectos de los ECP que en relación con el PDE. Esta asimetría es sin duda un factor de distorsión para el seguimiento público de los compromisos relevantes<sup>4</sup>.

En cuanto los **instrumentos** que se incorporan en el saldo de deuda viva, las diferencias con las cifras del Banco de España son las siguientes (tabla 6):

4. Y, en este sentido, similar a lo que sucede en el caso de las corporaciones locales con la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL) que establece sus límites para la administración general, organismos autónomos y sociedades mercantiles de capital íntegramente local, olvidando el criterio de la contabilidad nacional.

Tabla 6. DEFINICIONES DE ENDEUDAMIENTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS COMO ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

	A	B	C
	Pasivos totales	Según Protocolo Déficit excesivo (Tratado UE)	Según ECP (1)
Activos en poder de administraciones públicas	sí	no	sí
Resto de valores a medio y largo	sí	sí	sí
Resto de valores a corto	sí	sí	Deuda de Tesorería (2)
Crédito financiero a corto	sí	sí	Deuda de Tesorería (2)
Crédito financiero a largo	sí	sí	sí
Crédito comercial y obligaciones pendientes de pago	sí	no	no

(1) El ámbito de definición no coincide con los conceptos A y B: se excluyen Universidades.

(2) Desde 1999 se incluye la deuda de tesorería dentro del límite general y no a parte como hasta entonces.

1. Los saldos se adaptan a los criterios de valoración de las cuentas patrimoniales de las comunidades que valoran la deuda en divisas al coste equivalente en pesetas histórico y no al tipo de cambio de mercado de la fecha.
2. El concepto de seguimiento se define con contenidos cuantificables por la contabilidad pública, por lo que no se diferencia entre deuda a corto y a largo sino entre deuda de tesorería (a corto) y deuda que financia inversiones (a corto, medio o largo plazo). Hasta 1998 los ECP no incluyeron la deuda de tesorería sino como un compromiso al margen del propio ECP. Desde entonces las cifras han sido revisadas para que incluyan la deuda a corto plazo, permitiendo así una transformación gradual de deuda de tesorería en deuda de inversiones.

Esta situación crea problemas de seguimiento y seguramente también de gestión en las negociaciones entre las diferentes comunidades y el gobierno central. La falta de transparencia, en este sentido, del CPFF contribuye a aumentar la confusión, a pesar de que casi todas las comunidades –con la reciente excepción de la Xunta de Galicia– han dado a conocer sus ECP. Por supuesto, la clave reside en que la delimitación relevante para las políticas de deuda de las comunidades no es el criterio del PDE sino el de los ECP, verdadero límite efectivo para su endeudamiento.

Consultores recopila las cifras de presupuestos y endeudamiento relevantes para el seguimiento de los ECP, pero sus cifras pueden estar también sujetas a interpretaciones susceptibles de debate, en la medida en que la fuente original es la cuenta general y la cuenta patri-

monial de cada comunidad y sus organismos consolidables a efectos del ECP, que Consultores se encarga de consolidar.

Entre las cifras del Banco de España –las del seguimiento de los compromisos del Tratado de la UE– y las de las comunidades –relevantes a efectos de los ECP–, existía al cierre de 1998 una diferencia de 104,1 m.m. de pesetas (ver tabla 7), resultado de los factores de valoración y consolidación antes destacados. Esta diferencia, no obstante, se concentra en los casos de la Generalitat de Cataluña y, en menor medida, Comunidad Valenciana y Canarias, fundamentalmente debido a la deuda de las universidades.

Consultores ofrece también un desglose de la deuda pública de cada comunidad según su instrumentación: valores/préstamos y tesorería/inversión así como ratios presupuestarios del endeudamiento con el nivel de consolidación homogéneo antes definido.

## 2. Aritmética presupuestaria y límites legales al endeudamiento en una comunidad autónoma

Desde un punto de vista de aritmética presupuestaria, el endeudamiento de la administración de una comunidad es el resultado, si contemplamos la doble esfera presupuestaria y de caja, de una doble determinación. De una parte, tiene su origen en las **necesidades de**

Tabla 7. ENDEUDAMIENTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS A 31 DE DICIEMBRE DE 1998 (Millones de pesetas)

	FUENTE: BANCO DE ESPAÑA			FUENTE PROPIA			DIFERENCIA		
	Total	Préstamos y créditos	Valores	Total	Préstamos y créditos	Valores	Total	Préstamos y créditos	Valores
<b>CC.AA.</b>	<b>5.312.039</b>	<b>2.668.998</b>	<b>2.643.042</b>	<b>5.207.945</b>	<b>2.578.300</b>	<b>2.629.645</b>	<b>104.095</b>	<b>90.698</b>	<b>13.397</b>
Forales	458.227	832	457.395	460.417	0	460.417	-2.190	832	-3.022
Navarra	114.307	499	113.808	117.277	0	117.277	-2.970	499	-3.469
País Vasco	343.920	333	343.587	343.140	0	343.140	780	333	447
<b>CC.AA. 143</b>	<b>1.273.851</b>	<b>983.008</b>	<b>290.843</b>	<b>1.263.693</b>	<b>964.495</b>	<b>299.198</b>	<b>10.158</b>	<b>18.513</b>	<b>-8.355</b>
Aragón	146.752	135.771	10.981	149.842	138.842	11.000	-3.090	-3.071	-19
Asturias	85.023	85.023	0	93.637	93.637	0	-8.614	-8.614	0
Baleares	53.410	25.956	27.454	43.194	15.619	27.575	10.216	10.337	-121
Cantabria	27.953	26.455	1.497	29.967	28.377	1.590	-2.014	-1.922	-93
Castilla-La Mancha	96.005	77.869	18.136	95.213	77.113	18.100	792	756	36
Castilla y León	158.399	101.662	56.738	152.365	95.558	56.807	6.034	6.103	-69
Extremadura	94.008	94.008	0	99.837	99.837	0	-5.829	-5.829	0
Madrid	496.662	349.411	147.252	485.499	332.373	153.126	11.163	17.037	-5.874
Murcia	95.006	66.222	28.785	93.486	64.786	28.700	1.520	1.435	85
La Rioja	20.632	20.632	0	20.652	18.352	2.300	-21	2.279	-2.300
<b>CC.AA. 151</b>	<b>3.579.961</b>	<b>1.685.157</b>	<b>1.894.804</b>	<b>3.483.835</b>	<b>1.613.804</b>	<b>1.870.030</b>	<b>96.126</b>	<b>71.353</b>	<b>24.773</b>
Andalucía	1.021.943	393.669	628.274	1.033.104	410.058	623.046	-11.161	-16.389	5.228
Canarias	151.578	112.976	38.602	134.249	95.671	38.578	17.328	17.305	23
Cataluña	1.370.854	785.176	585.679	1.307.874	692.455	615.419	62.980	92.721	-29.741
C. Valenciana	608.640	177.700	430.940	587.030	200.483	386.548	21.610	-22.782	44.392
Galicia	426.946	215.636	211.310	421.577	215.138	206.439	5.370	498	4.871

FUENTE: Banco de España y Consultores de Administraciones Públicas

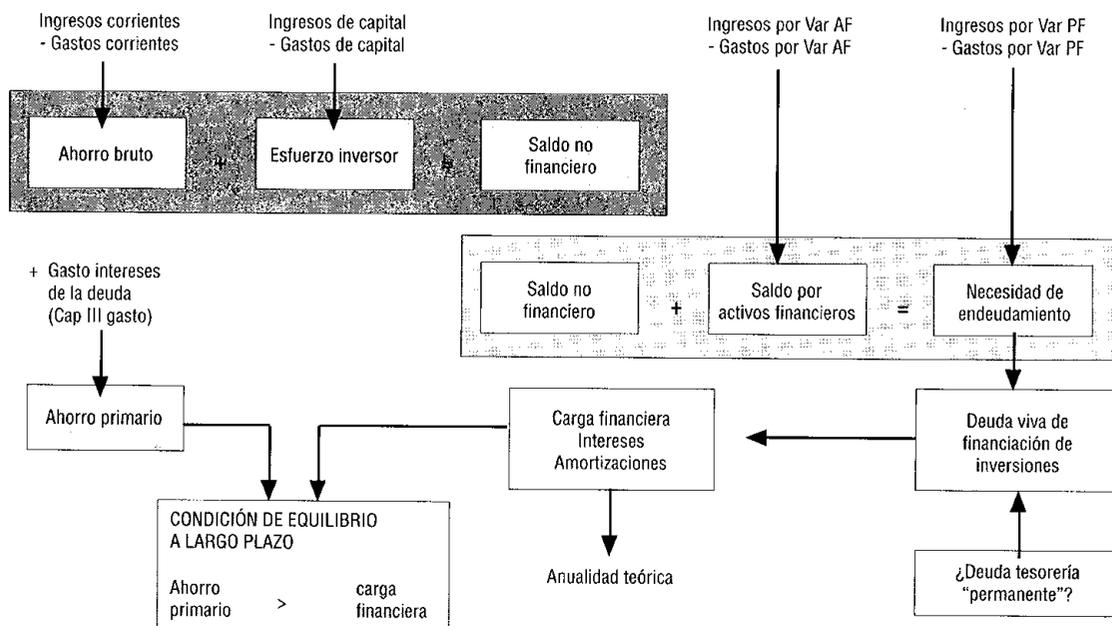
endeudamiento de la administración que se derivan de la liquidación en presupuesto del ejercicio corriente, es decir, del reconocimiento de derechos y obligaciones una vez ejecutadas las previsiones y dotaciones del presupuesto inicial y de sus modificaciones (incluidas las modificaciones de ejercicios cerrados). Estas necesidades son fruto de la agregación del **saldo de las operaciones no financieras** y del **neto de ingresos y gastos por variación de activos financieros**, tal y como puede contemplarse en el Esquema 2. A su vez, el saldo no financiero es resultado de añadir al **ahorro bruto** –ingresos corrientes menos gastos de la misma naturaleza, de signo positivo si se sigue la “regla de oro”– el saldo neto de las operaciones de capital –ingresos de capital menos gastos de inversión y transferencias de capital–, que denominaremos **esfuerzo inversor** y que siempre ha mostrado un signo negativo.

De otra, el endeudamiento no puede ser ajeno al circuito de la tesorería (Esquema 3) ni a la herencia de los derechos y obligaciones pendientes de realizar de

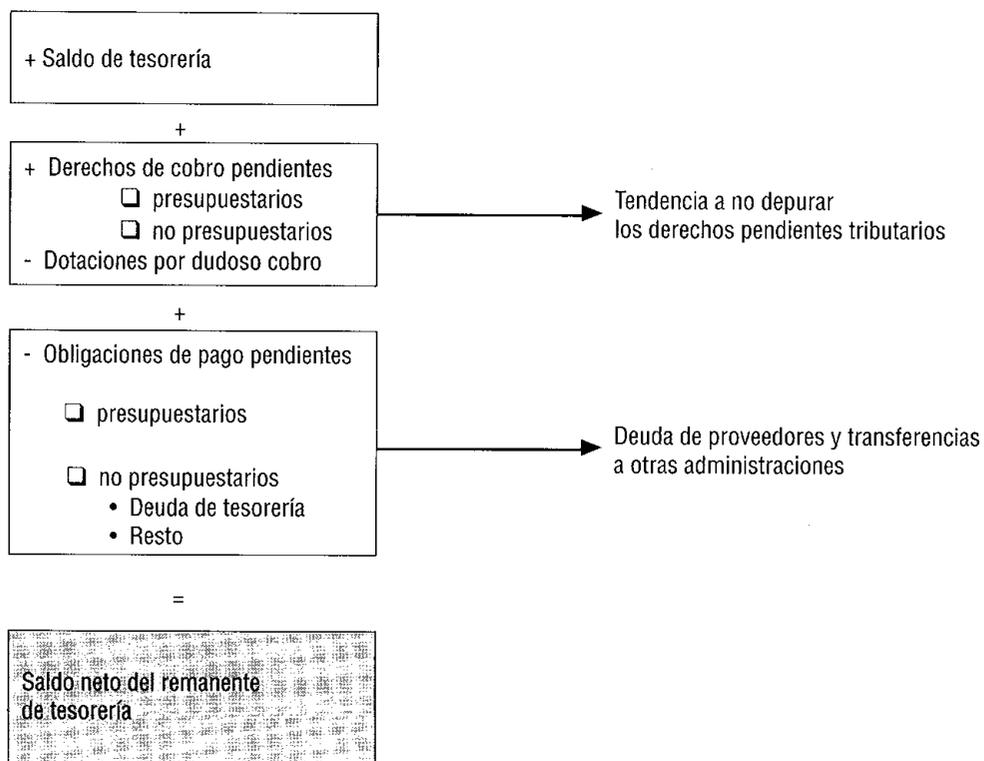
ejercicios cerrados. Así, el **remanente de tesorería**, equivalente administrativo del “fondo de maniobra” en las empresas, permite ordenar ideas al respecto. En el lado del activo del remanente se sitúan las disponibilidades de tesorería y los derechos pendientes de cobro presupuestarios (ejercicio corriente y ejercicios cerrados) y no presupuestarios convenientemente depurados por dudoso cobro; en el lado del pasivo, el remanente está constituido por las obligaciones pendientes de pago presupuestarias (ejercicio corriente y ejercicios cerrados) y no presupuestarias, entre las que destaca la deuda de tesorería que, con el fin de anticipar cobros, haya podido contraer la administración. La deuda de tesorería, en este contexto, no permite financiar el presupuesto de gastos –por eso es no presupuestaria–: solo anticipar cobros derivados de derechos vigentes.

El remanente de tesorería debe estructurarse de tal forma que puedan contemplarse separadamente los activos pendientes de ser aplicados a su finalidad, por deri-

**Esquema 2. EL PROBLEMA DE LA SOLVENCIA EN UNA ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL**



**Esquema 3. EL PROBLEMA DE LA LIQUIDEZ**



vase de derechos finalistas, pudiendo así calcularse el **remanente para gastos generales** por diferencia. El equilibrio financiero exige que el remanente de tesorería sea suficientemente positivo y nótese que ello no es posible con más endeudamiento de tesorería.

La autonomía entre la esfera presupuestaria (ejecución) y la esfera monetaria (realización) permite que el endeudamiento sea en una comunidad autónoma relativamente autónomo de las necesidades de endeudamiento que presupuestariamente lo determinan. Así, la **variación neta de pasivos financieros**, que en los presupuestos iniciales coincide con la necesidad de endeudamiento, puede resultar mayor o menor que éstas tanto en la ejecución presupuestaria como en la realización. En este sentido, interesa recordar que el indicador relevante es el **saldo presupuestario de ejercicios corrientes y cerrados en términos de caja**, que es la variación del remanente no relacionada con la deuda de tesorería, que tiene carácter extrapresupuestario ni con el resto de operaciones extrapresupuestarias. El endeudamiento puede hacer que este saldo sea positivo, mejorando así el remanente, a través de la sobrefinanciación de las necesidades de endeudamiento, siempre dentro de los límites de la Lofca y de los ECP.

En este trabajo utilizaremos en los indicadores presupuestarios el mismo nivel de consolidación que el de los ECP, siguiendo las liquidaciones presupuestarias recopiladas y homogeneizadas por Consultores de las Administraciones Públicas a partir de las cuentas generales de cada comunidad. Se trata de cifras que consolidan la Sanidad y los organismos autónomos administrativos con las administración general y que contabilizan las operaciones financieras según criterio de caja.

## 2.2. Los límites y restricciones de la Lofca al endeudamiento

Además de consagrar el principio de la coordinación de las políticas de endeudamiento de las distintas comunidades autónomas entre sí y con la del Estado y de institucionalizarlo en el seno del CPFF, la Ley Orgánica 8/1980 de financiación de las comunidades autónomas (Lofca) establece un marco legal para el endeudamiento de los gobiernos autonómicos. Junto a esta norma casi todas las comunidades tienen una ley de hacienda que regula el ámbito autonómico.

Por una parte, la Lofca que distingue entre deuda de tesorería y deuda que financia inversiones, recogiendo

la vieja distinción de la Ley General Presupuestaria del Estado (hoy eliminada en el Texto refundido) permite el libre acceso al crédito a menos de un año para cubrir necesidades transitorias de tesorería. Por otra, exige el cumplimiento de unos límites para que las comunidades autónomas puedan concertar operaciones de crédito, cualquiera que sea la forma en que se documenten. Estos límites son los siguientes:

- a) Que el importe total del crédito sea destinado exclusivamente a la realización de gastos de inversión (“regla de oro”).
- b) Que el importe total de las anualidades de amortización por capital e intereses no exceda del 25% de los ingresos corrientes de la comunidad autónoma.

Finalmente, la Lofca establece una relevante exigencia de autorización previa por el Estado el Consejo de Ministros del Gobierno central para las «operaciones de crédito en el extranjero» y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación al crédito público que lleven a cabo las comunidades. Como contrapartida a esta exigencia la Lofca otorga a la deuda pública de las comunidades y demás valores equivalentes se entienden, autorizados por el Estado un tratamiento igual al de la **deuda pública** del Estado: estarán sujetos a la mismas normas y gozarán de los mismos beneficios y condiciones.

En este sentido conviene distinguir entre el concepto estrictamente legal de deuda pública y el más amplio comúnmente utilizado. En sentido estricto, deuda pública es sólo aquella emitida por el Estado y por sus organismos autónomos, según los fijados por la Ley General Presupuestaria, y la emitida con autorización del Estado por las comunidades autónomas, según la Lofca. En un sentido más amplio como, por ejemplo, el del Tratado de Maastricht, se entiende por deuda pública el conjunto de los pasivos financieros materializados en valores y créditos a corto o a largo plazo comprometidos por cualquier administración pública en su sentido más amplio.

Esta regulación ha sido contemplada por muchos como un mecanismo de disciplina o como un marco que favorece la estabilidad. Es dudoso, sin embargo, que ello sea así. Por una parte, porque la Lofca no establece procedimiento disciplinario alguno para asegurar el cumplimiento de los límites o de las autorizaciones. Por otra, porque la definición de los límites y demás exigencias es poco precisa y despierta posibles interpretaciones

alternativas, no sólo ante instrumentos financieros complejos sino también ante el nivel de consolidación sobre el que se debe evaluar. Además, en la práctica existen otros límites relevantes, aunque informales, en el juego de las autorizaciones: la prohibición de emitir bonos de cupón cero y el límite del 25% del saldo vivo total para la deuda en divisa.

### a) El ratio de la carga financiera

La pobreza técnica con que se define en la Ley Orgánica el ratio de la carga financiera ha sido ampliamente discutido:

1. No se precisa si incluye todo el capítulo 3 de intereses o si excluye los del corto plazo, como suele interpretarse;
2. Tampoco se definen criterios de periodificación en el caso de existir periodos de carencia en el pago de amortizaciones o si éstas son "bullet" como sucede normalmente con los valores, como para las corporaciones locales recomienda la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, por lo que el ratio es más bajo, todo lo demás constante, para quien se endeuda con valores que para quien lo hace con préstamos de amortización periódica.
3. Este ratio no es insensible a la composición por plazos de la deuda, ya que las amortizaciones de la deuda a corto plazo de la Comunidad no se contabilizan en el epígrafe de variación de pasivos financieros (el capítulo 9). Si un gobierno regional mantiene un peso elevado de deuda a corto plazo en su endeudamiento el ratio favorece su perfil financiero aparente.
4. Es sensible al plazo medio de la deuda: a mayor plazo de amortización en los préstamos, más se diluye en el tiempo las amortizaciones y menor ratio.
5. El denominador, los ingresos corrientes, depende del nivel competencial, lo que sesga el ratio, que debería ser por esta razón menor en las comunidades del 151 que en las del 143.

En cualquier caso, en general las comunidades han cumplido este límite de forma más que holgada (véase la tabla 8, que corrige para el periodo 1992-1998 los ratios de amortizaciones anticipadas). Así, en 1998, la media de las forales se situaba en el 7,3%, la de las comunidades del 151 alcanzaba el 7,2% y las del 143 mostraban un 10,9%, resultado de situaciones tan dispares como el 20,7% de la Región de Murcia y el 5,0% de la Junta de Castilla-La Mancha.

### b) Las autorizaciones

Las restricciones que el artículo 14 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) impone sobre la apelación al endeudamiento por parte de las administraciones autonómicas, han determinado en el pasado continuadas fricciones con el Gobierno central (1989-1991), ya que han sido utilizadas por éste como arma de presión para conducir a las comunidades a políticas fiscales regionales menos expansivas. Tal utilización ha sido profundamente distorsionadora de todo el proceso de endeudamiento autonómico y ha determinado la estructura que en la actualidad presenta el mismo: sesgada hacia el crédito bancario.

En este sentido, debemos recordar que el citado artículo tan sólo deja libre de la necesidad de autorización previa del Gobierno central, en la práctica, a través del Consejo de Ministros aunque siempre dentro de la obligación genérica, según la cual, el endeudamiento regional debe generarse en coordinación con el resto de Administraciones Públicas en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, al endeudamiento a corto plazo (a un plazo inferior a un año) en pesetas, cuyo objetivo sea cubrir necesidades de tesorería, y a la apelación al crédito bancario. Tanto la emisión de valores de la administración regional la deuda pública autonómica, como el endeudamiento en divisas están sujetos a la obligación general de una previa autorización del gobierno nacional.

Estos condicionantes determinan en la práctica la autonomía financiera de las comunidades, pues éstas no pueden ejercer de manera indefinida una política de déficit público autónomo sin el concierto del Estado, apelando sólo al endeudamiento por la vía del crédito bancario (que no precisa de autorización estatal), ya que la saturación del mercado en este caso puede ser muy rápida. Se trata éste del único elemento disciplinario de las relaciones entre el gobierno central y los autonómicos. Sus efectos, sin embargo, lejos de ser efectivos en términos de coordinación, no han hecho sino distorsionar la estructura del endeudamiento de las comunidades.

La evidencia histórica ha demostrado que la coordinación y asunción de políticas fiscales coherentes es el único camino sensato para evitar la activación del dispositivo lento y distorsionador del endeudamiento que supone la capacidad legal del Gobierno nacional de no autorizar el acceso autonómico a los mercados de deu-

**Tabla 8. EVOLUCIÓN DE LA CARGA FINANCIERA PRESUPUESTARIA SOBRE INGRESOS CORRIENTES DE LAS CC.AA.**

Capítulo III y IX de gastos en términos de obligaciones reconocidas. Porcentaje sobre ingresos corrientes.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>CC.AA. Régimen Foral</b>							
NAVARRA	0,3	2,8	4,0	4,3	6,1	6,1	7,0
PAÍS VASCO	6,0	7,6	9,3	11,2	8,9	5,8	7,5
<b>TOTAL GRUPO</b>	<b>4,6</b>	<b>6,4</b>	<b>7,9</b>	<b>9,3</b>	<b>8,2</b>	<b>5,9</b>	<b>7,3</b>
<b>CC.AA. Régimen Común</b>							
<b>Art. 143</b>							
ARAGÓN	8,5	19,0	11,3	14,3	17,5	15,5	13,9
CASTILLA - LA MANCHA	2,7	3,1	6,5	4,8	6,6	5,9	5,0
CASTILLA Y LEÓN	5,8	8,8	5,1	6,7	6,3	5,3	4,4
EXTREMADURA	7,8	11,1	16,6	17,1	9,8	9,2	7,8
ASTURIAS*	12,1	15,7	10,9	21,0	19,4	12,5	11,0
BALEARES	13,8	16,6	11,7	9,8	8,6	7,1	12,7
CANTABRIA*	22,6	24,4	17,1	23,9	16,0	5,7	6,7
MADRID	13,4	13,5	14,2	16,6	15,1	14,6	14,9
MURCIA	21,2	23,4	21,0	21,4	16,5	20,1	20,7
LA RIOJA	16,8	20,1	20,0	13,4	13,5	10,2	5,4
<b>TOTAL GRUPO</b>	<b>13,0</b>	<b>13,5</b>	<b>11,0</b>	<b>12,0</b>	<b>11,7</b>	<b>10,4</b>	<b>10,9</b>
<b>Art. 151</b>							
ANDALUCÍA	4,2	6,3	7,8	6,5	7,5	6,6	8,4
CANARIAS	5,2	6,7	4,1	4,3	4,4	3,1	5,3
CATALUÑA*	6,9	8,3	7,1	8,5	8,9	8,3	7,1
GALICIA	12,5	8,3	7,4	8,4	8,4	7,3	6,8
C. VALENCIANA	3,4	5,5	4,2	6,6	7,5	6,6	6,0
<b>TOTAL GRUPO</b>	<b>6,0</b>	<b>7,0</b>	<b>6,6</b>	<b>7,2</b>	<b>7,8</b>	<b>7,0</b>	<b>7,2</b>
<b>TOTAL</b>	<b>6,8</b>	<b>8,0</b>	<b>7,6</b>	<b>8,3</b>	<b>8,6</b>	<b>7,5</b>	<b>7,9</b>

\* Carga financiera corregida de amortizaciones antipadas en Asturias (1992, 1993), Cantabria (1992, 1994) y Cataluña (1992, 1998)

FUENTE: Consultores de las Administraciones Públicas

da o a los mercados de divisa. Tal es la enseñanza del Programa de Convergencia (1992) y de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria consensuados entre las diferentes administraciones a lo largo de 1992 y 1993.

### c) La regla de oro

La restricción de la “regla de oro” descansa en una concepción ortodoxa de la Hacienda Pública –y a la vez ingenua<sup>5</sup>–, según la cual si una administración pública se endeuda únicamente para cubrir su déficit de capital, haciendo un esfuerzo de equidad intergeneracional<sup>6</sup>, la rentabilidad económica de su inversión podrá supe-

rar –si la elección de la inversión es la correcta– el coste del endeudamiento que la ha financiado. En esta línea, el endeudamiento es también un instrumento de equidad intergeneracional: la rentabilidad de la inversión pública puede generar ingresos tributarios adicionales porque tiene un efecto sobre la economía positivo del que los contribuyentes gozan en años futuros, al tiempo que pagan sus impuestos.

Para medir el grado de cumplimiento de la “regla de oro” en las comunidades mostramos en las tablas 9A y 9B el porcentaje que representa el endeudamiento bruto y neto, respectivamente, sobre el saldo neto de capital.

5. Para una discusión reciente sobre esta cuestión véase Deutsche Bundesbank (1999), donde se argumenta la insuficiencia de la “regla de oro” para la preservación de la solidez en las finanzas públicas.

6. Véase Monasterio, C y Suárez, J. (1998): **Manual de hacienda autonómica y local**, 2ª edición, Ariel, Barcelona.

## Tabla 9A. CUMPLIMIENTO DE LA REGLA DE ORO: VERSIÓN FUERTE

Capítulo IX de ingresos por pasivos financieros sobre el déficit de capital (%). En términos de derechos reconocidos.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>CC.AA. Régimen Foral</b>							
NAVARRA	62	71	64	47	--	--	--
PAÍS VASCO	48	61	75	95	66	40	21
<b>TOTAL GRUPO</b>	<b>53</b>	<b>64</b>	<b>71</b>	<b>77</b>	<b>46</b>	<b>27</b>	<b>13</b>
<b>CC.AA. Régimen Común</b>							
<b>Art. 143</b>							
ARAGÓN	40	81	87	1	100	79	71
CASTILLA - LA MANCHA	48	31	48	30	56	36	84
CASTILLA Y LEÓN	37	38	38	41	32	9	16
EXTREMADURA	90	100	81	63	91	44	39
ASTURIAS	95	85	26	80	31	35	34
BALEARES	22	33	24	19	--	12	40
CANTABRIA	--	75	--	--	--	--	15
MADRID	93	55	34	42	40	32	43
MURCIA	46	80	40	57	38	43	56
LA RIOJA	37	19	37	21	41	16	21
<b>TOTAL GRUPO</b>	<b>60</b>	<b>57</b>	<b>45</b>	<b>40</b>	<b>43</b>	<b>31</b>	<b>41</b>
<b>Art. 151</b>							
ANDALUCÍA	101	105	84	123	89	78	98
CANARIAS	24	91	64	30	16	14	48
CATALUÑA*	65	108	124	234	196	180	39
GALICIA	88	84	79	85	84	57	51
C. VALENCIANA	63	60	42	60	65	49	89
<b>TOTAL GRUPO</b>	<b>76</b>	<b>92</b>	<b>85</b>	<b>123</b>	<b>102</b>	<b>82</b>	<b>70</b>
<b>TOTAL</b>	<b>67</b>	<b>77</b>	<b>71</b>	<b>88</b>	<b>73</b>	<b>55</b>	<b>51</b>

\* Los pasivos financieros se han corregido en el importe de las amortizaciones anticipadas

FUENTE: Consultores de las Administraciones Públicas

Ni la regla de oro ni el uso del endeudamiento como instrumento de equidad intergeneracional garantizan, sin embargo, la **sostenibilidad financiera** de una administración pública. Tras el endeudamiento, en el futuro, la administración habrá de hacer frente a intereses y amortizaciones mediante la generación, a su vez, de un excedente de ingresos de carácter fundamentalmente corriente sobre los gastos corrientes, diferentes de los propios intereses de la deuda (**ahorro bruto primario**). En definitiva, la carga financiera de la deuda habrá de ser cubierta por ingresos futuros excedentarios: sean los propios del gobierno territorial o, a través de transferencias, los del Estado, en los que éste participa con un porcentaje.

Este esquema presupuestario hace que los gobiernos territoriales tengan que caracterizarse por ser, como hemos destacado, administraciones con ahorro bruto positivo: sus ingresos corrientes deben superar sus gastos de esta naturaleza, ya que **es el ahorro bruto primario en relación dinámica con la carga financiera de la deuda viva –intereses y amortizaciones– lo que determina la capacidad de endeudamiento de una comunidad autónoma o de una corporación local, la sostenibilidad de sus finanzas**. El ahorro bruto primario deberá ser como mínimo suficiente para cubrir ejercicio a ejercicio la carga financiera. En la práctica debería ser sustancialmente mayor, porque este ahorro bruto primario deberá cubrir también tanto el esfuerzo

**Talbla 9B. CUMPLIMIENTO DE LA REGLA DE ORO: VERSIÓN DÉBIL**

Saldo neto de pasivos financieros sobre el déficit de capital (%). En términos de derechos reconocidos.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>CC.AA. Régimen Foral</b>							
NAVARRA	62	71	64	46	-	-	-
PAÍS VASCO	33	42	49	52	34	27	-
<b>TOTAL GRUPO</b>	<b>43</b>	<b>51</b>	<b>54</b>	<b>50</b>	<b>23</b>	<b>16</b>	<b>-</b>
<b>CC.AA. Régimen Común</b>							
<b>Art. 143</b>							
ARAGÓN	36	71	80	-	60	33	14
CASTILLA - LA MANCHA	45	29	24	15	27	14	33
CASTILLA Y LEÓN	34	33	32	29	16	-	8
EXTREMADURA	88	95	58	36	49	11	8
ASTURIAS	41	29	18	47	-	52	21
BALEARES	19	28	17	18	-	10	5
CANTABRIA	-	28	-	-	-	-	7
MADRID	88	51	30	41	28	13	4
MURCIA	29	56	25	33	18	6	6
LA RIOJA	30	-	-	3	6	-	10
<b>TOTAL GRUPO</b>	<b>49</b>	<b>46</b>	<b>33</b>	<b>24</b>	<b>21</b>	<b>10</b>	<b>11</b>
<b>Art. 151</b>							
ANDALUCÍA	97	89	52	92	50	36	27
CANARIAS	9	76	49	19	0	0	15
CATALUÑA	47	87	104	197	157	130	11
GALICIA	49	60	61	58	54	33	23
C. VALENCIANA	59	51	37	51	40	33	78
<b>TOTAL GRUPO</b>	<b>60</b>	<b>75</b>	<b>65</b>	<b>97</b>	<b>69</b>	<b>50</b>	<b>35</b>
<b>TOTAL</b>	<b>54</b>	<b>63</b>	<b>54</b>	<b>66</b>	<b>46</b>	<b>30</b>	<b>19</b>

FUENTE: Consultores de las Administraciones Públicas

inversor como la variación neta de activos financieros<sup>7</sup>, habitualmente también negativa en las comunidades autónomas.

Teniendo en cuenta las peculiaridades contables de las comunidades autónomas –las amortizaciones se contabilizan en el capítulo 9 del presupuesto siguiendo un criterio de caja (no se periodifican los periodos de carencia o los bonos “bullet”) e incluyen amortizaciones anticipadas–, lo que distorsiona su uso, como ya hemos señalado al analizar el ratio de la carga financiera. Por otra parte, la deuda de tesorería de algunas comu-

nidades se ha convertido en un saldo recurrente que en el futuro deberá convertirse en deuda de financiación de inversiones si se desea aplicar la Lofca con rigor. En cualquier caso, debe incluirse cuando no es cero al cierre de año si se realiza un análisis de sostenibilidad. En este sentido, puede aproximarse sencillamente la sostenibilidad utilizando el siguiente indicador: el plazo medio de la deuda viva de un gobierno territorial deberá tender a ser igual o mayor a los años teóricos que éste necesitaría para hacer frente a la liquidación de toda la deuda viva, es decir, al ratio deuda viva/ahorro bruto.

7. Véase Hackbart, M. y Ramsey, J.R. (1993): “Debt Management and Debt Capacity”, en *The Handbook of Municipal Bonds and Public Finance*, Lamb, Leigland y Rappaport, New York Institute of Finance.

En los riesgos industriales, la capacidad de endeudamiento de una administración pública de esta naturaleza puede ser mejorada en periodos breves de tiempo, actuando, con voluntad política, sobre tres variables: limitando o reduciendo el monto total de deuda viva, aumentando el ahorro bruto generado y/o alargando el plazo medio de endeudamiento mediante su reestructuración. En este contexto, la **capacidad de endeudamiento** de una administración pública se ha de medir en términos de sus posibilidades a medio y largo plazo de generación de un ahorro bruto suficiente para hacer frente en el tiempo a las amortizaciones de la deuda. Más adelante volvemos sobre ello.

La sostenibilidad descansa pues en el conjunto del proceso presupuestario y no solo en la evolución de las necesidades de endeudamiento. Dos administraciones con el mismo nivel de necesidad de endeudamiento pueden estar mostrando muy diferentes indicadores de

sostenibilidad, en función de cuál sea el plazo medio de la deuda viva y de qué distribución entre ahorro y saldo neto de capital genera las necesidades de endeudamiento. Enumeremos a continuación los determinantes de la sostenibilidad presupuestaria:

1. En primer lugar, el **remanente de tesorería**: independiente de la evolución de las necesidades de endeudamiento del ejercicio corriente, la herencia de los ejercicios cerrados puede exigir una sobrefinanciación. Los fuertes saldos de obligaciones pendientes de pago y de deuda a corto plazo de muchas comunidades están exigiendo un esfuerzo de absorción vía endeudamiento. La tabla 10 muestra la evolución de los saldos presupuestarios de ejercicios corrientes en términos de derechos y obligaciones reconocidas. Obsérvese que prácticamente todos son positivos en el periodo. Las comunidades, a diferencia del Estado, no tienen margen de recuperación financiera por la vía

**Tabla 10. EVOLUCIÓN DEL SALDO PRESUPUESTARIO DE LAS CC.AA.**

Millones de pesetas. En términos de derechos y obligaciones reconocidas.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>CC.AA. Régimen Foral</b>							
NAVARRA	-12.821	-1.174	4.189	18.880	4.243	3.992	10.619
PAÍS VASCO	25.780	-18.272	21.886	4.245	25.011	9.218	18.397
<b>TOTAL GRUPO</b>	<b>12.958</b>	<b>-19.447</b>	<b>26.075</b>	<b>23.125</b>	<b>29.254</b>	<b>13.210</b>	<b>29.016</b>
<b>CC.AA. Régimen Común</b>							
<b>Art. 143</b>							
ARAGÓN	-13.977	-3.670	2.871	-10.522	2.190	3.215	6.246
CASTILLA - LA MANCHA	751	2.368	-506	-555	8.178	1.741	7.891
CASTILLA Y LEÓN	65.251	61.042	2.147	1.384	3.500	1.199	165
EXTREMADURA	2.874	10.748	10.660	5.332	4.708	3.184	7.114
ASTURIAS	-3.097	-2.023	4.560	12.220	-4.897	-2.377	-3.828
BALEARES	-6.537	1.424	5.345	3.871	1.594	696	5.895
CANTABRIA	-3.323	3.797	21.247	2.696	-1.455	-1.097	2.585
MADRID	7.116	1.662	-27.593	-11.190	-25.839	1.483	12.243
MURCIA	-4.794	1.741	-142	3.523	4.170	-32	3.318
LA RIOJA	-1.642	-1.963	175	-547	2.818	669	566
<b>TOTAL GRUPO</b>	<b>42.624</b>	<b>75.124</b>	<b>18.764</b>	<b>6.211</b>	<b>-5.033</b>	<b>8.681</b>	<b>42.196</b>
<b>Art. 151</b>							
ANDALUCÍA	71.242	40.260	-1.801	73.097	-373	37.993	17.677
CANARIAS	-10.523	7.545	26.833	-17.008	-27.941	-2.886	12.530
CATALUÑA	-73.301	-47.202	65.733	131.477	101.370	75.642	-15.143
GALICIA	-24.357	1.928	2.729	1.995	2.943	1.909	-547
C. VALENCIANA	-4.844	-5.026	-50.692	-5.526	-77.601	-42.270	15.958
<b>TOTAL GRUPO</b>	<b>-37.743</b>	<b>2.782</b>	<b>48.638</b>	<b>184.035</b>	<b>-1.602</b>	<b>70.389</b>	<b>30.475</b>
<b>TOTAL</b>	<b>80.409</b>	<b>123.616</b>	<b>146.845</b>	<b>260.572</b>	<b>74.414</b>	<b>92.280</b>	<b>101.688</b>

FUENTE: Consultores de las Administraciones Públicas

de la variación de activos financieros (por ejemplo, privatizaciones).

2. Una reducción de las necesidades de endeudamiento neto en la liquidación presupuestaria puede venir de la mano de una moderación del **esfuerzo inversor** (saldo neto de capital), bien porque se reduzca el gasto de capital, bien porque se consigan mayores ingresos de capital procedentes de otras administraciones. En la tabla 11 se muestra la evolución para las comunidades del gasto de capital en proporción del PIB regional. Las comunidades han conseguido reducir sus déficit en el periodo 1992-1998 sin reducir el peso de su inversión sobre sus economías (con la excepción de las forales)

3. Aumentar el **ahorro bruto** para reducir las necesidad de endeudamiento exige actuaciones sobre el gasto corriente –austeridad, reestructuración administrativa

y gestión constante de la deuda viva con el fin de abaratar su coste– y sobre el ingreso corriente –básicamente, mejora de la gestión tributaria–. La tabla 12 muestra la evolución creciente del ahorro bruto sobre los ingresos corrientes, verdadero artífice de la recuperación financiera de las comunidades. En términos agregados, el ahorro bruto ha pasado del 8,2% de los ingresos ordinarios en 1992 al 11,5% en 1998. Obsérvese que son las comunidades no forales con mayor nivel competencial las que menores niveles de ahorro muestran, algo que sin duda tiene relación con la financiación de la sanidad.

4. **Alargar el plazo de la deuda**, para hacerlo coherente con el plazo de maduración de las inversiones que financia, permite estructurar en el tiempo las amortizaciones, pero exige una gestión financiera desarrollada y un manejo eficiente de la afectación de ingresos vinculados al proyecto financiado (tasas, precios públicos,

**Tabla 11. GASTO DE CAPITAL SOBRE PIB DE LAS CC.AA.**

Capítulo VI y VII de gastos en términos de obligaciones reconocidas sobre el PIB regional (%)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>CC.AA. Régimen Foral</b>							
NAVARRA	7,0	6,2	5,9	5,2	4,6	4,7	5,4
PAÍS VASCO	3,3	3,2	2,7	2,4	2,3	2,5	2,4
<b>TOTAL GRUPO</b>	<b>4,0</b>	<b>3,8</b>	<b>3,3</b>	<b>2,9</b>	<b>2,8</b>	<b>3,0</b>	<b>3,0</b>
<b>CC.AA. Régimen Común</b>							
<b>Art. 143</b>							
ARAGÓN	2,6	2,1	2,5	1,0	1,9	2,1	2,2
CASTILLA - LA MANCHA	3,2	3,5	3,4	3,5	4,6	4,9	5,3
CASTILLA Y LEÓN	3,1	3,1	3,0	2,8	2,9	3,1	3,3
EXTREMADURA	6,3	5,3	4,6	6,0	4,9	5,3	6,2
ASTURIAS	3,3	3,0	3,7	2,9	3,4	3,7	4,1
BALEARES	2,0	1,5	1,6	1,7	1,9	2,2	2,2
CANTABRIA	0,5	1,3	0,6	0,8	1,8	3,2	3,4
MADRID	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8	0,9	1,0
MURCIA	1,7	1,8	1,7	1,6	1,9	2,4	2,4
LA RIOJA	2,1	1,6	1,6	1,8	1,3	1,9	2,4
<b>TOTAL GRUPO</b>	<b>2,1</b>	<b>2,0</b>	<b>2,0</b>	<b>1,9</b>	<b>2,1</b>	<b>2,3</b>	<b>2,5</b>
<b>Art. 151</b>							
ANDALUCÍA	3,1	3,5	3,3	2,8	3,3	2,8	3,3
CANARIAS	3,5	3,1	2,8	3,4	3,0	2,9	3,3
CATALUÑA	2,0	2,1	2,0	1,5	1,5	1,5	1,5
GALICIA	5,4	5,3	4,5	4,1	3,6	4,1	4,0
C. VALENCIANA	2,4	2,4	2,4	2,0	2,1	2,1	2,4
<b>TOTAL GRUPO</b>	<b>2,8</b>	<b>3,0</b>	<b>2,7</b>	<b>2,4</b>	<b>2,4</b>	<b>2,3</b>	<b>2,5</b>
<b>TOTAL</b>	<b>2,6</b>	<b>2,6</b>	<b>2,5</b>	<b>2,2</b>	<b>2,3</b>	<b>2,4</b>	<b>2,6</b>

FUENTE: Consultores de las Administraciones Públicas

Tabla 12. EVOLUCIÓN DEL AHORRO BRUTO SOBRE INGRESOS CORRIENTES DE LAS CC.AA.

En términos de derechos y obligaciones reconocidas. Porcentaje sobre ingresos corrientes.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>CC.AA. Régimen Foral</b>							
NAVARRA	6,8	7,7	12,4	19,4	19,9	20,7	23,6
PAÍS VASCO	20,0	12,8	14,3	9,2	14,5	13,2	19,1
<b>TOTAL GRUPO</b>	<b>16,7</b>	<b>11,5</b>	<b>13,8</b>	<b>12,1</b>	<b>15,9</b>	<b>15,4</b>	<b>20,5</b>
<b>CC.AA. Régimen Común</b>							
<b>Art. 143</b>							
ARAGÓN	30,1	11,8	12,6	8,4	11,3	17,3	18,7
CASTILLA - LA MANCHA	18,2	20,3	13,7	13,7	13,2	14,4	12,8
CASTILLA Y LEÓN	28,4	28,1	17,1	14,2	16,2	18,6	18,7
EXTREMADURA	19,2	28,7	31,9	26,4	10,4	17,0	18,8
ASTURIAS	29,1	29,1	47,6	38,5	32,0	32,9	36,2
BALEARES	39,3	38,0	49,8	47,5	47,3	45,5	30,9
CANTABRIA	15,1	20,2	49,4	39,6	37,7	35,2	36,9
MADRID	6,2	13,7	10,7	12,6	7,6	17,9	21,8
MURCIA	9,3	16,3	22,9	22,1	23,8	27,1	27,7
LA RIOJA	24,3	22,2	28,9	27,5	27,4	29,2	28,5
<b>TOTAL GRUPO</b>	<b>18,3</b>	<b>20,5</b>	<b>20,6</b>	<b>17,9</b>	<b>15,9</b>	<b>20,6</b>	<b>21,7</b>
<b>Art. 151</b>							
ANDALUCÍA	5,6	2,4	4,0	5,0	3,7	6,0	5,8
CANARIAS	13,3	8,7	13,1	6,0	5,8	7,9	11,7
CATALUÑA	1,0	-0,3	5,5	2,4	4,0	3,9	6,1
GALICIA	6,3	7,8	6,6	5,7	5,6	8,7	8,2
C. VALENCIANA	5,7	6,7	5,0	5,4	-3,1	5,4	6,9
<b>TOTAL GRUPO</b>	<b>4,9</b>	<b>3,5</b>	<b>5,8</b>	<b>4,5</b>	<b>3,2</b>	<b>5,8</b>	<b>6,8</b>
<b>TOTAL</b>	<b>8,2</b>	<b>7,1</b>	<b>9,3</b>	<b>7,7</b>	<b>7,1</b>	<b>9,8</b>	<b>11,5</b>

FUENTE: Consultores de las Administraciones Públicas

etc.). En la tabla 13 puede contemplarse la evolución del plazo medio de la deuda de cada comunidad en el periodo 1996-1998, según cifras elaboradas por Consultores. El plazo medio, que incluye la deuda a corto plazo ha pasado de 4,8 a 4,6 años en el periodo, situándose en todas las comunidades en niveles similares. Es evidente que aquí el camino a recorrer es todavía muy amplio.

En la tabla 14 puede contemplarse el ratio deuda viva sobre ahorro bruto para las comunidades autónomas en el periodo 1992-1998, el de vigencia de los ECP. El indicador de sostenibilidad pasó para el conjunto de 5,1 años en 1992 a 7,8 años en 1995, para descender desde entonces, frenando y revirtiendo la tendencia iniciada

en 1989, situándose en 1998 otra vez en 5 años, muy cerca ya del plazo medio de la deuda. Esta evolución agregada encubre, no obstante, situaciones muy dispares: las comunidades que consumieron más rápidamente su capacidad de endeudamiento, alcanzaron sus máximos en torno a 1995, para corregir el ratio después intensamente, gracias a la mejora del ahorro bruto y a la moderación del saldo neto de capital. En este sentido son de interés los gráficos 2A, 2B y 2C que muestran para las comunidades, respectivamente, del 151, 143 y forales, la evolución del endeudamiento (deuda sobre ingresos corrientes), que ha sido creciente, y la sostenibilidad (deuda sobre ahorro bruto) que sin embargo ha mejorado, situando a las comunidades en una mejor posición financiera en los últimos años.

Talbla 13. VIDA MEDIA DE LA DEUDA A CIERRE DE CADA AÑO

	1996	1997	1998
<b>CC.AA. Régimen Foral</b>			
NAVARRA	4,0	3,8	4,2
PAÍS VASCO	4,7	4,6	4,0
<b>MEDIA GRUPO</b>	<b>4,4</b>	<b>4,2</b>	<b>4,1</b>
<b>CC.AA. Régimen Común</b>			
<b>Art. 143</b>			
ARAGÓN	5,2	4,8	4,3
CASTILLA - LA MANCHA	4,6	4,2	3,8
CASTILLA Y LEÓN	5,0	5,0	4,8
EXTREMADURA	5,6	5,1	4,7
ASTURIAS	6,1	4,6	4,1
BALEARES	6,5	5,9	5,4
CANTABRIA	5,9	5,1	4,3
MADRID	4,6	4,6	5,3
MURCIA	3,7	4,1	3,6
LA RIOJA	4,6	4,9	6,2
<b>MEDIA GRUPO</b>	<b>5,2</b>	<b>4,8</b>	<b>4,7</b>
<b>Art. 151</b>			
ANDALUCÍA	4,2	5,1	5,3
CANARIAS	4,8	4,7	4,2
CATALUÑA	4,3	3,6	4,4
GALICIA	6,5	6,9	6,5
C. VALENCIANA	n.d.	n.d.	n.d.
<b>MEDIA GRUPO</b>	<b>5,0</b>	<b>5,1</b>	<b>5,1</b>
<b>TOTAL CC.AA.</b>	<b>4,8</b>	<b>4,7</b>	<b>4,6</b>

Mención especial merece la cuestión del plazo de amortización de la deuda: la ortodoxia exigiría que el endeudamiento tuviera un plazo equivalente al de maduración de la inversión realizada. Es evidente que si el plazo medio de la deuda se sitúa cerca de los cinco años que caracterizan al saldo vivo autonómico o local, estamos ante un plazo demasiado reducido: las grandes infraestructuras construidas con la deuda autonómica pueden tener plazos de maduración superiores a los 25 años. La razón de este corto plazo de la deuda descansa en factores generales, como el escaso desarrollo de los mercados de capitales en España o la actitud históricamente cortoplacista del Tesoro Público, y específicos, como la escasa diversificación por fuentes del endeudamiento autonómico u local o su, hasta hace poco, escaso grado de titulización.

El alargamiento del plazo de la deuda de las administraciones territoriales ha alcanzado, de la mano del desarrollo del mercado de deuda pública, los 10 ó 15 años

Gráfico 2A. ENDEUDAMIENTO Y SOSTENIBILIDAD CC.AA. ART. 151

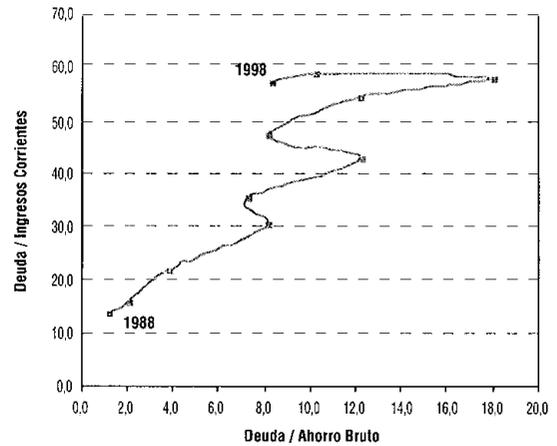


Gráfico 2B. ENDEUDAMIENTO Y SOSTENIBILIDAD CC.AA. ART. 143

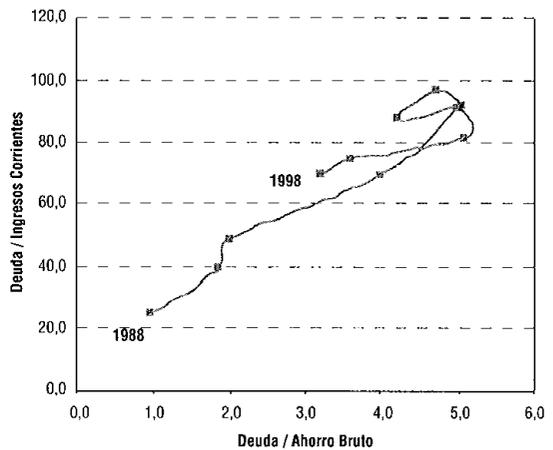


Gráfico 2C. ENDEUDAMIENTO Y SOSTENIBILIDAD CC.AA. FORALES

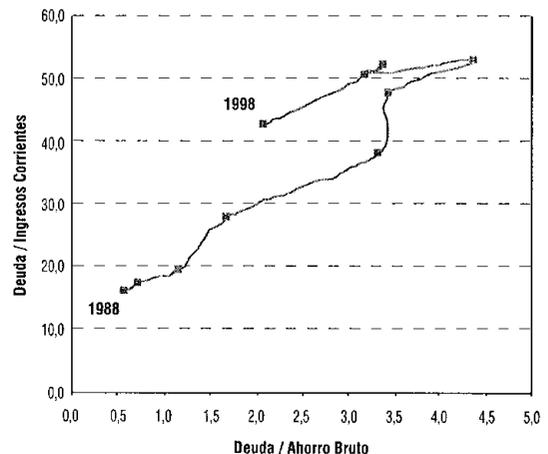


Tabla 14. EVOLUCIÓN DE LA DEUDA VIVA TOTAL SOBRE AHORRO BRUTO DE LAS CC.AA.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>CC.AA. Régimen Foral</b>							
NAVARRA	3,5	5,3	4,7	3,0	2,7	2,3	1,5
PAÍS VASCO	1,5	2,9	3,1	5,5	3,4	4,0	2,4
<b>TOTAL GRUPO</b>	<b>1,7</b>	<b>3,3</b>	<b>3,4</b>	<b>4,4</b>	<b>3,2</b>	<b>3,4</b>	<b>2,1</b>
<b>CC.AA. Régimen Común</b>							
<b>Art. 143</b>							
ARAGÓN	3,2	11,6	8,0	11,6	8,3	4,9	4,7
CASTILLA - LA MANCHA	1,7	1,4	2,0	2,0	2,8	2,4	3,0
CASTILLA Y LEÓN	1,6	2,0	2,8	3,4	2,6	2,4	2,3
EXTREMADURA	4,5	3,4	3,7	4,4	6,5	3,6	3,0
ASTURIAS	3,5	4,0	2,0	2,8	2,7	2,6	2,7
BALEARES	2,3	2,9	1,8	2,1	1,7	1,3	1,2
CANTABRIA	9,6	7,0	1,6	2,7	2,3	1,6	1,4
MADRID	20,0	9,5	13,9	13,0	17,7	6,5	4,7
MURCIA	15,3	9,5	6,4	6,7	4,9	4,0	3,5
LA RIOJA	4,1	4,9	3,4	3,1	2,5	2,1	2,0
<b>TOTAL GRUPO</b>	<b>5,0</b>	<b>4,7</b>	<b>4,2</b>	<b>5,0</b>	<b>5,1</b>	<b>3,6</b>	<b>3,2</b>
<b>Art. 151</b>							
ANDALUCÍA	6,2	16,5	10,3	9,1	13,1	8,3	8,4
CANARIAS	2,1	5,2	2,6	5,1	5,4	3,9	2,4
CATALUÑA	38,3	-161,9	9,8	29,1	18,8	19,9	11,9
GALICIA	5,7	5,6	7,5	9,4	9,7	6,3	6,6
C. VALENCIANA	5,7	6,0	9,8	10,4	-20,2	11,6	9,1
<b>TOTAL GRUPO</b>	<b>7,2</b>	<b>12,2</b>	<b>8,2</b>	<b>12,2</b>	<b>18,0</b>	<b>10,2</b>	<b>8,3</b>
<b>TOTAL</b>	<b>5,1</b>	<b>7,1</b>	<b>5,8</b>	<b>7,8</b>	<b>8,6</b>	<b>6,2</b>	<b>5,1</b>

FUENTE: Consultores de las Administraciones Públicas

con normalidad (ver gráfico 3, que muestra la estructura de amortizaciones de la deuda viva autonómica): sin embargo, son precisos alargamientos adicionales, saltando a los 20 y 30 años en los casos de determinadas infraestructuras. Para ello, es clave el desarrollo de la demanda de valores a largo plazo (y a tipo de interés fijo) de los fondos de pensiones y del mercado de deuda pública autonómica.

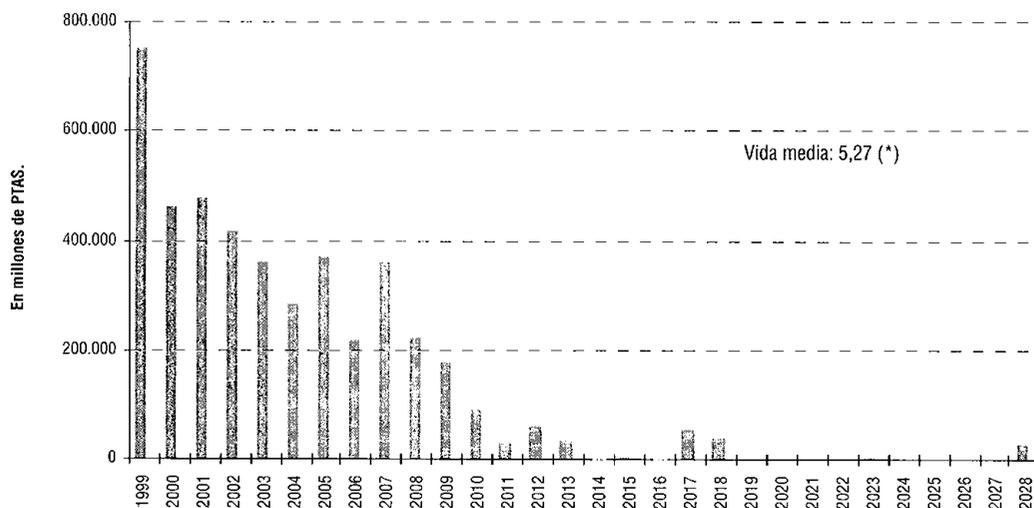
Preservar la solvencia es una cuestión clave para toda administración pública, porque permite reproducir la confianza en que –como, en cierto sentido, la emisión de billetes por los bancos centrales– se fundamenta el carácter “perpetuo” que en la práctica puede alcanzar el endeudamiento público. Es esta confianza lo que permite el mantenimiento histórico de un cierto nivel

de esfuerzo inversor por parte de la administración y la renovación de la deuda viva.

Esta confianza es todavía más importante para las administraciones territoriales de regiones con gran déficit de infraestructuras. Aquí la confianza de los mercados financieros en el sentido señalado es sinónimo de la capacidad para reproducir en el tiempo un esfuerzo inversor que requiere persistencia.

### 2.3. Los Escenarios de Consolidación Presupuestaria

Los efectos de los ECP en el comportamiento presupuestario de las comunidades autónomas son el ejem-

**Gráfico 3. CALENDARIO DE VENCIMIENTOS DE LA DEUDA AUTONÓMICA A DICIEMBRE DE 1998**

(\*) Estos datos no incluyen a la Generalitat Valencian

Nota: incluye corto plazo

FUENTE: Consultores de las Administraciones Públicas, S.A.

plo más claro de que el endeudamiento de éstas no era un problema estructural o sistémico; ni siquiera un problema. Desde un punto de vista financiero, la evolución histórica de las comunidades autónomas ha estado marcada por tres etapas claramente diferenciadas. La primera se caracterizó por una situación general equilibrada, que se prolongó hasta 1986-1987 y abarca el periodo de establecimiento institucional y competencial inicial. La segunda, se abre tras la incorporación de España a la entonces CEE y se cierra en 1992: cuatro años de fuertes aumentos de los déficit y problemas para su financiación, con unas espectaculares tasas de crecimiento de la deuda autonómica y una apelación masiva y desordenada al crédito bancario. La tercera, comienza con los acuerdos del CPFF de 1992 y ya puede considerarse cerrada en 1999: es la etapa del saneamiento financiero y de la acumulación de credibilidad en los mercados de capitales, a través de la definición de políticas de endeudamiento racionales y previsibles.

En este sentido, el punto de vista con el que han de valorarse los ECP debe ser histórico y pueden, en nuestra opinión, considerarse varios factores de naturaleza presupuestaria y financiera, como determinantes del carácter con-

flictivo que revistió el endeudamiento autonómico y la posición de cada comunidad en el mismo en el periodo 1987-1992<sup>8</sup>. Si hoy se contempla con normalidad el endeudamiento de las comunidades, como el del Estado, no deja de llamar la atención el hecho de que precisamente hoy las comunidades, en general, están más endeudadas que nunca antes. Nuestra opinión es que fue el carácter **explosivo** –fuerte acumulación de déficit– y **desordenado** –precaria gestión financiera (escaso grado de diversificación) y presupuestaria (deuda de proveedores)– del proceso lo que provocó una crisis de liquidez (1990-1991) que se vio acentuada en sus tintes dramáticos por la actitud (¿irresponsable?) del Banco de España y del Ministerio de Economía y Hacienda, que presionaron a las comunidades por la vía de las no autorizaciones sistemáticas al endeudamiento vía valores y no residentes, empujándolas hacia el crédito bancario, para después alarmar a las entidades de crédito con opiniones negativas sobre sus Carteras de deuda autonómica<sup>9</sup>.

El “boom” de la deuda autonómica tenía su explicación. En primer lugar, el hecho de “partir de cero”, es decir, sin endeudamiento inicial, lo que convertía a las comunidades –receptoras de una estable y creciente participa-

8. Véase Ezquiaga, I, García, F y Ferrero, A. (1998): “El endeudamiento autonómico: un enfoque financiero” *Cuadernos de Información Económica*, núm.132-133, marzo-abril. Y también Ezquiaga, I. y Perelli, O. (1998). *Endeudamiento para el desarrollo. El esfuerzo inversor de la Xunta de Galicia, su financiación y sus efectos sobre la economía*, CAP, Madrid.

9. Resultado de la percepción autonómica sobre este periodo es el libro García, L. y Janone, N. (1999): *La deuda autonómica en los mercados de capitales*, Cívitas, Madrid.

ción en los ingresos del Estado— en un muy atractivo prestatario para los mercados; en segundo lugar, los fondos cofinanciadores de infraestructuras que se convertían en motor de endeudamiento porque de lo contrario podían perderse; en tercer lugar, la situación del mercado financiero, eufórico respecto a los riesgos españoles; en cuarto lugar, el mimetismo respecto a la administración central que también estaba inserto en un proceso de endeudamiento insostenible y desordenado<sup>10</sup>; y en último lugar, la prácticamente nula coordinación de las políticas fiscales entre los niveles subcentrales y el estatal.

Los ECP más que por sí mismos —pues como veremos a continuación estuvieron y están sometidos a importantes problemas de definición—, por escenificar un cambio en las relaciones entre el gobierno central y los autonómicos —que estaban en 1992, tras la crisis de 1990-1991, en su peor momento—, tuvieron un efecto muy positivo, tanto sobre la normalización de endeudamiento autonómico, que desde entonces ha discurrido por caminos de diversificación, aumentando el peso de los valores, como sobre la reducción de los déficits. La normalización de las relaciones Estado-comunidades era una pieza clave de la confianza que precisaban los mercados para absorber la nueva deuda.

En cualquier caso, los ECP han sido una experiencia de gran utilidad, tanto para las comunidades como para el Gobierno central responsable político del cumplimiento de los programas de convergencia que han culminado en la incorporación de España a la Unión Monetaria Europea (UME). No obstante, su puesta en práctica ha puesto de manifiesto varios problemas relevantes, que a continuación analizamos.

Los ECP pueden considerarse como un éxito, ya que han contribuido a la disciplina —sobre todo, autodisciplina— de las finanzas autonómicas, permitiendo a las comunidades conservar gran parte de su capacidad de endeudamiento.

#### a) El problema de la delimitación contable

Ya hemos señalado que la definición de administración de los ECP no coincide con la del PDE. El problema adicional es que esta divergencia no es el resultado de

una transparente definición alternativa sino del arrastre de la definición de 1992, tras intentos fallidos de ampliarla a lo largo del proceso de transición desde el SEC78 al SEC95 que ha cuestionado la delimitación del concepto de administración pública a efectos del PDE.

En ocasiones se ha señalado que los ECP han provocado una huida de las comunidades hacia el endeudamiento fuera de presupuesto o fuera de balance. El proceso es sin embargo más complejo. Cuatro pueden considerarse las vías utilizadas por las comunidades para vehicular su endeudamiento a través de figuras institucionales que evitan su cómputo como deuda en los ECP.

La primera vía es la utilización de estructuras puramente instrumentales amparadas crediticiamente en la **“cesión de un derecho” procedente de su administración**. Es el caso de algunas universidades: la universidad se endeuda para financiar determinadas infraestructuras y la comunidad correspondiente se encarga de transferirla el equivalente a la carga financiera de la deuda contraída; a continuación, la universidad, como prestataria, lleva a cabo una “cesión del derecho” a recibir esta transferencia —presupuestada por la comunidad como gasto de capital plurianual— en favor de las entidades financieras prestamistas. El mismo sistema ha sido también utilizado con corporaciones locales y con consorcios formados por varias administraciones públicas. La introducción de las universidades en la definición de administración autonómica por parte de la contabilidad nacional ha neutralizado estas prácticas, pero no ha sucedido lo mismo con los ECP. En cuanto a las corporaciones locales, la introducción desde 1999 de límites absolutos al endeudamiento de las entidades locales en la LRHL parece responder también a estas prácticas.

En segundo lugar, algunas comunidades han creado **sociedades de infraestructuras**<sup>11</sup>, a las que encargan la construcción de grandes infraestructuras. La sociedad se endeuda sin aval de la administración para financiar la inversión a realizar, cuyo valor acumula como activo en su balance durante el proceso de construcción. Al término del mismo la inversión se transfiere al balance de la administración en virtud de un acuerdo previo —materializado en un convenio— por el que ésta se compromete

10. Mientras el gobierno central criticaba los déficits autonómicos, acumulaba en la Seguridad Social y otros ámbitos de la administración central la inmensa deuda de proveedores a la que después tuvo que hacer frente en 1993, en plena recesión.

11. Las más importantes son Arpegio, de la Comunidad de Madrid, y Gestión de Infraestructuras de la Generalitat de Cataluña. La Xunta de Galicia, la Junta de Castilla-León, la Junta de Andalucía, el Gobierno de Canarias y recientemente también la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, han creado sociedades de este tipo.

a pagar periódicamente un precio –con dotación presupuestaria como compromiso plurianual– que cubre la carga financiera de la deuda durante toda su vida y los servicios de “project management” llevados a cabo por la sociedad. Normalmente, la sociedad garantiza a las entidades prestamistas el pago de la carga de la deuda mediante los ingresos plurianuales de su administración. Estas sociedades pueden llevar a cabo simultáneamente varios proyectos, siendo su valor añadido su capacidad de gestión profesionalizada de éstos, con el consiguiente ahorro de costes en las obras públicas.

En tercer lugar, el sector público autonómico empresarial está formado por multitud de **sociedades mercantiles** –con actividades diversas–, algunas de las cuales también se endeudan. En la actualidad, como en los sistemas anteriores, las autoridades estadísticas están estudiando cada caso de cara a su inclusión o no en el nivel de consolidación de la administración pública, si bien en la actualidad no se incluye ninguna. Un caso relevante es el de las televisiones públicas<sup>12</sup> que en algunos casos acumulan un saldo de deuda significativo y que reproducen el modelo de RTVE, también hoy sometido a debate. La cuestión aquí es la naturaleza de las transferencias que reciben de sus administraciones: ¿son el pago por el servicio público que, junto a la programación comercial, llevan a cabo?

Finalmente, ni los ECP ni el PDE considera tampoco los **compromisos fuera de balance** como deuda viva: es el caso de los avales prestados por las comunidades –sujetos no obstante a los límites que marcan las leyes de presupuestos cada año (como en el Estado)–, el de la financiación por el llamado “modelo alemán” –que implica el pago aplazado de infraestructuras– o el del leasing –cuya “deuda” no aflora al balance aunque sí al presupuesto, a través del capítulo de compra de bienes y servicios–.

#### b) El problema de la bilateralidad y la opacidad

Los acuerdos sobre los ECP, realizados a partir de 1992, no son el resultado de un proceso multilateral. El procedimiento seguido fue el siguiente (tabla 15): tras presentar una cifras agregadas en el CPFF coherentes con el programa de convergencia, el Gobierno central inició negociaciones con cada comunidad para alcanzar acuerdos o protocolos bilaterales sobre los escenarios de consolidación fiscal de cada comunidad, de forma que en conjunto, las

**Tabla 15. LOS ECP DE LAS COMUNIDADES 1992-1999**

Periodo definición	Primer año vigencia	Contexto
1992-1996	1993	Primer Programa Convergencia
1992-1997	1995	Revisión Programa Convergencia
1998-2001	1999	Pacto Estabilidad

FUENTE: Consultores de Administraciones Públicas

comunidades asumían el compromiso de reducir sus necesidades de financiación (déficit no financiero en términos de derechos y obligaciones reconocidas) intensamente. Se trataba pues de un proceso bilateral que se ha reproducido en las siguientes versiones de los ECP. Así, con la experiencia de incumplimiento del Estado en 1993, en julio de 1994 el Gobierno procedió a revisar el Programa de Convergencia con el fin de actualizarlo, pero no se aprobó una revisión de los ECP con las comunidades (con cada comunidad) hasta 1995, si bien la revisión abarcó el periodo 1992-1997, con límites más realistas y ampliándose en un año el horizonte. En realidad, técnicamente, los ECP no pudieron comenzar peor: se incumplían al primer año de su establecimiento efectivo y los límites estuvieron “en cuarentena” durante dos años hasta que las revisiones se firman. Sin embargo, su efecto fue positivo porque escenificaba la normalización de las relaciones financieras CCAA-Estado y la voluntad política conjunta de reducir los déficit.

Agotado el periodo 1993-1997, entre 1998 y 1999 se aprobó un nuevo escenario para el periodo 1998-2001. En este caso, tras la presentación de las cifras agregadas en el CPFF, el Gobierno central ensayó un procedimiento multilateral, solicitando a las comunidades propuestas sobre su distribución comunidad a comunidades. El resultado fue el reparto a las comunidades de una media de las propuestas presentadas, con la que volvió a iniciarse un proceso bilateral de negociación que no culmina hasta avanzado 1999. La única novedad del escenario 1998-2001 reside en que los límites se amplían para incluir la deuda de tesorería.

La bilateralidad de las negociaciones ha impuesto ritmos dilatados que han supuesto por tanto significativas discontinuidades entre los tres ECP negociados hasta ahora así como gran opacidad sobre los límites<sup>13</sup> y su grado de seguimiento.

12. Galicia, Cataluña, Madrid y País Vasco incluyen en su sector público sociedades que gestionan Televisión y Radio.

13. En 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, Bilbao.

### c) Asimetría de esfuerzos y cumplimientos entre comunidades

Uno de los problemas de los ECP en estos años ha sido la asimetría entre comunidades tanto en lo que respecta al incumplimiento de los límites como al esfuerzo relativo que la contención supone. Las desviaciones del propio Estado en sus objetivos de déficit y las discontinuidades que el seguimiento de los ECP ha supuesto a lo largo del periodo 1992-1999, junto con la bilateralidad de las relaciones interadministrativas parecen explicar la impunidad que ha caracterizado las desviaciones.

En la tabla 16 pueden contemplarse los déficits efectivamente generados con los límites de los ECP en sus tres versiones. En el análisis ha de tenerse en cuenta que los años 1994 y 1998 han transcurrido sin que el límite estuviera realmente en vigor, en 1994 por el efecto relajante de las desviaciones del propio Estado y en 1998 por la tardanza en las negociaciones del nuevo periodo. Si se tiene esto en cuenta es evidente que solo la Comunidad Valenciana habría incumplido sistemáticamente, en este caso, en los tres últimos años. Otras comunidades, como Madrid, Asturias o Aragón han incumplido en dos años. Las comunidades que han cumplido siempre los límites de déficit se elevan a ocho.

Tabla 16. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS ESCENARIOS DE CONSOLIDACIÓN PRESUPUESTARIA DÉFICIT (+) / SUPERÁVIT (-) NO FINANCIERO DE LAS CC.AA. (En millones de pesetas)

		Escenario 1992		Escenario 1995			Escenario 1998	
		1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
ANDALUCÍA	Escenarios	139.638,1	121.754,0	100.335,0	90.641,0	63.023,0	43.402,0	35.000,0
	Efectivo	69.237,3	108.725,0	115.133,2	26.891,4	67.266,8	6.222,3	20.330,2
ARAGÓN	Escenario	29.218,2	20.410,8	33.528,0	18.000,0	13.000,0	6.500,0	4.000,0
	Efectivo	23.554,8	25.491,5	30.484,3	3.285,0	16.218,5	7.491,3	-3.476,1
ASTURIAS	Escenario	17.746,0	10.592,9	5.046,0	7.686,0	5.770,9	3.500,0	3.500,0
	Efectivo	14.741,0	8.908,8	1.469,6	-1.190,3	4.450,5	8.091,5	13.370,3
BALEARES	Escenario	4.361,8	7.492,6	-1.830,0	-3.180,4	-2.973,9	2.500,0	1.500,0
	Efectivo	10.407,5	2.949,0	-2.318,3	-293,4	-3.061,0	1.782,6	-5.546,0
C. VALENCIANA	Escenario	43.319,5	64.507,0	45.558,0	41.164,0	31.727,0	36.527,0	13.000,0
	Efectivo	57.277,8	58.859,2	88.865,6	42.511,2	104.854,5	76.992,4	77.746,2
CANARIAS	Escenario	25.692,9	22.542,3	27.478,0	9.736,0	8.000,0	4.700,0	4.000,0
	Efectivo	14.333,5	24.004,9	-9.845,7	26.086,7	27.127,5	1.959,2	-1.870,1
CANTABRIA	Escenario	-2.270,5	4.198,4	-27.974,5	1.787,7	1.560,0	843,0	1.500,0
	Efectivo	-2.904,0	-1.963,4	-27.978,7	-9.000,2	-1.677,6	-684,5	-1.651,1
CASTILLA - LA MANCHA	Escenario	18.702,1	14.533,0	11.169,0	8.800,0	5.053,0	843,0	1.500,0
	Efectivo	17.785,2	11.689,0	11.190,8	6.801,5	-712,4	3.346,0	3.846,7
CASTILLA Y LEÓN	Escenario	22.585,9	20.346,2	16.598,0	14.400,0	8.932,0	5.066,0	5.500,0
	Efectivo	20.028,4	22.735,9	14.454,4	12.058,9	4.815,1	-4.696,2	4.562,8
CATALUÑA	Escenario	50.250,6	49.282,9	95.340,0	73.936,0	46.180,0	26.424,0	19.893,0
	Efectivo	124.533,5	174.657,5	93.840,6	77.274,0	46.038,0	25.770,3	17.552,3
EXTREMADURA	Escenario	13.563,5	13.822,5	11.117,3	8.404,7	4.283,0	2.500,0	3.000,0
	Efectivo	27.321,2	12.153,0	1.699,9	396,5	1.317,6	-1.991,4	-6.363,9
GALICIA	Escenario	66.443,1	56.065,0	50.419,0	40.287,0	26.400,0	24.000,0	n.d.
	Efectivo	75.268,8	53.827,5	48.850,1	37.562,6	26.188,4	20.692,9	16.449,5
LA RIOJA	Escenario	4.361,8	3.487,9	0,0	1.490,0	588,0	0,0	1.100,0
	Efectivo	3.494,3	1.094,8	-432,6	854,0	-2.400,3	-551,0	581,2
MADRID	Escenario	54.911,2	39.206,7	43.777,7	30.909,5	19.686,2	10.722,3	4.000,0
	Efectivo	47.256,4	33.407,7	52.779,1	42.048,2	44.708,6	7.825,5	-8.204,1
MURCIA	Escenario	8.066,4	7.815,5	6.064,6	4.145,0	3.087,0	4.261,8	1.630,0
	Efectivo	8.922,9	6.534,1	4.692,0	987,4	-1.063,7	1.540,3	-1.816,0
NAVARRA	Escenario	47.083,8	38.625,4	28.830,0	23.037,0	16.484,0	8.908,0	6.966,0
	Efectivo	45.892,4	36.030,8	29.218,7	5.128,2	-6.905,8	-7.699,5	-19.803,1
PAÍS VASCO	Escenario	29.098,7	40.692,3	39.236,0	32.247,0	23.732,0	13.655,0	11.528,0
	Efectivo	5.088,5	39.407,0	22.311,9	29.052,6	432,0	7.555,7	-45.190,3
TOTAL	Escenario*	572.773,1	535.375,4	484.692,1	403.490,5	274.532,2	196.909,1	120.117,0
	Efectivo	562.239,8	618.512,2	474.414,7	300.454,3	327.596,6	153.647,4	60.518,5

\* Sin datos de Galicia para 1998

FUENTE: Consultores de las Administraciones Públicas.

**Tabla 17. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS ESCENARIOS DE CONSOLIDACIÓN PRESUPUESTARIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LA DEUDA VIVA EFECTIVA (En millones de pesetas)**

		1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
ANDALUCÍA	Escenario 1992	495.335,8	618.135,9	710.811,1	781.712,8	819.456,6	-	
	Escenario 1995 (r)	495.374,4	617.063,0	718.398,0	810.539,0	875.062,0	920.464,0	
	Escenario 1998							1.124.597,0
	Efectiva total	482.708,0	561.342,0	630.501,0	730.475,0	871.680,0	988.563,0	1.033.104,0
	de Inversión	410.708,0	480.142,0	518.480,0	639.175,0	758.600,0	885.563,0	890.104,0
	de Tesorería	72.000,0	81.200,0	112.021,0	91.300,0	113.080,0	103.000,0	143.000,0
ARAGÓN	Escenario 1992	54.373,4	74.925,6	85.464,1	90.741,2	92.903,9	-	
	Escenario 1995	54.225,6	77.912,3	111.440,3	129.440,3	142.440,3	148.940,3	
	Escenario 1998							152.940,3
	Efectiva total	56.610,0	77.912,0	98.264,0	115.424,0	129.524,0	130.927,0	149.842,0
	de Inversión	56.610,0	77.912,0	98.264,0	115.424,0	129.524,0	130.927,0	149.842,0
	de Tesorería	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
ASTURIAS	Escenario 1992	57.361,0	67.736,5	75.736,5	81.815,8	88.139,6	-	
	Escenario 1995	57.499,4	62.544,0	67.990,0	75.676,0	81.446,9	84.946,9	
	Escenario 1998							88.446,9
	Efectiva total	49.475,9	62.544,2	67.860,0	72.168,0	68.385,0	75.826,0	93.637,0
	de Inversión	49.475,9	62.544,2	67.860,0	72.168,0	68.385,0	75.826,0	93.637,0
	de Tesorería	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
BALEARES	Escenario 1992	29.278,0	37.462,8	42.384,6	46.114,4	49.231,1	-	
	Escenario 1995	29.536,8	34.128,0	38.839,0	44.107,4	49.224,3	52.124,3	
	Escenario 1998							53.624,3
	Efectiva total	32.739,8	40.114,2	45.085,7	48.024,7	43.777,1	41.441,0	43.193,8
	de Inversión	28.772,8	33.488,2	38.405,7	42.574,7	42.077,1	41.441,0	43.193,8
	de Tesorería	3.967,0	6.626,0	6.680,0	5.450,0	1.700,0	0,0	0,0
C. VALENCIANA	Escenario 1992	188.215,7	233.173,5	261.950,9	286.355,3	301.739,0	-	
	Escenario 1995 (r)	188.033,1	263.824,0	310.382,0	352.546,0	385.272,0	422.800,0	
	Escenario 1998							539.261,6
	Efectiva total	238.718,1	310.747,0	387.320,3	410.517,2	477.052,8	526.274,2	587.030,4
	de Inversión	188.032,8	231.901,0	310.386,0	352.548,6	385.275,6	425.573,2	539.236,7
	de Tesorería	50.685,3	78.846,0	76.934,3	57.968,6	91.777,2	100.701,0	47.793,7
CANARIAS	Escenario 1992	80.663,9	103.345,6	117.426,3	127.930,2	132.606,4	-	
	Escenario 1995	80.779,1	102.115,6	129.843,6	139.829,6	148.079,6	153.079,6	
	Escenario 1998							157.079,6
	Efectiva total	69.505,0	96.017,5	114.975,2	118.405,0	138.408,7	131.872,0	134.249,5
	de Inversión	69.505,0	96.017,5	114.975,2	118.405,0	129.408,7	131.872,0	134.249,5
	de Tesorería	0,0	0,0	0,0	0,0	9.000,0	0,0	0,0
CANTABRIA	Escenario 1992	57.361,0	67.174,6	75.041,6	72.146,7	66.700,2	-	
	Escenario 1995	57.127,4	48.828,7	44.451,5	38.377,8	31.883,2	31.048,8	
	Escenario 1998							35.474,0
	Efectiva total	50.887,0	52.429,0	44.451,0	38.190,0	35.200,0	30.960,8	29.967,2
	de Inversión	46.887,0	48.829,0	44.451,0	38.190,0	35.200,0	30.960,8	29.967,2
	de Tesorería	4.000,0	3.600,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
CASTILLA - LA MANCHA	Escenario 1992	39.435,7	53.610,5	64.619,2	70.659,1	75.434,8	-	
	Escenario 1995	39.560,4	54.665,0	65.934,0	74.834,0	79.987,0	83.487,0	
	Escenario 1998							87.548,0
	Efectiva total	39.514,0	53.630,0	63.639,0	70.336,0	78.094,0	83.547,9	95.212,8
	de Inversión	39.514,0	53.630,0	63.639,0	70.336,0	78.094,0	81.547,9	86.802,8
	de Tesorería	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2.000,0	8.410,0
CASTILLA Y LEÓN	Escenario 1992	57.361,0	77.509,2	95.191,7	105.616,8	111.961,1	-	
	Escenario 1995	57.101,5	80.664,0	97.262,0	111.662,0	120.594,0	136.386,1	
	Escenario 1998							160.386,0
	Efectiva total	57.101,5	77.430,0	115.030,0	129.429,4	136.862,0	152.154,0	152.365,4
	de Inversión	57.101,5	77.430,0	95.030,0	109.429,4	118.362,0	134.154,0	137.365,4
	de Tesorería	0,0	0,0	20.000,0	20.000,0	18.500,0	18.000,0	15.000,0
CATALUÑA	Escenario 1992	326.838,0	384.316,5	430.099,8	470.069,0	503.427,7	-	
	Escenario 1995	326.549,6	519.995,0	625.335,0	708.271,0	759.451,0	901.841,0	
	Escenario 1998							1.318.939,0
	Efectiva total	477.455,0	615.280,0	788.238,0	1.007.530,0	1.179.956,0	1.299.511,0	1.307.874,1
	de Inversión	326.418,0	388.345,0	503.499,0	684.456,0	826.214,0	885.177,0	1.033.024,1
	de Tesorería	151.037,0	226.935,0	284.739,0	323.074,0	353.742,0	414.334,0	274.850,0

Tabla 17. CONTINUACIÓN

		1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
EXTREMADURA	Escenario 1992	43.020,7	56.840,1	67.398,5	75.865,6	80.993,1	-	
	Escenario 1995	42.726,4	68.029,0	80.494,0	89.070,0	93.853,0	98.353,3	
	Escenario 1998							100.719,4
	Efectiva total	40.155,0	55.394,0	71.383,0	77.437,3	93.550,1	96.334,4	99.837,0
	de Inversión	40.155,0	55.394,0	71.383,0	77.437,3	93.550,1	96.334,4	99.837,0
de Tesorería	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
GALICIA	Escenario 1992	186.423,1	244.154,0	281.406,2	309.412,5	323.178,4	-	
	Escenario 1995	186.649,9	247.155,0	299.636,0	342.508,0	377.508,0	400.108,0	
	Escenario 1998*							n.d.
	Efectiva total	185.202,6	243.901,1	297.573,9	340.273,4	375.272,0	402.871,3	421.576,8
	de Inversión	185.202,6	243.901,1	297.573,9	340.273,4	375.272,0	402.871,3	421.577,0
de Tesorería	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
LA RIOJA	Escenario 1992	25.692,9	29.711,9	31.267,4	32.726,3	33.350,1	-	
	Escenario 1995	25.937,7	20.825,0	20.825,0	22.315,0	22.903,0	22.903,0	
	Escenario 1998							24.003,0
	Efectiva total	19.507,0	20.825,0	22.436,0	22.093,0	19.993,0	19.560,0	20.652,5
	de Inversión	16.411,0	19.295,0	20.896,0	19.620,0	19.993,0	19.560,0	20.652,5
de Tesorería	3.096,0	1.530,0	1.540,0	2.473,0	0,0	0,0	0,0	
MADRID	Escenario 1992	239.601,5	279.033,1	306.420,0	319.825,4	327.942,7	-	
	Escenario 1995	239.648,4	273.958,3	317.736,0	348.645,5	368.331,6	379.053,9	
	Escenario 1998							503.387,3
	Efectiva total	285.533,0	357.933,0	393.238,0	434.823,0	470.748,1	484.757,4	485.499,1
	de Inversión	237.473,0	273.958,0	317.790,0	348.644,9	368.331,1	379.053,4	392.498,6
de Tesorería	48.060,0	83.975,0	75.448,0	86.178,2	102.417,0	105.704,0	93.000,5	
MURCIA	Escenario 1992	65.726,1	73.633,7	77.821,0	80.328,2	80.993,1	-	
	Escenario 1995 (r)	65.770,4	76.386,0	82.450,6	87.045,4	90.166,4	91.928,2	
	Escenario 1998							94.599,3
	Efectiva total	69.251,0	77.035,3	82.283,0	85.712,1	89.005,0	91.491,5	93.486,4
	de Inversión	64.677,0	72.924,5	77.374,1	81.889,0	87.305,0	91.339,3	92.711,9
de Tesorería	4.574,0	4.110,8	4.908,9	3.823,1	1.700,0	152,2	774,5	
NAVARRA	Escenario 1992	38.838,2	78.801,0	100.750,4	110.079,4	103.226,5	-	
	Escenario 1995	38.790,6	76.591,0	110.123,0	134.660,0	152.744,0	162.452,0	
	Escenario 1998							133.268,0
	Efectiva total	40.860,0	76.593,0	110.123,0	133.187,0	132.432,0	128.268,0	117.277,0
	de Inversión	40.860,0	76.593,0	110.123,0	133.187,0	132.432,0	128.268,0	117.277,0
de Tesorería	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
PAÍS VASCO	Escenario 1992	152.365,1	200.878,0	241.106,0	273.711,0	296.974,7	-	
	Escenario 1995	152.648,0	200.864,0	252.308,0	296.379,0	332.623,0	359.653,0	
	Escenario 1998							371.181,0
	Efectiva total	152.603,0	198.321,0	248.755,0	291.613,2	324.721,0	355.062,4	343.140,0
	de Inversión	152.603,0	198.321,0	248.755,0	291.613,2	324.721,0	355.062,4	343.140,0
de Tesorería	4.000,0	3.600,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	

\* Galicia no ha facilitado su Escenario para 1998.

Previsible revisión del Escenario de la C. Valenciana de 1998.

FUENTE: Consultores de las Administraciones Públicas.

En cuanto a los límites de **deuda**, el cumplimiento es, sin embargo, la norma: solo los límites de 1998, que incluyen ya la deuda de tesorería parecen generar problemas en algunas comunidades, como Asturias, la Comunidad Valenciana o Castilla-La Mancha.

Por otra parte, los límites de deuda y déficit suponen realmente esfuerzos de contención muy diferentes de unas comunidades a otras. Si analizamos los límites del periodo 1998-2001 en términos de ingresos corrientes (tablas 18 y 19) puede concluirse que la equivalencia

de perfil de déficit –acabar todas las comunidades en el 2001 con déficit cero– puede suponer esfuerzos menos justificados en comunidades menos endeudadas que en las más endeudadas.

#### d) Asimetría entre los límites de déficit y los de deuda

Los escenarios de déficit y deuda son coherentes entre sí, ya que los de deuda se construyen haciendo que la variación del límite de la deuda coincida con el límite

**Tabla 18. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS ESCENARIOS DE CONSOLIDACIÓN PRESUPUESTARIA DÉFICIT (+) / SUPERÁVIT (-) NO FINANCIERO DE LAS CC.AA. (En millones de pesetas y % ingresos corrientes liquidados en 1998 y previstos en los años siguientes)**

	DÉFICIT EFECTIVO		Escenario 1998		
	1998	1998	1999	2000	2001
<b>FORALES</b>					
NAVARRA	-19.803,1	6.966,0	3.960,0	2.872,0	0,0
	-5,9	2,1	1,1	0,8	0,0
PAÍS VASCO*	-45.190,3	11.528,0	10.135,0	8.611,0	0,0
	-6,1	1,5	1,3	1,0	0,0
<b>ART. 143</b>					
ARAGÓN	-3.476,1	4.000,0	3.100,0	2.600,0	0,0
	-2,1	2,4	1,7	1,4	0,0
ASTURIAS	13.370,3	3.500,0	3.000,0	2.500,0	0,0
	14,0	3,7	3,0	2,3	0,0
BALEARES	-5.546,0	1.500,0	2.500,0	1.500,0	0,0
	-4,6	1,2	2,0	1,1	0,0
CANTABRIA	-1.651,1	1.500,0	1.400,0	1.200,0	0,0
	-2,8	2,5	2,2	1,8	0,0
CASTILLA-LA MANCHA	3.846,7	4.000,0	3.400,0	2.900,0	0,0
	1,5	1,6	1,3	1,0	0,0
CASTILLA Y LEÓN	4.562,8	5.500,0	4.900,0	4.100,0	0,0
	1,3	1,5	1,3	1,0	0,0
EXTREMADURA	-6.363,9	3.000,0	2.500,0	2.000,0	0,0
	-3,6	1,7	1,3	1,0	0,0
LA RIOJA	581,2	1.100,0	1.000,0	900,0	0,0
	1,6	3,1	2,6	2,3	0,0
MADRID	-8.204,1	4.000,0	2.000,0	0,0	0,0
	-1,7	0,9	0,4	0,0	0,0
MURCIA	-1.816,0	1.630,0	1.440,0	1.220,0	0,0
	-1,9	1,7	1,4	1,1	0,0
<b>ART. 151</b>					
ANDALUCÍA	20.330,2	35.000,0	26.550,0	20.785,0	0,0
	1,0	1,6	1,2	0,9	0,0
C. VALENCIANA	77.746	13.000,0	10.500,0	7.500,0	0,0
	8,3	1,4	1,1	0,7	0,0
CANARIAS	-1.870,1	4.000,0	3.400,0	2.800,0	0,0
	-0,4	0,8	0,7	0,5	0,0
CATALUÑA	17.552,3	19.893,0	15.074,0	11.254,0	0,0
	1,0	1,1	0,8	0,6	0,0
GALICIA**	16.449,5	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	2,1				

\* Pendiente de confirmar el superávit del País Vasco en 1998

\*\* Galicia no ha facilitado los datos de los ECP vigentes en 1998-2001

FUENTE: Consultores de las Administraciones Públicas

**Tabla 19. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS ESCENARIOS DE CONSOLIDACIÓN PRESUPUESTARIA DEUDA VIVA DE LAS CC.AA. (En millones de pesetas y % ingresos corrientes liquidados en 1998 y previstos en los años siguientes)**

	DEUDA EFECTIVA		Escenario 1998		
	1998	1998	1999	2000	2001
<b>FORALES</b>					
NAVARRA	117.277,0	133.268,0	137.228,0	140.100,0	140.100,0
	34,7	39,4	38,3	37,2	0,0
PAÍS VASCO	343.140,0	371.181,0	381.316,0	389.927,0	389.927,0
	46,0	49,7	48,2	46,9	0,0
<b>ART. 143</b>					
ARAGÓN	149.842,0	152.940,3	156.040,3	158.640,3	158.640,3
	88,5	90,3	87,0	84,1	0,0
ASTURIAS	93.637,0	88.446,9	91.446,9	93.946,9	93.946,9
	98,0	92,6	90,4	88,3	0,0
BALEARES	43.193,8	53.624,3	56.124,3	57.624,3	57.624,3
	35,9	44,5	44,0	42,9	0,0
CANTABRIA	29.967,2	35.474,0	36.874,0	38.074,0	38.074,0
	50,9	60,2	59,1	58,0	0,0
CASTILLA-LA MANCHA	95.212,8	87.548,0	90.948,0	93.848,0	93.848,0
	38,1	35,0	34,4	33,7	0,0
CASTILLA Y LEÓN	152.365,4	160.386,0	165.286,0	169.386,0	169.386,0
	42,2	44,4	43,2	42,1	0,0
EXTREMADURA	99.837,0	100.719,4	103.219,4	105.219,4	105.219,4
	55,9	56,4	54,6	52,9	50,3
LA RIOJA	20.652,5	24.003,0	25.003,0	25.903,0	25.903,0
	57,8	67,2	66,1	65,1	0,0
MADRID	485.499,1	503.387,3	505.387,3	505.387,3	505.387,3
	103,3	107,1	101,6	96,6	0,0
MURCIA	93.486,4	94.599,3	96.039,3	97.259,3	97.259,3
	98,1	99,3	95,2	91,6	0,0
<b>ART. 151</b>					
ANDALUCÍA	1.033.104,0	1.124.597,0	1.145.147,0	1.159.932,0	1.153.932,0
	48,6	52,9	50,9	49,0	46,3
C. VALENCIANA	587.030,4	539.261,6	549.761,6	557.261,6	557.261,6
	62,4	57,4	55,2	53,2	0,0
CANARIAS	134.249,5	157.079,6	160.479,6	163.279,6	163.279,6
	27,6	32,3	31,2	30,1	0,0
CATALUÑA	1.307.874,1	1.318.939,0	1.334.013,0	1.345.267,0	1.345.267,0
	72,7	73,3	70,0	67,1	0,0
GALICIA*	421.576,8				
	54,3	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL*	5.207.944,8	4.945.454,7	5.034.313,7	5.101.055,7	5.095.055,7
	57,6	54,7	52,5	50,6	48,1

Galicia no ha facilitado los datos de los ECP vigentes en 1998-2001

FUENTE: Consultores de las Administraciones Públicas

**Tabla 20. EVOLUCIÓN DEL SALDO NO FINANCIERO SOBRE INGRESOS CORRIENTES DE LAS CC.AA. En términos de derechos y obligaciones reconocidos. Porcentaje sobre ingresos corrientes.**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>CC.AA. Régimen Foral</b>							
NAVARRA	-26,5	-19,0	-15,3	-2,3	2,8	2,9	5,9
PAÍS VASCO	-1,0	-7,4	-3,9	-5,0	-0,1	-1,1	6,1
<b>TOTAL GRUPO</b>	<b>-7,4</b>	<b>-10,4</b>	<b>-6,8</b>	<b>-4,2</b>	<b>0,7</b>	<b>0,0</b>	<b>6,0</b>
<b>CC.AA. Régimen Común</b>							
<b>Art. 143</b>							
ARAGÓN	-39,8	-44,6	-31,3	-2,8	-11,8	-4,9	2,1
CASTILLA - LA MANCHA	-14,1	-6,3	-4,7	-2,6	0,3	-1,4	-1,5
CASTILLA Y LEÓN	-16,2	-16,5	-6,0	-4,5	-1,5	1,4	-1,3
EXTREMADURA	-58,3	-21,5	-2,8	-0,6	-1,0	1,3	3,6
ASTURIAS	-30,0	-16,4	-2,0	1,8	-5,5	-9,1	-14,0
BALEARES	-30,4	-8,3	5,0	0,6	5,5	-2,6	4,6
CANTABRIA	7,9	5,1	49,0	25,2	4,2	1,3	2,8
MADRID	-20,6	-12,2	-19,9	-15,8	-12,7	-1,9	1,7
MURCIA	-18,3	-13,1	-8,3	-1,7	1,4	-1,8	1,9
LA RIOJA	-18,0	-5,7	1,9	-3,3	8,3	1,8	-1,6
<b>TOTAL GRUPO</b>	<b>-22,0</b>	<b>-13,5</b>	<b>-7,4</b>	<b>-4,6</b>	<b>-4,3</b>	<b>-1,4</b>	<b>0,3</b>
<b>Art. 151</b>							
ANDALUCÍA	-4,9	-7,7	-7,6	-1,7	-3,8	-0,3	-1,0
CANARIAS	-5,8	-11,3	2,9	-6,7	-6,7	-0,5	0,4
CATALUÑA	-10,2	-13,5	-6,4	-5,3	-2,9	-1,5	-1,0
GALICIA	-14,5	-9,5	-8,2	-5,9	-3,8	-2,9	-2,1
C. VALENCIANA	-7,7	-7,5	-11,3	-5,8	-13,6	-9,1	-8,3
<b>TOTAL GRUPO</b>	<b>-8,2</b>	<b>-9,7</b>	<b>-7,0</b>	<b>-4,4</b>	<b>-5,2</b>	<b>-2,3</b>	<b>-2,1</b>
<b>TOTAL</b>	<b>-10,0</b>	<b>-10,4</b>	<b>-7,1</b>	<b>-4,4</b>	<b>-4,3</b>	<b>-1,9</b>	<b>-0,7</b>

FUENTE: Consultores de las Administraciones Públicas

\* Pendiente de confirmar los datos del País Vasco en 1998.

del déficit. Sin embargo, como hemos destacado está no es la lógica de la aritmética presupuestaria: por una parte, el déficit puede diferir del endeudamiento por ser significativa la variación neta presupuestaria de activos financieros; y por otra, la variación de la deuda puede diferir de las necesidades de endeudamiento como consecuencia de variaciones del remanente de tesorería.

Así, se abre una casuística relevante:

1. Algunas comunidades, como Canarias en 1995, por ejemplo, se han desviado al alza de su límite de endeudamiento en términos de déficit pero no en términos de necesidad de endeudamiento por aplicar al presupuesto fuertes remanente de tesorería positivos previos.

2. Otras comunidades han jugado con los efectos en términos de caja: han cumplido a rajatabla el límite de deuda –el más vigilado por los mercados de deuda– pero no han hecho lo paralelo en el límite de déficit, acumulando obligaciones pendientes de cobro (transferencias a terceros o proveedores) o acumulando deuda de tesorería.
3. Por supuesto, algunas comunidades han maquillado también sus cifras de déficit, contabilizando derechos pendientes de cobro en realidad incobrables.
4. Finalmente, algunas comunidades han utilizado la variación de activos financieros como vía de inversión en detrimento de las transferencias de capital, lo que permite adelgazar el déficit, pero no el endeudamiento neto.

En definitiva existe una clara autonomía entre los dos límites y ello es aprovechado en algunos casos para ofrecer una imagen mejor en deuda, cuyo saldo se conoce poco después de finalizado el año, o en déficit, que ha de esperar para su publicación al lento proceso de liquidación que suele caracterizar a las comunidades.

### 3. Consideraciones finales y conclusiones

Las comunidades autónomas nacieron en los primeros años 80 como resultado de un proceso de descentralización en el que fueron asumiendo antiguas competencias del Estado bajo el principio del "coste efectivo": una participación en los ingresos del Estado, bajo la forma de transferencia no finalista, debía cubrir con "suficiencia" el coste efectivo negociado para cada competencia descentralizada en la Comisión Mixta Estado-Comunidad. Bajo esta orientación, las comunidades serían administraciones de déficit presupuestario nulo. Y así fue prácticamente hasta finales de los ochenta. ¿que pasó para que esta situación de equilibrio cambiara?

Un primer factor reside sin duda en el hecho de que en la descentralización del Estado se asignan a las Comunidades ingresos corrientes que cubrían perfectamente –y con cierto exceso– gastos corrientes y al mismo tiempo se permitía el endeudamiento para financiar inversiones. Y todo ello, salvo el limitado caso de las comunidades uniprovinciales –que heredan la deuda viva de sus antiguas diputaciones–, sin asumir porción alguna de la deuda viva preexistente.

Las comunidades nacieron asumiendo competencias que antes desempeñaba el Estado pero sin el lastre de tener que hacer frente a una deuda preexistente que no se descentralizó. Evidentemente ello hacía de las comunidades prestatarios ideales para los mercados crediticios y de capitales: entidades con capacidad para generar ahorro bruto y sin endeudamiento. Todo estaba preparado para el momento en que los gobiernos autonómicos decidieran acumular déficit en sus liquidaciones presupuestarias. Y así ocurrió entre 1987 y 1991, siguiendo la senda del Estado y en parte para aprovechar la cofinanciación europea de inversiones, de una manera, como hemos señalado, explosiva y desordenada.

En 1991 el Estado trató de utilizar su capacidad administrativa de autorizar las emisiones de valores y de endeuda-

miento en el exterior como factor de disciplina no permitiendo emisión o préstamo en divisas alguno; y, al mismo tiempo el Banco de España recalcó paralelamente que el Estado no asumía la responsabilidad de la deuda autonómica. En la medida en que, en este contexto, la apelación al endeudamiento tenía lugar vía crédito en pesetas –mediante préstamos sindicados o bilaterales–, el mercado bancario pronto se vio saturado y alarmado por la demanda de fondos de estas administraciones. Se formaba así un ambiente de recelo respecto a las Comunidades que, si bien contribuyó sin duda a la disciplina financiera, lo hizo a un coste demasiado elevado y que ha dejado muchas secuelas. El racionamiento crediticio y los altos costes financieros tuvieron sin duda un efecto disciplinador, pero también distorsionaron, **sesgándolo al corto plazo**, el endeudamiento autonómico: el acceso al crédito de tesorería (pólizas) era más sencillo (e incluso más recomendable, dado su coste) que el crédito a largo.

En este contexto, los ECP representaron un retorno a las relaciones armónicas entre el Estado y las comunidades y, de ahí, su éxito. Entre 1992 y 1998 el déficit de las comunidades –administración consolidada con Seguridad Social transferida– ha pasado de 558,2 m.m. de pesetas (un 10% de los ingresos corrientes) a 60,5 m.m. (a penas un 0,7%). Las comunidades del 143 registraron en 1998 un superávit, en términos agregados, como las forales en 1996 a 1998. En las del 151 el saldo negativo es ya muy pequeño, solo un 2,1% de los ingresos corrientes.

En nuestra opinión, esta evolución tiene su origen no tanto en la disciplina **impuesta** por los ECP, sino en la **autodisciplina** de las propias comunidades, que han tratado de mejorar la sostenibilidad de sus deudas sin sacrificar su inversión en la economía, aumentando el ahorro corriente bruto. Los niveles de endeudamiento se han frenado, situándose la deuda viva sobre los ingresos corrientes en el 57,6% en 1998, por primera vez por debajo del año anterior (ver tabla 21). En paralelo, las comunidades han saneado su posición de liquidez sobrefinanciando las necesidades de endeudamiento en los últimos años.

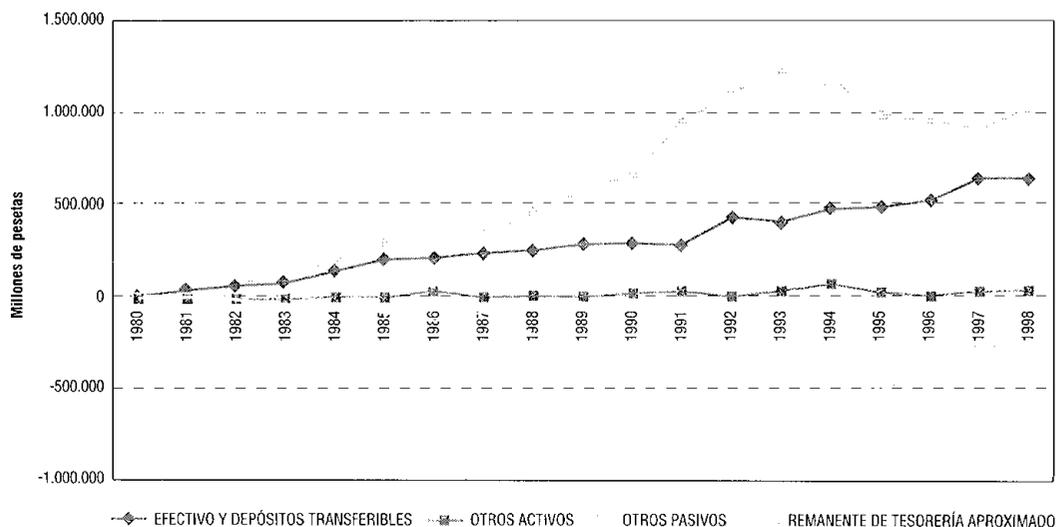
Las evidencias que ofrece este trabajo parece avalar la tesis de la importancia de la disciplina del mercado en la contención del endeudamiento y, sobre todo, en la preservación de su capacidad de endeudamiento, por parte de las comunidades, toda vez que ni los límites de la Lofca ni los de los ECP ofrecen un diseño técnico suficientemente eficaz como para permitir pensar en su relevancia para explicar por sí solos el comportamiento financiero de las comunidades en el horizonte 1992-1998.

Tabla 21. EVOLUCIÓN DE LA DEUDA VIVA TOTAL SOBRE INGRESOS CORRIENTES DE LAS CC.AA. (En %)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>CC.AA. Régimen Foral</b>							
NAVARRA	23,6	40,5	57,8	58,6	54,2	48,2	34,7
PAÍS VASCO	29,3	37,2	44,0	50,3	49,1	53,2	46,0
<b>TOTAL GRUPO</b>	<b>27,9</b>	<b>38,0</b>	<b>47,5</b>	<b>52,7</b>	<b>50,5</b>	<b>51,8</b>	<b>42,4</b>
<b>CC.AA. Régimen Común</b>							
<b>Art. 143</b>							
ARAGÓN	95,7	136,3	100,9	97,7	94,3	85,1	88,5
CASTILLA - LA MANCHA	31,2	28,7	26,8	27,3	37,5	35,0	38,1
CASTILLA Y LEÓN	46,3	56,0	47,7	48,3	42,7	44,2	42,2
EXTREMADURA	85,7	98,1	117,7	117,0	67,5	61,7	55,9
ASTURIAS	100,6	115,2	94,1	108,9	85,2	85,0	98,0
BALEARES	88,9	108,9	91,6	97,9	78,3	61,0	35,9
CANTABRIA	144,5	104,7	79,4	106,9	87,6	57,8	50,9
MADRID	124,3	130,3	147,9	163,3	133,9	115,8	103,3
MURCIA	142,1	154,8	145,9	148,3	115,9	109,2	98,1
LA RIOJA	100,6	109,0	97,9	85,3	69,3	62,4	57,8
<b>TOTAL GRUPO</b>	<b>90,6</b>	<b>96,3</b>	<b>86,7</b>	<b>90,3</b>	<b>80,9</b>	<b>74,0</b>	<b>68,9</b>
<b>Art. 151</b>							
ANDALUCÍA	34,5	39,6	41,6	45,6	48,8	49,6	48,6
CANARIAS	28,1	45,1	33,5	30,6	31,7	30,3	27,6
CATALUÑA	39,2	47,7	54,1	69,4	74,1	77,3	72,7
GALICIA	35,8	43,2	50,0	53,5	55,0	55,4	54,3
C. VALENCIANA	32,3	39,8	49,1	55,6	61,9	62,1	62,4
<b>TOTAL GRUPO</b>	<b>35,2</b>	<b>42,8</b>	<b>47,2</b>	<b>54,1</b>	<b>57,9</b>	<b>58,9</b>	<b>56,9</b>
<b>TOTAL</b>	<b>42,0</b>	<b>50,5</b>	<b>54,1</b>	<b>60,4</b>	<b>61,4</b>	<b>61,1</b>	<b>58,3</b>

FUENTE: Consultores de las Administraciones Públicas

Gráfico 4. CC.AA.: APROXIMACIÓN AL REMANENTE DE TESORERÍA



**Anexo 1. RELACIÓN DE ENTES Y ORGANISMOS QUE, A EFECTOS CONTABLES, DEBEN INCLUIRSE EN EL SECTOR DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS AUTONÓMICAS REFERIDOS A 31-12-1998**

	<b>OTRAS ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS</b>	<b>UNIVERSIDADES DEPENDIENTES DE LAS CC.AA.</b>
ANDALUCÍA	PATRONATO DE LA ALHAMBRA Y GENERALIFE INSTITUTO ANDALUZ DE REFORMA AGRARIA INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACION PUBLICA DE SEVILLA INSTITUTO ANDALUZ DE LA MUJER INSTITUTO DE ESTADISTICA DE ANDALUCIA CENTRO ANDALUZ DE ARTE CONTEMPORANEO INSTITUTO ANDALUZ DE LA JUVENTUD	UNIVERSIDAD DE CADIZ UNIVERSIDAD DE CORDOBA UNIVERSIDAD DE GRANADA UNIVERSIDAD DE MALAGA UNIVERSIDAD DE SEVILLA UNIVERSIDAD DE ALMERIA UNIVERSIDAD DE HUELVA UNIVERSIDAD DE JAEN UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCIA
ARAGÓN	SERVICIO ARAGONES DE SALUD INSTITUTO ARAGONES DE SERVICIOS SOCIALES	UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA
ASTURIAS	CENTRO REGIONAL DE BELLAS ARTES DE OVIEDO INSTITUTO DE FOMENTO REGIONAL CONSEJO DE LA JUVENTUD DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS ORQUESTA SINFONICA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS COMISION REGIONAL DEL BANCO DE TIERRAS DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS ESTABLECIMIENTOS RESIDENCIALES PARA ANCIANOS DE ASTURIAS <b>SERVICIO DE SALUD DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS</b> JUNTA DE SANEAMIENTO CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS	UNIVERSIDAD DE OVIEDO
BALEARES	SERVICIO BALEAR DE LA SALUD	
CANARIAS	INSTITUTO CANARIO DE ESTADISTICA INSTITUTO CANARIO DE LA MUJER INSTITUTO CANARIO DE ADMINISTRACION PUBLICA INSTITUTO CANARIO DE INVESTIGACIONES AGRARIAS INSTITUTO CANARIO DE FORMACION Y EMPLEO	UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA UNIVERSIDAD DE LA LAGUNA
CANTABRIA	<b>CONSEJO ASESOR DE RTVE EN CANTABRIA</b> CENTRO DE ESTUDIOS DE LA ADMINISTRACION REGIONAL DE CANTABRIA CENTRO DE INVESTIGACION DEL MEDIO AMBIENTE DE CANTABRIA	UNIVERSIDAD DE CANTABRIA
CASTILLA Y LEÓN	GERENCIA DE SERVICIOS SOCIALES DE CASTILLA Y LEON	UNIVERSIDAD DE BURGOS UNIVERSIDAD DE LEON UNIVERSIDAD DE SALAMANCA UNIVERSIDAD DE VALLADOLID
CASTILLA - LA MANCHA		UNIVERSIDAD CASTELLANO MANCHEGA
PAÍS VASCO	INSTITUTO VASCO DE ADMINISTRACION PUBLICA INSTITUTO DE ALFABETIZACION Y EUSKALDUNIZACION DE ADULTOS EUSKAL ESTADISTIKA ERAKUNDEA INSTITUTO VASCO DE ESTADISTICA INSTITUTO VASCO DE LA MUJER-EMAKUMEAREN EUSKAL ERAKUNDEA INSTITUTO VASCO DE EDUCACION FISICA ACADEMIA DE POLICIA DEL PAIS VASCO INSTITUTO VASCO DE SEGURIDAD Y SALUD	UNIVERSIDAD DEL PAIS VASCO
C. VALENCIANA	INSTITUTO VALENCIANO DE LA JUVENTUD	UNIVERSIDAD DE ALICANTE UNIVERSITAT DE VALENCIA UNIVERSIDAD POLITECNICA DE VALENCIA UNIVERSIDAD MIGUEL HERNANDEZ DE ELCHE UNIVERSITAT JAUME I DE CASTELLON
LA RIOJA		UNIVERSIDAD DE LA RIOJA
NAVARRA	ESTACION DE VITICULTURA Y ENOLOGIA DE NAVARRA INSTITUTO NAVARRO DE ADMINISTRACION PUBLICA INSTITUTO NAVARRO DE DEPORTE Y JUVENTUD INSTITUTO NAVARRO DE SALUD LABORAL INSTITUTO NAVARRO DE LA MUJER	UNIVERSIDAD PUBLICA DE NAVARRA

Anexo 1. CONTINUACIÓN

	OTRAS ADMINISTRACIONES AUTÓNOMICAS	UNIVERSIDADES DEPENDIENTES DE LAS CC.AA.
MURCIA	<p>CONSEJO DE LA JUVENTUD DE LA REGION DE MURCIA</p> <p>INSTITUTO DE SERVICIOS SOCIALES DE LA REGION DE MURCIA</p> <p>SERVICIO MURCIANO DE SALUD</p> <p>AGENCIA REGIONAL DE RECAUDACION</p>	UNIVERSIDAD DE MURCIA
MADRID	<p>SERVICIO REGIONAL DE BIENESTAR SOCIAL</p> <p>PATRONATO MADRILEÑO DE AREAS DE MONTAÑA</p> <p>INFORMATICA Y COMUNICACIONES DE LA COMUNIDAD DE MADRID</p>	<p>UNIVERSIDAD AUTONOMA DE MADRID</p> <p>UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID</p> <p>UNIVERSIDAD POLITECNICA DE MADRID</p> <p>UNIVERSIDAD DE ALCALA DE HENARES</p> <p>UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID</p>
EXTREMADURA	CONSEJO DE LA JUVENTUD DE EXTREMADURA	UNIVERSIDAD DE EXTREMADURA
GALICIA	<p>ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</p> <p>SERVICIO GALEGO DE PROMOCIÓN DA IGUALDADE DO HOME E DA MULLER</p> <p>ACADEMIA GALEGA DE SEGURIDADE</p> <p>INSTITUTO GALEGO DE CONSUMO</p> <p>AUGAS DE GALICIA</p> <p>INSTITUTO GALEGO DE ESTADISTICA</p>	<p>UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA</p> <p>UNIVERSIDADE DA CORÑA</p> <p>UNIVERSIDAD DE VIGO</p>
CATALUÑA	<p>PATRONAT DE LA MUNTANYA DE MONTSERRAT</p> <p>JUNTA D'AIGUES DE CATALUNYA</p> <p>INSTITUT CATALA DE LA VINYA I EL VI</p> <p>ESCOLA D'ADMINISTRACIO PUBLICA DE CATALUNYA</p> <p>INSTITUT D ESTUDIS DE LA SALUT</p> <p>INSTITUT NACIONAL D'EDUCACIO FISICA DE CATALUNYA</p> <p>INSTITUT PER LA PROMOCIO I LA REFORMACIO COOPERATIVES DE BARCELONA</p> <p>INSTITUT CATALA DEL CONSUM GENERALITAT DE CATALUNYA</p> <p>ESCOLA DE POLICIA DE CATALUNYA DEPARTAMENT DE GOVERNACIO</p> <p>INSTITUT CATALA DE NOVES PROFESSIONS</p> <p>INSTITUCIO DE LES LLETRES CATALANES</p> <p>INSTITUT CATALA DE LA MEDITERRANIA D'ESTUDIS I COOPERACIO</p> <p>INSTITUT CATALA DE LA DONA</p> <p>INSTITUT D'ESTADISTICA DE CATALUNYA</p> <p>CENTRE D'ESTUDIS JURIDICSI FORMACIO ESPECIALITZADA</p> <p>MUSEU DE LA CIENCIA I DE LA TECNICA DE CATALUNYA</p> <p>INSTITUT CATALA DEL VOLUNTARIAT</p> <p>BIBLIOTECA DE CATALUÑA</p> <p>INSTITUT D'ASSISTENCIA SANITARIA</p> <p>GESTIO DE SERVEIS SANITARIS</p> <p>INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE LAS COMARCAS DEL EBRO</p> <p>GESTIO I PRESTACIO DE SERVEIS DE SALUT</p> <p>SERVEI CATALA DE LA SALUT</p>	<p>UNIVERSIDAD DE BARCELONA</p> <p>UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BARCELONA</p> <p>UNIVERSITAT POLITECNICA DE CATALUNYA</p> <p>UNIVERSITAT POMPEU FABRA</p> <p>UNIVERSIDAD DE GIRONA</p> <p>UNIVERSITAT DE LLEIDA</p> <p>UNIVERSITAT ROVIERA I VIRGILI DE TARRAGONA</p>

FUENTE: Banco de España

LEYENDA  Entes Públicos  
 Organismos Autónomos Administrativos  
 Organismos Autónomos Comerciales

**Anexo 2. RELACIÓN DE ENTES Y ORGANISMOS AUTONÓMICOS QUE, A EFECTOS CONTABLES, NO SON CONSOLIDABLES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA REFERIDOS A 31-12-1998**

<b>ORGANISMOS AUTÓNOMOS COMERCIALES E INDUSTRIALES</b>	
ANDALUCÍA	ENTE PUBLICO EMPRESA PUBLICA DE EMERGENCIAS SANITARIAS HOSPITAL DE LA COSTA DEL SOL INSTITUTO DE FOMENTO DE ANDALUCIA EMPRESA PUBLICA DE SUELO DE ANDALUCIA EMPRESA PUBLICA DE PUERTOS DE ANDALUCIA EMPRESA PUBLICA DE GESTION DE PROGRAMAS CULTURALES ENTE PUBLICO DE LA RADIO Y TELEVISION DE ANDALUCIA
ARAGÓN	INSTITUTO DEL SUELO Y LA VIVIENDA DE ARAGON INSTITUTO ARAGONES DE FOMENTO INSTITUTO TECNOLOGICO DE ARAGON
ASTURIAS	CONSORCIO EXTINCION DE INCENDIOS SALVAMENTO Y PROTECCION CIVIL INSTITUTO DE ESTUDIOS ASTURIANOS DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS CONSORCIO PARA GESTION DEL MUSEO ETNOGRAFICO GRANDA DE SALIME
BALEARES	ENTE PUBLICO INSTITUTO BALEAR DEL DISEÑO INSTITUTO BALEAR DE LA VIVIENDA INSTITUTO BALEAR DE SANEAMIENTO SERVEIS FERROVIARIS DE MALLORCA INSTITUTO BALEAR DEL AGUA (IBAGUA) CENTRE BALEARS EUROPA INSTITUTO BALEAR DE PROMOCION DEL TURISMO GESTION SANITARIA DE MALLORCA
CANARIAS	INSTITUTO CANARIO DE HEMODONACION Y HEMOTERAPIA ENTE PUBLICO RTV CANARIAS ESCUELA DE SERVICIOS SANITARIOS Y SOCIALES DE CANARIAS CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL DE CANARIAS
CANTABRIA	FUNDACIÓN MARQUES DE VALDECILLA PATRONATO DEL CONSERVATORIO DE MÚSICA JESUS DE MONASTERIO CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL DE CANTABRIA
CASTILLA Y LEÓN	ENTE PUBLICO REGIONAL DE LA ENERGIA DE CASTILLA Y LEON AGENCIA DE DESARROLLO ECONOMICO DE CASTILLA Y LEON CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL DE CASTILLA Y LEON
CASTILLA - LA MANCHA	
PAÍS VASCO	ENTE PUBLICO RADIO TELEVISION VASCA ENTE VASCO DE LA ENERGIA
C. VALENCIANA	INSTITUTO DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA INDUSTRIA RADIO TELEVISION VALENCIANA COMITE ECONOMICO Y SOCIAL COMUNIDAD VALENCIANA FERROCARRILS DE LA GENERALITAT VALENCIANA INSTITUTO VALENCIANO DE INVESTIGACIONES AGRARIAS INSTITUTO VALENCIANO DE FINANZAS ENTIDAD PUB. DE SANEAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES TEATRES DE LA GENERALITAT VALENCIANA INSTITUT VALENCIA DE ART MODERN CENTRE JULIO GONZALEZ AGENCIA VALENCIANA DEL TURISME
LA RIOJA	
NAVARRA	
MURCIA	EMPRESA PUBLICA REGIONAL ONDA REGIONAL DE MURCIA IMPRENTA REGIONAL DE MURCIA INSTITUTO DE FOMENTO DE LA REGION DE MURCIA

Anexo 2. CONTINUACIÓN

ORGANISMOS AUTÓNOMOS COMERCIALES E INDUSTRIALES	
MADRID	CANAL DE ISABEL II
	INSTITUTO DE LA VIVIENDA DE MADRID
	INSTITUTO MADRILEÑO DE DESARROLLO
	ENTE PUBLICO RADIO TELEVISION MADRID
	INSTITUTO MADRILEÑO PARA LA FORMACION
	IMPRENTA DE LA COMUNIDAD DE MADRID
	CONSORCIO REG. DE TRANSPORTES PUBLICOS REGULARES DE MADRID
	INSTITUTO MADRILEÑO DEL DEPORTE EL ESPARCIMIENTO Y LA RECREACION
EXTREMADURA	INSTITUTO DEL CORCHO, LA MADERA Y EL CARBON VEGETAL
	CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL DE EXTREMADURA
GALICIA	FUNDACION INSTITUTO GALEGO DE OFTALMOLOXIA
	COMPANIA DE RADIO TELEVISION DE GALICIA
	INSTITUTO GALEGO DA VIVIENDA E SOLO
	INSTITUTO GALLEGO DE LAS ARTES ESCENICAS Y MUSICALES
	INSTITUTO GALEGO DE PROMOCION ECONOMICA
	PUERTOS DE GALICIA
	INSTITUTO LACTEO E GANDEIRO DE GALICIA
	OBRAS E SERVICIOS HIDRAULICOS
CONSELLO ECONOMICO E SOCIAL	
CATALUÑA	FERROCARRILS DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA
	INSTITUT CATALA DEL SOL
	COMISSIO DE PORTS DE CATALUNYA
	INSTITUT CARTOGRAFIC DE CATALUNYA
	JUNTA DE SANEAMENT
	JUNTA DE RESIDUOS
	ENTITAT AUTONOMA DE ORGANITZACIO D'ESPECTACLES I FESTES
	CORPORACIO CATALANA DE RADIO Y TELEVISIO
	INSTITUTO CATALÁN DEL CREDITO AGRARIO
	ENTITAT AUTONOMA DE JOCS I APOSTES DE LA GENERALITAT
	INSTITUT D'INVESTIGACIO APLICADA DEL'AUTOMOBIL
	ENS D'ABASTAMENT D'AIGUA
	INSTITUT CATALA D'ENERGIA
	LABORATORI GENERAL D'ASSAIGS I INVESTIGACIONS
	CENTRE D'INFORMACIO I DESENVOLUPAMENT EMPRESARIAL
	INSTITUT DE RECERCA I TECNOLOGIA AGROALIMENTARIES
	INSTITUT CATALA DE FINANCES EN BARCELONA
	CENTRE D'ALT RENDIMENT ESPORTIU DE SANT CUGAT DE VALLES
	CENTRE D'INICIATIVES PER A LA REINSERCIO DE CATALUNYA
	INSTITUT DE DIAGNOSTIC PER LA IMATGE
	CENTRE DE TELECOMUNICACIONS
	AGENCIA D'AVALUACIO DE TECNOLOGIA MEDICA
	INSTITUT CATALA D'ONCOLOGIA
	SERVEIS SANITARIS DE REFERENCIA - CENTRE DE TRANSFUSIO
	ENTITAT AUTONOMA DEL DIARI OFICIAL I DE PUBLICACIONS

LEYENDA

 Entes Públicos

 Organismos Autónomos Administrativos

## RELACIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS AUTONÓMICAS

ANDALUCÍA	<p>Gestión de Infraestructuras de Andalucía, S.A.                      Cartuja 93, S.A.                      Puerto América, S.A.                      PROMONEVADA, S.A.                      Sierra Nevada 95, S.A.                      Escuela Andaluza de Salud Pública, S.A.                      Sociedad Promoción y Reconversión Económica de Andalucía, S.A.                      Parque Tecnológico de Andalucía                      Comercializadora de Productos Andaluces, S.A.                      Centro de Tecnología de la Comunicación, S.A.                      Fomento Empresarial, S.A.                      Andalucía Production, I.N.C.                      Empresa Andaluza Desarrollo Agrario y Pesquero, S.A.                      Canal Sur Radio, S.A.                      Canal Sur Televisión, S.A.                      Sociedad Andaluza para el Desarrollo de las Telecomunicaciones, S.A.                      Empresa Pública de Deporte Andaluz                      Verificaciones Industriales de Andalucía, S.A.                      Linares Fibras Industriales, S.A.                      Sociedad para el Desarrollo Energético de Andalucía, S.A.                      Santana Motor, S.A.                      Hijos de Andrés Molina, S.A.                      Sociedad Andaluza de Componentes Especiales, S.A.                      Empresa de Gestión Medioambiental                      Empresa Andaluza Gestión Instalaciones Turismo Juvenil, S.A.                      CETURSA, Sierra Nevada, S.A.                      Turismo Andaluz, S.A.                      Sierra Nevada Club Agencia de Viajes, S.A.                      Aparthotel Trevenque, S.A.                      CIRTA, SENECA, S.A.                      Centro de Transportes de Mercancías de Sevilla, S.A.                      Sociedad Desarrollo Informático y Electrónico de Andalucía, S.A.</p>
ARAGÓN	<p>Sociedad Instrumental para la Promoción del Comercio Aragonés, S.A.                      Comercial Aragonesa de Productos Artesanos, S.A.                      Sociedad Aragonesa de Tecnologías Aplicadas, S.A.                      Nieve de Aragón, S.A.                      Escuela de Hostelería de Aragón, S.A.                      Nieve de Teruel, S.A.                      Panticosa Turística, S.A.                      Fomento y Desarrollo del Valle de Benasque, S.A.</p>
ASTURIAS	<p>Puerto Norte San Esteban, S.A.                      Viviendas del Principado, S.A.                      Sociedad Regional de Promoción del Principado de Asturias, S.A.                      SEDES, S.A.                      Empresa Asturianas de Servicios Agrarios, S.A.                      Productora de Programas del Principado de Asturias, S.A.                      Sociedad Inmobiliaria del Real Sitio de Covadonga, S.A.                      Hostelería Asturiana, S.A.                      Sociedad Regional de Turismo, S.A.                      Sociedad Asturiana de Estudios Económicos e Industriales                      Sociedad Regional de Recaudación del Principado de Asturias, S.A.                      Inspección Técnica de Vehículos de Asturias, S.A.</p>
BALEARES	<p>Parque Balear de Innovación Tecnológica                      Instituto de Biología Animal de las Islas Baleares, S.A.                      Servicio de Acuicultura Marina, S.A.                      Servicio de Mejora Agraria, S.A.</p>

**RELACIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS AUTONÓMICAS (Continuación)**

CANARIAS	<p>S.A. de Gestión del Polígono del Rosario  Naves Industriales de Tenerife, S.A.  Naves Industriales de Las Palmas, S.A.  Gestión Urbanística de Las Palmas, S.A.  Gestión Urbanística de Tenerife, S.A.  Gestión de Planeamientos de Canarias, S.A.  Grupo de Empresas Públicas Canarias de Vivienda y Suelo  Viviendas Sociales e Infraestructuras de Canarias, S.A.  Grupo de Empresas Públicas Canarias de Vivienda y Suelo  La Gallega, Viviendas de Canarias, S.A.  Gestión Sanitaria de Canarias  Promociones Exteriores de Canarias, S.A.  Sociedad Canaria de Fomento Económico  Insituto Tecnológico de Canarias  Sociedad para el Desarrollo Económico de Canarias, S.A.  Mercados en Origen Productos Agrarios de Canarias, S.A.  Sociedad Canaria de las Artes Escénicas y de la Música, S.A.  Promoción del Turismo, Naturaleza y Ocio, S.A.  Hoteles Escuelas de Canarias, S.A.  C.C.B. Maspalomas Gran Canarias, S.A.  C.C.B. Tenerife Sur, S.A.  Transportes Interurbanos de Tenerife, S.A.  Cartográfica de Canarias, S.A.  Gestión Recaudatoria de Canarias  Instituto Canario de Investigación y Desarrollo, S.A.</p>
CANTABRIA	<p>Suelo Industrial de Reinos, S.A.  Gestión de Viviendas de Cantabria, S.L.  Sociedad para el Desarrollo Regional de Cantabria  Sociedad Regional Gestión y Promoción Palacio de Festivales de Cantabria, S.A.  Empresa de Residuos de la Comunidad Autónoma de Cantabria, S.A.  CANTUR, S.A.</p>
CASTILLA Y LEÓN	<p>Sociedad de Gestión de Infraestructuras de Castilla y León, S.A.  GESTURCAL, S.A.  Parque Tecnológico de Boecillo, S.A.  APPACALE, S.A.  Orquesta Sinfónica de Castilla y León  DICRYL, S.A.  Sociedad de Promoción del Turismo en Castilla y León</p>
CASTILLA - LA MANCHA	Gestión de Infraestructuras
PAÍS VASCO	<p>SPRILUR, S.A.  Vivienda y Suelo de Euskadi, S.A. (VISESA)  Azpeitiako Industria Lurra, S.A.  Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial, S.A. (SPRI, S.A.)  Parque Tecnológico, S.A.  Sociedad de Gestión Capital-Riesgo, S.A.  Instituto para la Ciencia y la Tecnología Pesquera, S.A.  Mendikoi, S.A.  Sociedad de Gas de Euskadi, S.A.  Centro Ahorro y Desarrollo Energético y Minero, S.A. (CADEM, S.A.)  Sociedad Pública de Gestión Ambiental, S.A. (IHOBE, S.A.)  Ingeniería para el Metro de Bilbao, S.A. (IMEBI, S.A.)  Ferrocarriles Vascos - Eusko Trenbideak, S.A.</p>

**RELACIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS AUTÓNOMICAS (Continuación)**

C. VALENCIANA	Gestión de Suelo de Alicante, S.A. Instituto Valenciano de Vivienda, S.A. Instituto Valenciano de Exportación, S.A. Ciudad de las Artes y las Ciencias, S.A. Proyecto Cultural de Castellón, S.A. Parque Temático de Alicante, S.A. Seguridad y Promoción Industrial Valenciana, S.A. Valenciana de Aprovechamiento Energético de Residuos, S.A. Reciclado de Residuos de la Plana, S.A. Reciclado L'Alcoia, El Comtat y la Foia de Castalla, S.A. Residuos Industriales de la Madera y Afines, S.A. Reciclado de Residuos La Marina Alta, S.A.
LA RIOJA	Instituto Riojano de la Vivienda, S.A. Pro Rioja, S.A. Valdezaray, S.A. Sociedad Anónima de Informática de la Rioja
NAVARRA	Obras Públicas de Navarra, S.A. Navarra de Infraestructuras Locales, S.A. Trabajos Catastrales, S.A. Navarra de Suelo Industrial, S.A. Viviendas de Navarra, S.A. Sdad. de Desarrollo de Navarra, S.A. Centros Tecnológicos de Navarra, S.A. Centro Europeo de Empresas e Innovación de Navarra, S.A. Soles Systems Sociedad de Desarrollo Exterior de Navarra, S.A. Instituto Técnico y de Gestión Ganadero Viveros y Repoblaciones de Navarra, S.A. Riegos de Navarra, S.A. Instituto Técnico y de Gestión Agrícola, S.A. Planetario de Pamplona, S.A. Navarra 92, S.A. Magnesitas de Navarra Potasas de Navarra, S.A. Potasas de Subiza, S.A. Sal Doméstica, S.A. Navarra de Medio Ambiente Industrial, S.A. Ciudad del Transporte de Pamplona, S.A. Gestión de Deuda, S.A. Navarra de Financiación y Control, S.A.
MURCIA	Sdad. de Promoción de la Vivienda y Suelo de la Región de Murcia Murcia Cultural, S.A. Industrialhama, S.A. Región de Murcia Turística Sdad. para la Promoción Turística del Noroeste Sdad. de Recaudación de la C.A. de la Región de Murcia

**RELACIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS AUTONÓMICAS (Continuación)**

MADRID	<p>ARPEGIO  Tres Cantos, S.A.  Metro de Madrid, S.A.  Hidráulicas Santillana  Hispanagua  Polígono de Ac. Log. Pal-Coslada  Mercado Puerta de Toledo  Arrendamientos y Promociones de la Comunidad de Madrid  Madrid 112  Centro Tecnológico de Madrid  Parque Científico-Tecnológico de la Univ. de Alcalá de Henares  Canal de Comunicaciones Unidas  Deporte y Montaña de la Comunidad de Madrid  Ciudad Deportiva de la Comunidad de Madrid  Televisión Autonomía Madrid  Radio Autonomía Madrid  Multipark Madrid  Gedesma  Turmadrid  Centro de Transportes de Costada  Inspección Técnica de Vehículos, S.A.</p>
EXTREMADURA	<p>Edificación y Obras Públicas de Extremadura  Sdad. Gestora de Polígonos de Extremadura  Urbanización y Viviendas de Extremadura  Semilleros de Empresas  Fomento y Distribución  Fomento de Jóvenes Emprendedores  Fomento Extremeño de Mercado Exterior  Fomento Exterior de Extremadura  Gestión y Explotación de Servicios Públicos Extremeños  Iniciativas Agrícolas Extremeñas  Agricultura Ecológica  COFICASA  Pabellón de Extremadura en la EXPO'92  Gestión y Estudios Mineros</p>
GALICIA	<p>Gestión Urbanística de La Coruña  Gestión Urbanística de Lugo  Gestión Urbanística de Pontevedra  Gestión Urbanística de Orense  Sociedad Pública de Inversiones de Galicia  Instituto Gallego de Medicina Técnica  Sociedad Anónima para el Desarrollo Comarcal de Galicia  Galicia Calidad  Sociedad Anónima para el Desarrollo Industrial de Galicia  Centro Europeo de Empresas e Innovación de Galicia, S.A.  Sociedad Anónima de Gestión del Plan Jacobeo  Televisión de Galicia  Radiotelevisión de Galicia  Gestión Energética de Galicia  Galioil  Sociedad Gallega del Medio Ambiente  Sociedad de Imagen y Promoción Turística de Galicia  Sociedad Anónima de Gestión del Centro de Supercomputación de Galicia</p>

**RELACIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS AUTONÓMICAS (Continuación)**

CATALUÑA	Túneles y Accesos a Barcelona
	Administración, Promoción y Gestión
	Gestión de Infraestructuras
	Regs de Cataluña
	Equacat
	Túnel del Cadí
	Energética de Instalaciones Sanitarias
	Sistema de Emergencias Sanitarias
	Promotora de Exportaciones Catalanas
	Centro Integral de Mercaderías y Actividades Logísticas
	Forestal Catalana
	Cataluña Radio
	Televisión de Cataluña
	Principal de Ediciones
	Agencia de Patrocinio y Mecenazgo
	Teatro Nacional de Cataluña
	Principal de Vídeo
	Eficiencia Energética
	Empresa de Promoción y Localización Industrial de Cataluña
	Centro Catalán de Promoción y Reconversión Industrial
Turismo Juvenil de Cataluña	
Ferrocarriles de Montaña de Grandes Pendientes	
Centro Informático de la Generalitat de Cataluña	
Instituto Catalán de Telepática Aplicada	

FUENTE: DGCHT

**Anexo 3. ENTES AUTONÓMICOS INCLUIDOS EN EL SECTOR ADMINISTRACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

PAÍS VASCO	SERVICIO VASCO DE SALUD OSAKIDETZA
CATALUÑA	INSTITUT CATALA D ASSISTENCIA I SERVEIS SOCIALS
	INSTITUT CATALA DE LA SALUT DE BARCELONA
GALICIA	SERVICIO GALEGO DE SAUDE
ANDALUCÍA	INTITUTO ANDALUZ DE SERVICIOS SOCIALES
	SERVICIO ANDALUZ DE LA SALUD
CANARIAS	SERVICIO CANARIO DE LA SALUD
NAVARRA	SERVICIO NAVARRO DE SALUD
	INSTITUTO NAVARRO DE BIENESTAR SOCIAL

**LEYENDA**

-  Entes Públicos
-  Organismos Autónomos Administrativos

FUENTE: Banco de España