

AREA TEMÁTICA 8. POLÍTICA ECONÓMICA DE LAS REGIONES: LAS HACIENDAS TERRITORIALES

Comunicación: Las nuevas tendencias de las Políticas Presupuestarias de las CCAA: El caso de la Comunidad Valenciana

Autores: Martín Sevilla Jiménez	Universidad de Alicante
Teresa Torregrosa	Universidad de Alicante
Emilio Golf	Universidad Politécnica de Valencia

Resumen

Las Comunidades Autónomas españolas han ido adquiriendo durante los últimos años un papel cada vez más relevante en la configuración de la Política Económica del Estado. Este proceso se ha manifestado tanto por la vía del gasto público, con la asunción de la mayor parte de las competencias contenidas en sus Estatutos de Autonomía, como por un proceso de una mayor descentralización de sus potestades de ingresos a través de la denominada corresponsabilidad fiscal.

Si bien estos procesos han significado un mayor protagonismo de la actividad hacendística de las CCAA, también se han iniciado otros procesos de limitación de los márgenes de su autonomía, como pueden señalarse en los casos de las modificaciones de las leyes estatales que significan compromisos de mayores gastos para las mismas o, especialmente, a través de las Leyes estatales de Estabilidad Presupuestaria que limitan las posibilidades de presentar los Presupuestos Autonómicos con déficits.

En este nuevo marco, las políticas económicas de las CCAA han tratado de adaptarse tanto a las nuevas demandas de los ciudadanos en materia de inversiones y servicios, disponer de sus potestades fiscales autorizadas por las normas de corresponsabilidad fiscal y, al mismo tiempo, han tratado de eludir los estrictos límites de la confección presupuestaria a través de la creación de nuevos entes y sociedades públicas regionales que posibilitan una mayor relajación de las estrictas normas estatales.

En esta comunicación se pretende analizar como se ha efectuado este proceso en la Comunidad Valenciana durante los últimos años, centrándonos especialmente en la transformación de sus presupuestos hacia nuevas vías descentralizadas, el fuerte proceso de endeudamiento para hacer frente a las nuevas demandas de gasto y la aplicación de sus potestades fiscales hacia figuras de fuerte impacto mediático pero con un componente mínimo en su repercusión presupuestaria.

Se trata también de poner en evidencia la cambiante realidad legal marcada por la dinámica de las relaciones Administración Central y Autonómica que permite definir de una forma permanente a las relaciones entre la Hacienda Central y Autonómica como un sistema inestable y de continuos cambios.

Las nuevas tendencias de las Políticas Presupuestarias de las CCAA: El caso de la Comunidad Valenciana

1.- Introducción.

El fuerte crecimiento que ha experimentado el papel de las CCAA en el panorama económico español, tanto desde el punto de vista de los Presupuestos públicos como a través de la intervención del Estado (en todos los niveles en los que se manifiesta) en la economía, ha generado un amplio debate político y económico acerca de la articulación que deben de tener todas las Administraciones Públicas españolas en el ámbito de la economía.

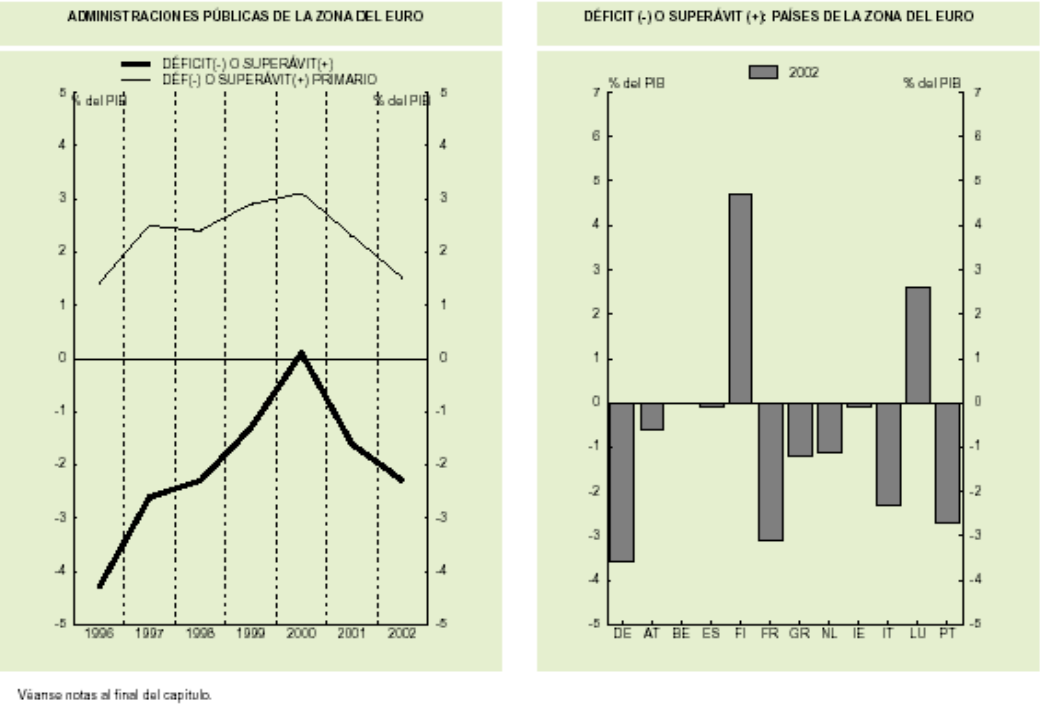
En muchas ocasiones, este debate en términos económicos ha quedado y queda oscurecido por el debate político. Los problemas originados por la reciente crisis en la Asamblea de Madrid, las propuestas del Presidente del Gobierno vasco sobre la relación con el resto del Estado o las del candidato Pascual Maragall a la Presidencia del Gobierno catalán acerca de la creación de una plataforma de reflexión y coordinación de las políticas económicas en el ámbito mediterráneo, no han dejado mucho espacio a la actualidad de los problemas económicos determinados por la intervención pública en la economía y por el cumplimiento de las obligaciones que el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea, la aplicación de la legislación española de Estabilidad Presupuestaria o los resultados del nuevo modelo de Financiación Autonómica aprobado en el 2001.

Sin embargo, son muchas las cuestiones que, desde el punto de vista del eficiente funcionamiento del sistema económico, precisan de una articulación adecuada y unas reglas claras para el cumplimiento de un cierto pacto no escrito sobre el papel que cada una de las Administraciones españolas deben de cumplir en el complejo entramado que es la economía española.

Posiblemente, esta relajación en la discusión, pueda también venir motivada por la bonanza económica que parece afectar a la economía española en relación a otras economías europeas. La economía portuguesa ya presentaba déficits excesivos en términos de los Acuerdos de Maastrich, desde hace tres años, mientras que la aparición de este problema en Alemania y Francia durante el último año, ha polarizado la atención internacional hacia el centro de las potentes economías europeas, dejando en un segundo lugar la problemática de un país como España que presentaba unos

Presupuestos consolidados de todas las Administraciones Públicas cercano al cero y que, a pesar de presentar las cifras más elevadas de paro de la Unión Europea, continuaba tendencialmente reduciendo esta variable.

1. PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS DE LA ZONA DEL EURO										1.6 Déficit de las Administraciones Públicas (a)					
Fuente: Eurostat y BCE (Boletín mensual estadísticas de la zona del euro)										Porcentajes del PIB					
Total	Déficit (-) / Superávit (+)														
	Zona del euro		Países de la zona del euro												
	Déficit (-) / superávit (+) primario	Ajuste entre déficit y deuda (b)	Alemania	Austria	Bélgica	España	Finlandia	Francia	Grecia	Holanda	Irlanda	Italia	Luxemburgo	Portugal	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	
96	-4,3	1,4	-0,5	-3,4	-3,8	-3,8	-4,9	-3,2	-4,1	-7,4	-1,8	-0,2	-7,1	2,6	-4,0
97	-2,6	2,5	-0,3	-2,7	-1,9	-2,0	-3,2	-1,5	-3,0	-4,0	-1,1	1,2	-2,7	3,4	-2,7
98	-2,3	2,4	-0,6	-2,2	-2,4	-0,7	-3,0	1,3	-2,7	-2,5	-0,8	2,4	-2,8	3,1	-2,6
99	-1,3	2,9	0,4	-1,5	-2,3	-0,5	-1,2	2,0	-1,8	-1,8	0,7	2,3	-1,7	3,5	-2,8
00	0,1	3,1	1,0	1,1	-1,5	0,1	-0,8	6,9	-1,4	-1,9	2,2	4,3	-0,6	6,1	-2,8
01	-1,6	2,3	0,1	-2,8	0,3	0,4	-0,1	5,1	-1,5	-1,4	0,1	1,1	-2,6	6,4	-4,2
02	-2,3	1,5	-0,2	-3,6	-0,6	-	-0,1	4,7	-3,1	-1,2	-1,1	-0,1	-2,3	2,6	-2,7



Fuente: Banco de España

Esta nueva situación de las finanzas españolas ha venido motivada por tres elementos clave. Por un lado, el fuerte crecimiento económico motivado por el consumo interior (especialmente en el sector de la construcción y la vivienda que ha generado otros

problemas a los contemplados en esta comunicación), con una repercusión favorable a los ingresos de los Presupuestos de las AAPP; por otra, a la disciplina presupuestaria impuesta por las Leyes de Estabilidad presupuestaria con su exigencia de aprobación de todos los Presupuestos sin déficits y, en tercer lugar, por la estrategia de todas las Administraciones Públicas de buscar artilugios legales para continuar haciendo políticas de gastos parecidas a las anteriores pero eludiendo formalmente el cómputo de sus déficits y endeudamiento a través de la innovación presupuestaria. Esto ha supuesto la creación de fórmulas como la creación de sociedades mercantiles controladas por las AAPP, contratos con empresas privadas para el pago aplazado de las inversiones o la garantía de las operaciones privadas mediante avales que, si bien no computan a los efectos del cálculo de los “déficits excesivos”, no dejan de ser, en la práctica “déficits excesivos”.

En esta comunicación vamos a ver algunos aspectos de esta práctica en el caso de la Generalitat Valenciana, analizando los Presupuestos de los últimos años, la repercusión del nuevo modelo de financiación, la evolución de sus déficits preventivos y ejecutados y de su deuda. Asimismo, veremos algunos de los aspectos relativos a la creación de empresas públicas que han servido para centrifugar los déficits y facilitar el cumplimiento de los compromisos formales con la Administración Central a los efectos del cumplimiento de los compromisos de Maastrich.

2.-El nuevo marco fiscal y financiero de las CCAA: El nuevo sistema de financiación y la Ley de Estabilidad Presupuestaria.

Durante los dos últimos años se ha producido un notable cambio en el marco de actuación de las Comunidades Autónomas que, al menos formalmente ha influido en su nueva situación presupuestaria: Un nuevo sistema de financiación autonómica con mayor autonomía financiera y fiscal y una mayor limitación de los recursos al déficit y la deuda a través de las limitaciones impuestas por las Leyes de Estabilidad Presupuestaria.

Estos dos instrumentos se han presentado como un salto definitivo de un sistema transitorio en términos políticos y económicos a otro sistema que es considerado como

“definitivo” ¹para asegurar tanto la coordinación de las funciones de los distintos niveles de gobierno como por los efectos que pueden tener los Presupuestos Públicos y las Políticas Fiscales sobre el ciclo económico.

Estos dos instrumentos fueron puestos en marcha, no lo olvidemos, en una coyuntura específica tanto política como económica. Política en tanto en cuanto, en el escenario europeo aún no había aparecido la actual crisis económica de algunos de los países más importantes de la UE y, por lo tanto, las iniciativas relacionadas con el Pacto de Estabilidad podían ser contempladas como una filosofía que no era puesta en duda por nadie. Política también en su repercusión interna por que el Sistema de Financiación Autonómica (1997-2001) que tantos enfrentamientos había originado con algunas CCAA gobernadas por el PSOE se había agotado y había que dar una respuesta para los próximos años (bien un nuevo quinquenio, bien otro procedimiento), de inmediato.

Desde el punto económico, la nueva situación favorecía el logro de estas medidas, en tanto en cuanto, el ciclo económico de ese periodo posibilitaba mayores transferencias a las CCAA así como hacía más aceptable que tanto los nuevos recursos de las CCAA se vincularan a la evolución de las variables macroeconómicas (en una situación de estancamiento económico se hubiese visualizado más sus limitaciones) y, además, aunque formalmente las Leyes de Estabilidad Presupuestaria podían significar nuevas limitaciones formales para hacer con libertad sus presupuestos, no cerraba del todo el margen de las CCAA sobre sus actividades mercantiles de sus empresas y entes públicos dependientes.

El Nuevo Acuerdo de Financiación Autonómica, que pierde su carácter de quinquenal ha sido destacado (Hernández de Cos, P. 2002) por la introducción de una serie de criterios que se consideran esenciales para la relación de los gobiernos multinivel. A saber: mayor homogeneidad, estabilidad, generalidad, autonomía financiera, corresponsabilidad fiscal, suficiencia de recursos, solidaridad interterritorial, coordinación y transparencia. (Pág. 66). Si bien en términos generales se puede estar de acuerdo en que este nuevo sistema ha supuesto un avance sobre la situación anterior, que ha conllevado incluso la aquiescencia de los distintos gobiernos de la CCAA con independencia del partido político gobernante en las mismas, tampoco se debería de

¹ Llama la atención que a finales de los años 80, cuando las CCAA comenzaban a funcionar con un mínimo de estabilidad, al sistema de financiación también se le llamara “definitivo”. Como dice un experto en temas políticos, a la palabra “definitivo” siempre hay que añadirle “por ahora”

hacer sólo un análisis superficial de sus resultados. Por ejemplo, la mayor corresponsabilidad fiscal (en aquellos impuestos sobre los que se tiene una cierta capacidad normativa), sólo está siendo visualizada por los ciudadanos de las distintas CCAA como una posibilidad para la introducción de determinados beneficios fiscales, no habiéndose utilizado en sentido contrario (mayores impuestos) a pesar que se han seguido utilizando otras vías poco ortodoxas para financiar el mayor gasto público.

La Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, han sido los instrumentos por los que el Gobierno ha tratado y trata de limitar tanto los efectos macroeconómicos del déficit y la deuda de todas las AAPP en esta nueva etapa.

Con independencia de la valoración teórica del papel de un presupuesto equilibrado para la economía de un país o de forma generalizada en un mundo globalizado², en la práctica, con demandas crecientes de servicios e inversiones públicas y con una fuerte presión para no incrementar los ingresos impositivos, es bastante razonable pensar que las diferentes Administraciones Públicas están tratando de cumplir formalmente los requisitos de las leyes y, por otro lado, están utilizando todos los resquicios que las mismas les permiten para realizar las políticas que ellas consideran necesarias.

Independientemente de la utilización de las modificaciones presupuestarias que se realizan para acomodar anualmente las distorsiones entre las cifras presupuestadas y las realmente realizadas, que pueden suponer alteraciones muy importantes en este campo, (como se puede comprobar más adelante en el contraste entre los Presupuestos preventivos y liquidados de la Generalitat Valenciana), los criterios para determinar el déficit y la deuda también favorece esta cuestión.

En el caso de las CC AA, la estabilidad presupuestaria se centra, según el art. 2 de la Ley 18/2001 en el sector público que será el integrado por “la Administración de las CCAA, así como los entes y organismos públicos dependientes de aquella, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos

² El paradigma de los presupuestos equilibrados y sin déficits puesto en vigor en los años 80 por los teóricos y políticos norteamericanos ha sido pulverizado por las prácticas del Gobierno republicado de los EEUU tras el 11 de septiembre. Al mismo tiempo, en la UE, con independencia de su existencia formal en el Pacto de Estabilidad, la práctica de los Gobiernos más afectados por la crisis económica, ha puesto en evidencia que, como cualquier otro paradigma, la realidad y la urgencia política no

comerciales” (art. 2.c). La Ley Orgánica 5/2001 determina también que “El Ministerio de Hacienda, a los efectos de la comprobación del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, podrá recabar de las CCAA la información que permita la medición del grado de realización del objetivo que a cada una corresponda alcanzar con arreglo a las normas del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales”.

A partir de la aprobación del denominado Sistema Europeo de Cuentas (SEC 95), se entiende que se incluyen en las cuentas consolidadas de las AAPP, los entes y unidades económicas cuya producción no se orienta al mercado, considerándose que una unidad económica orienta su actividad al mercado cuando sus ingresos por ventas cubren al menos un 50% de sus gastos de explotación.³

13.1 COMUNIDADES AUTÓNOMAS					13.1A Deuda elaborada según la metodología del Protocolo de Déficit Excesivo Resumen por Comunidades Autónomas(a)													
Datos referidos a Marzo de 2003					Millones de euros													
	Sector en estado y columna 1 Total	Total Total	Volúmenes en Plazas o Sencillas en Plazas		Volúmenes en monedas deudas Plazas o Sencillas en monedas deudas Plazas	Préstamos y créditos no comerciales/Non commercial loans												
			Volúmenes en plazas/Plazas de monedas deudas	Obligaciones y deudas no negociables/Non negotiable obligations and debts		Total Total	Entidades de crédito/Credit institutions					Ratio del mundo/ Ratio of the world	Total					
							Total Total	Caja/Caja / CF assets	Bancos/Banks	Cajas de Pensiones/Pension funds	IDC y otros/IDC and others							
	1	2=3+4+5+6	3	4	5	6=7+13	7=10+12	8	9	10	11	12	13					
TOTAL	13.101	42 025	1 188	21 087	1 460	18 362	11 581	3 117	8 473	6 661	3 661	738	6 772	TOTAL				
1. Andalucía	13.102	7 029	389	4 171	344	2 166	1 462	761	731	615	567	20	703	1. Andalucía				
2. Aragón	13.103	1 081	-	406	-	635	325	1	324	219	61	15	310	2. Aragón				
3. Asturias	13.104	852	-	-	-	852	633	183	440	563	122	8	219	3. Asturias				
4. Baleares	13.105	606	-	166	-	430	273	-	273	188	86	-	166	4. Baleares				
5. Canarias	13.106	756	6	504	-	244	273	0	273	183	50	-	11	5. Canarias				
6. Cataluña	13.107	271	-	50	-	221	203	32	188	169	21	-	21	6. Cataluña				
7. Castilla - La Mancha	13.108	673	-	386	-	484	381	208	173	234	130	16	933	7. Castilla - La Mancha				
8. Castilla y León	13.109	1 299	-	511	-	708	370	33	340	166	161	13	338	8. Castilla y León				
9. Cataluña	13.1070	6 711	386	5 025	393	4 629	2 539	877	1 662	1 766	442	302	1 490	9. Cataluña				
10. Cantabria	13.1011	272	-	0	-	272	572	0	572	266	249	26	200	10. Cantabria				
11. Galicia	13.1012	3 104	-	1 884	-	1 221	755	9	746	369	260	66	466	11. Galicia				
12. La Rioja	13.1013	163	-	-	-	163	953	38	146	122	21	0	-	12. La Rioja				
13. Madrid	13.1014	6 100	0	2 964	-	3 136	1 690	261	1 429	804	641	174	1 234	13. Madrid				
14. Murcia	13.1015	796	-	367	-	389	217	38	179	154	63	-	102	14. Murcia				
15. Navarra	13.1016	643	-	641	-	2	2	0	2	2	0	-	-	15. Navarra				
16. País Vasco	13.1017	608	-	562	376	18	36	0	36	15	15	3	-	16. País Vasco				
17. Comunidad Valenciana	13.1018	7 167	427	2 380	453	2 667	1 499	680	819	704	703	62	1 490	17. Comunidad Valenciana				
PROPIEDAD, REG. AUTÓN. NO ADMINISTRATIVOS, UNITS Y EMPRESAS DEPENDIENTES NO CLASIFICADAS COMO COMUNIDADES AUT.	-	7 554	-	207	-	7 347	4 485	958	3 526	2 478	1 738	278	2 862	PROPRIETARY, REG. AUTON. NON ADMINISTRATIVE, UNITS AND CORPORATIONS NOT CLASSIFIED AS REGIONAL GOVERNMENTS				

March 2003 Data

13.1A Debt compiled according to the methodology of the Excessive-deficit Procedure Summary by Regional (Autonomous) Governments (a)

March 2003 Data

13.1 REGIONAL (AUTONOMOUS) GOVERNMENTS

March 2003 Data

13.1A Debt compiled according to the methodology of the Excessive-deficit Procedure Summary by Regional (Autonomous) Governments (a)

March 2003 Data

13.1 REGIONAL (AUTONOMOUS) GOVERNMENTS

En la práctica, este sistema, como el anterior de la SEC 79, deja fuera de control un elevado número de empresas públicas que, no cabe ninguna duda, presionan sobre el endeudamiento y el déficit público aunque no estén considerados dentro de la “Metodología del Protocolo de Déficit Excesivo” de la UE. Por este procedimiento, 7.554 millones de euros de deuda de las CCAA quedan fuera de cómputo en marzo de 2003 según los datos del Banco de España.

Si a esto unimos la existencia de otros compromisos fuera de balance como avales a empresa públicas y privadas, contratos de “leasing”, enfiteusis, financiación por el

respeto uno principios que ni están confirmados teóricamente ni resuelven los problemas a corto plazo,

³ Ver Carrasco Canals, F. (2000) y Gómez Agustín, M.(2000).

sistema “alemán”, participación en empresas privadas (como el caso de Terra Mítica a través de SPT S.A.), etc., que escapan a la contabilidad pública, el panorama puede ser formalmente respetuoso con la Ley pero muy poco transparente en la realidad

Como se ha señalado, en esa cuestión, como en otras relativas a la necesaria coordinación entre las distintas Administraciones Públicas uno de los principales problemas con los que se enfrentan tanto los órganos supervisores de las actividades públicas o los ciudadanos, es la carencia de una información homogénea, general y fiable sobre los aspectos fiscales y financieros de todas las Administraciones, que debilita la autoridad para imponer los criterios con rigor y que incentiva a todos los responsables a imitar las peores prácticas de los demás. Y esto afecta, no lo olvidemos, a la misma UE con caso como Eurostat o el invento del denominado “modelo alemán” para la financiación de las inversiones públicas; la Administración Central con la creación de entes nuevos para “despresupuestar el déficit excesivo” como el GIF; o las diferentes fórmulas aplicadas por las CCAA que son difíciles de traducir en términos presupuestarios.⁴

Posiblemente, estas prácticas se han visto también favorecidas por la opacidad con la que el mismo Estado ha actuado en la aplicación de los denominados Escenarios de Consolidación Presupuestaria, en los que, para alcanzar los objetivos en cuanto a déficit y deuda para nuestro ingreso y posterior adaptación al Pacto de Estabilidad, se pactaba de forma bilateral, Estado y cada CCAA, los objetivos, sin hacer públicos los mismos.⁵ Todos los intervinientes sospechaban que algunas CCAA tenían más ventajas que otras. Además, la evolución de las cifras suministradas sobre el endeudamiento por el Banco de España, venían a confirmar compromisos no muy homogéneos para cada una de ellas.

Como ha puesto en evidencia Hernández de Cos, P.(2002), “Desde el punto de vista del principio de transparencia, la formulación presente del Acuerdo (de financiación autonómica) no subsana algunos de los problemas que se han venido detectando a medida que se desarrollaba el proceso autonómico, en relación con la disponibilidad de información estadística sobre la actuación de los gobiernos autonómicos. No debe

⁴ Contrato de enfiteusis para adquirir un inmueble

⁵ Los Informes de la Sindicatura de Cuentas de la Generalitat Valenciana reitera todos los años la observación de que “no ha dispuesto de información que le haya permitido comprobar si la gestión del endeudamiento de la Generalitat Valenciana ha respetado el límite de incremento autorizado por la Administración del Estado para la Comunidad Autónoma Valenciana para 2001” (pg. 160). Ver www.gva.es.

olvidarse que la aplicación del nuevo sistema implica una nueva disminución del número de operaciones que se canaliza a través del Estado, el único agente que, hasta el momento, proporciona información regular sobre la ejecución presupuestaria. Existe, por lo tanto, el riesgo de que se produzca una pérdida de información sobre las actividades de las Administraciones Públicas en España” (pg. 68)

3.-La Política Presupuestaria de la Comunidad Valenciana 1990- 2003.

La política presupuestaria de la Generalitat Valenciana, en sus variables económicas fundamentales ha experimentado durante los últimos años un proceso de crecimiento constante. Esto no podría ser de otra forma al ser una hacienda de servicios en los que las variables más importantes vienen determinadas por los gastos corrientes en sanidad y en educación donde la flexibilidad a la baja de sus compromisos es nula. Además, la asunción de nuevas competencias o la disposición de nuevos recursos facilitados por el nuevo sistema de financiación incorporan cantidades adicionales de ingresos que posibilitan la expansión del gasto ordinario.

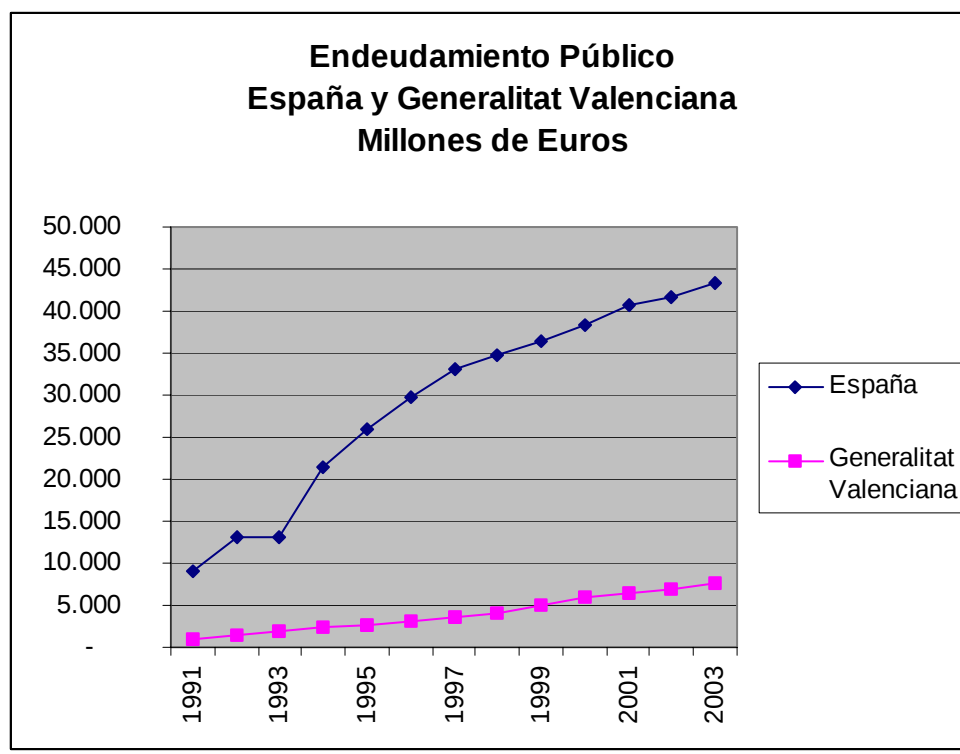
Si a lo anterior unimos la caída de los tipos de interés que se han producido como consecuencia de nuestro ingreso en la zona euro, podríamos considerar que los recursos adicionales que se han obtenido, son suficientes para hacer frente a las necesidades corrientes sin forzar el déficit o la apelación al endeudamiento.

Sin embargo, las cifras de la deuda de la Generalitat Valenciana, según los datos del Banco de España, se han disparado durante los últimos años, alcanzando el mes de abril pasado la cantidad de 7.167 millones de euros, siendo la más elevada del Estado español en términos de la ratio deuda/PIB, con un 10,4% y con una tendencia creciente. Como se ve en el Cuadro siguiente, la Generalitat Valenciana no ha sido la única que ha incrementado sus cifras de deuda, pero si que es cierto que da el más elevado índice de deuda por habitante y, en términos absolutos se ha situado en el segundo lugar, sólo superada por Cataluña, que alcanza en el último periodo los 9.711 millones de euros.

Deuda elaborada según la metodología del Protocolo de déficit excesivo

Año/millones de Euros	1.991	1.992	1.993	1.994	1.995	1.996	1.997	1.998	1.999	2.000	2.001	2.002	2.003
España	9.059	13.055	13.055	21.387	25.936	29.747	33.149	34.838	36.442	38.328	40.751	41.688	43.391
Generalitat Valenciana	977	1.423	1.872	2.298	2.656	3.139	3.608	4.125	4.886	5.881	6.527	6.876	7.725

Fuente: Banco de España



Fuente: Banco de España. Boletín Estadístico agosto 2003

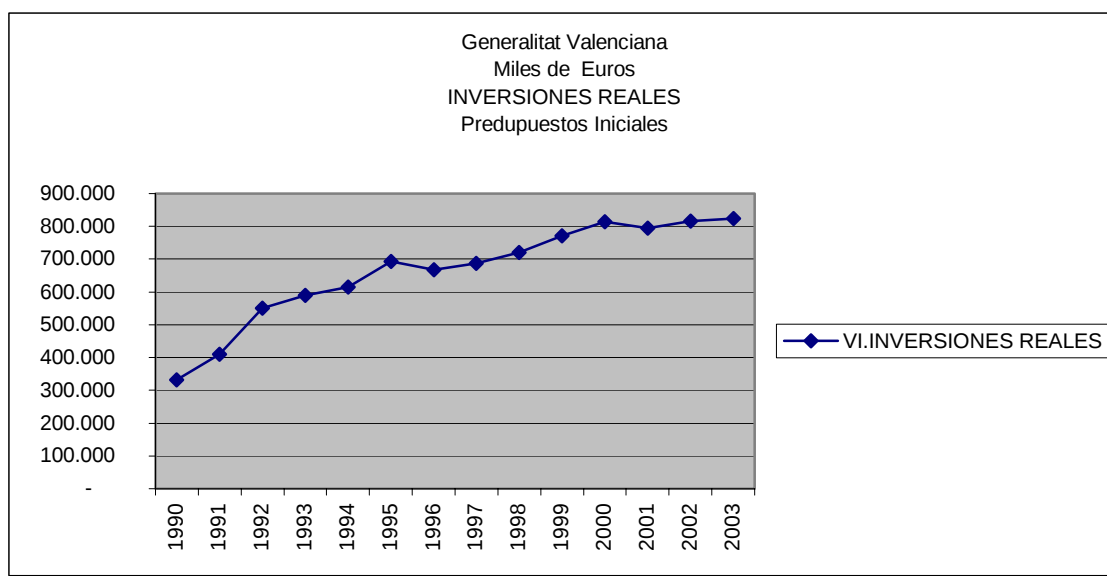
Este fuerte incremento del endeudamiento ha sido explicado por los responsables públicos de la Generalitat por los incrementos de las inversiones⁶, pero la realidad indica que estas vienen a representar porcentajes inferiores que en 1990 en relación a los gastos totales: un 9,23% en 2003 frente a un 9,92% en 1990 o un 13,46% en 1995. Estas

⁶ El portavoz del PP en las Cortes Valencianas manifestaba que la deuda “no solamente es asumible, sino que ha sido económicamente rentable y socialmente beneficiosa. Hay que tener en cuenta, opinó Costa (portavoz del PP en la Comisión de Economía y hermano del Ministro de Ciencia y Tecnología), que en la actualidad, la deuda valenciana es la más barata de España y representa el 3,5% del coste total del Presupuesto. Por lo tanto, concluyó, tenemos una deuda financieramente asumible” El País 26 septiembre 2003. Lo importante de estas declaraciones es que, con las mismas, se ponen en entredicho las razones últimas del Pacto de Estabilidad. No cabe ninguna duda de que los déficits y la deuda de las CCAA se han defendido para profundizar en mayores inversiones y para ampliar el gasto social.

cifras aún son más notables si tenemos en cuenta los Presupuestos definitivos ejecutados, que pasan de representar el 11,53% en 1990a un 7,97% en 2001.

De la observación de los Presupuestos ordinarios preventivos de la Generalitat Valenciana, también se puede observar otro comportamiento destacable. Este es que este ascenso del endeudamiento se ha dado con un descenso, al menos preventivamente, a las operaciones de pasivos financieros. Estas crecieron hasta el año 1997, donde se alcanzaron los 307.063 miles de €, su cifra máxima, para descender posteriormente hasta los 16. 732 miles de € en 2001 y remontar hasta los 107.230 miles de € en 2003.

Es evidente que en el periodo 1998-2003 se ha cambiado la estrategia de presentación de las cuentas públicas, pasando de representar los desequilibrios financieros y los déficits en los presupuestos preventivos a otra estrategia que ha consistido en presentar inicialmente los presupuestos con bajas necesidades de financiación para posteriormente modificar los presupuestos al alza o bien, descentralizar el endeudamiento a través de las empresas públicas o de los contratos de obra pública por otros procedimientos. Este hecho se puede comprobar en la comprobación de las cifras de los Pasivos financieros consignadas como Presupuestos definitivos ejecutados por los Informes de la Sindicatura de Cuentas, donde se ve la dimensión real del problema y el fuerte contraste entre lo presupuestado inicialmente y lo realmente ingresado: de 16.782 miles de € a 595.000 miles de € en el mismo año 2001.



PRESUPUESTOS DE LA G.V.	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
PRESUPUESTOS INICIALES MIE										
CAPITULOS										
I.PERSONAL	718.083	2.031.138	2.139.423	2.274.843	2.355.961	2.471.584	2.694.445	2.913.382	3.045.445	3.208.826
II.FUNCIONAMIENTO	95.477	542.858	567.920	585.055	603.482	658.240	719.159	781.664	954.092	1.041.633
III.FINANCIEROS	32.587	163.127	176.397	194.680	198.839	203.773	213.612	327.720	266.766	277.784
IV.TRANSFERENCIAS CORR.	1.928.558	1.319.438	1.465.111	1.762.738	1.851.917	1.998.131	2.293.474	2.406.831	2.385.444	2.533.760
OP.CORRIENTES	2.774.705	4.056.561	4.348.863	4.817.316	5.010.193	5.331.729	5.920.696	6.429.609	6.651.748	7.062.004
VI.INVERSIONES REALES	332.312	693.616	667.460	686.855	721.263	771.742	814.107	794.496	816.892	822.995
VII.TRANSFERENCIAS DE CAP.	217.368	337.264	365.566	391.415	451.342	504.021	526.481	548.874	587.641	660.447
OP. DE CAPITAL	549.680	1.030.880	1.033.026	1.078.270	1.172.605	1.275.762	1.340.588	1.343.370	1.404.533	1.483.443
VIII.ACTIVOS FINANCIEROS	1.659	21.270	8.594	16.233	8.011	5.012	7.567	2.043	157.413	244.423
IX.PASIVOS FINANCIEROS	23.031	41.235	122.991	81.515	93.133	125.894	47.853	16.732	125.905	117.230
OPERACIONES FINANCIERAS	24.690	62.511	131.592	97.749	101.144	130.906	55.419	18.782	283.319	361.653
TOTAL	3.349.074	5.149.947	5.513.487	5.993.335	6.283.942	6.738.397	7.316.715	7.791.767	8.339.601	8.907.101
INGRESOS	1.990	1.995	1.996	1.997	1.998	1.999	2.000	2.001	2.002	2.003
I.IMP.DIRECTOS	81.383	113.507	166.625	171.950	653.595	725.247	769.752	836.825	1.701.853	1.587.215
II.IMP.INDIR.	316.126	406.765	440.037	462.479	512.627	558.755	635.684	707.217	3.187.667	3.526.627
III.TASAS	182.215	331.771	358.221	378.283	405.936	426.857	441.395	450.969	470.980	505.742
IV.TRANS.CORR.	2.422.968	3.703.106	3.961.716	4.375.843	4.201.291	4.466.085	4.972.504	5.317.190	2.463.159	2.667.535
V.INGRES.PATRIM.	439	19.707	20.513	21.318	25.218	25.537	25.783	29.834	31.087	31.103
TOTAL O.C.	3.003.131	4.574.856	4.947.111	5.409.872	5.798.667	6.202.481	6.845.119	7.342.036	7.854.746	8.318.222
VI.ENAN INV.	228	5.361	10.704	7.987	39.066	78.895	39.066	40.628	41.039	41.080
VII.TRANS.CAP.	143.924	322.467	295.878	258.183	266.934	262.991	332.011	390.321	343.744	439.964
TOTAL OP.CAP.	144.153	327.828	306.582	266.771	305.999	341.886	371.077	430.950	384.783	481.044
VIII.ACT.FINA.	-	1.929	3.161	10.229	5.746	5.012	7.567	2.013	601	601
IX.PASIVOS FIN.	201.790	245.333	256.632	307.063	173.530	189.000	92.928	16.732	99.467	107.230
TOTAL OP.FIN.	201.790	247.262	259.793	317.292	179.276	194.013	100.495	18.746	100.068	107.831

PRESUPUESTOS EJECUTADOS MI€	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994	1.995	1.996	1.997	1.998	1.999	2.000	2.001
INGRESOS												
I.IMP.DIRECTOS	81.383	85.332	101.884	116.374	161.642	164.401	179.462	167.208	737.436	730.723	751.704	776.067
II.IMP.INDIR.	316.126	283.738	296.041	279.753	339.337	395.827	426.057	487.301	576.323	665.567	711.304	833.566
III.TASAS	186.290	232.694	252.311	283.053	335.329	309.533	330.286	313.398	327.437	362.693	410.491	402.988
IV.TRANS.CORR.	2.625.233	3.042.984	3.856.058	3.954.005	4.188.471	3.740.753	4.307.856	4.324.432	4.214.068	4.497.488	4.789.790	5.133.964
V.INGRES.PATRIM.	4.435	19.869	23.878	27.142	19.725	19.785	21.126	16.474	95.765	5.716	8.396	9.400
TOTAL O.C.	3.213.467	3.664.617	4.530.171	4.660.326	5.044.505	4.630.299	5.264.788	5.308.812	5.951.030	6.262.186	6.671.685	7.155.985
VI.ENAN INV.	228	8.967	-	6	72	186	751	36	30	968	66	173
VII.TRANS.CAP.	150.758	161.829	146.383	138.143	208.100	292.284	416.952	228.126	288.540	566.328	304.106	496.261
TOTAL OP.CAP.	150.986	170.796	146.383	138.149	208.173	292.471	417.703	228.162	288.570	567.295	304.172	496.434
VIII.ACT.FINA.	-	3.155	2.765	4.904	4.225	10.878	8.390	40.250	3.257	1.346	1.196	1.183
IX.PASIVOS FIN.	274.374	361.377	378.824	396.500	324.973	294.562	319.684	374.208	762.738	476.248	561.742	595.000
TOTAL OP.FIN.	274.374	364.532	3.789.327	401.404	329.198	305.440	328.074	414.458	765.996	477.594	562.938	596.183
TOTAL INGRESOS	3.638.828	4.199.945	5.058.142	5.199.879	5.581.876	5.228.210	6.010.566	5.951.432	7.005.595	7.307.075	7.538.795	8.248.602
AÑOS	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994	1.995	1.996	1.997	1.998	1.999	2.000	2.001
CAPITULOS												
I.PERSONAL	778.551	834.493	1.852.962	1.929.874	1.969.402	2.061.508	2.206.844	2.290.673	2.451.883	2.631.333	2.811.168	2.985.602
II.FUNCIONAMIENTO	127.535	109.342	566.141	498.467	473.351	521.925	741.018	592.123	666.985	719.057	783.942	836.330
III.FINANCIEROS	40.881	64.837	126.844	204.621	157.075	254.132	222.104	222.170	245.898	206.315	230.043	307.294
IV.TRANSFERENCIAS CORRIENTES	2.276.802	2.635.697	1.713.960	1.842.745	1.979.662	1.501.845	1.747.563	1.804.749	1.984.957	2.519.569	2.581.052	2.742.758
OP.CORRIENTES	3.223.769	3.644.369	4.259.908	4.475.707	4.579.490	4.339.404	4.917.529	4.909.716	5.349.723	6.076.274	6.406.206	6.871.984
VI.INVERSIONES REALES	474.788	488.653	557.084	548.009	554.121	609.504	679.066	641.827	666.564	660.236	669.533	646.415
VII.TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	340.047	414.169	344.134	319.041	360.132	392.551	413.322	465.796	595.771	596.673	479.271	552.384
OP. DE CAPITAL	814.834	902.822	901.212	867.050	914.254	1.002.055	1.092.388	1.107.623	1.262.336	1.256.909	1.148.805	1.198.799
VIII.ACTIVOS FINANCIEROS	35.850	35.285	43.279	24.065	59.506	43.345	42.113	82.369	112.443	78.739	46.627	16.690
IX.PASIVOS FINANCIEROS	41.662	42.137	24.708	54.410	41.073	41.235	123.021	118.574	93.133	125.894	47.853	16.736
OPERACIONES FINANCIERAS	77.513	77.422	67.986	78.474	100.579	84.580	165.134	200.942	205.576	204.633	94.479	33.426
TOTAL ejercicio corriente	4.116.116	4.624.614	5.229.112	5.421.231	5.594.323	5.426.039	6.175.051	6.218.281	6.817.635	7.537.816	7.649.490	8.104.209

La cuestión de los organismos y empresas públicas.

Desde el punto de vista de la gestión pública, la creación de organismos descentralizados de la propia Administración original, ha sido y sigue siendo un procedimiento habitual. Las razones tradicionales para estas estrategias han venido justificada tanto por la especialización de las funciones atribuidas al organismo o empresa creado, como a la necesaria autonomía en el funcionamiento de esos órganos que facilitaría la gestión de sus responsables.

Durante los últimos veinte años, dentro de las corrientes teóricas y políticas más conservadoras y que han contagiado las decisiones de todos los responsables públicos, se han llevado a cabo procesos generalizados de privatizaciones de numerosas y potentes empresas públicas dependientes de la Administración Central en España y se había frenado la creación de nuevos Organismos públicos como una forma de contener el déficit público.

De una forma un tanto sorprendente, durante estos últimos años, en España han vuelto a aparecer nuevas prácticas de intervención pública indirecta que afecta tanto a la Administración Central como a las Autonómicas. Las razones de este nuevo florecimiento, pasa, a nuestro parecer por dos elementos claves: Un mayor intervencionismo y deseos de influir en las economías privadas a través de Agencias, Fundaciones y otros entes con nombres nuevos (el Ministerio de Medio Ambiente ha puesto en marcha un amplio sistema de Sociedades de Agua bajo el procedimiento de Sociedades Anónimas), aunque con procedimientos similares a los anteriores; y la necesidad de buscar nuevas fórmulas de intervención pública para mantener una cierta inversión pública sin tener que sujetar a la misma a la disciplina exigida por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento en primer lugar y a la Ley de Estabilidad Presupuestaria en estos momentos.

Esto ha hecho que, frente a empresas públicas tradicionales que se mantienen en manos de los poderes públicos como RENFE o Ferrocarriles de la Generalitat Valenciana, hayan surgido nuevas empresa como Gestora de Infraestructuras Ferroviarias (GIF) o Construcciones e Infraestructuras Educativas de la Generalitat Valenciana (CIEGSA) que tienen como misión preferente el desviar la deuda fuera del Protocolo de Déficit Excesivo de la UE.

Como se ha comentado anteriormente, el Protocolo de Déficit Excesivo en la UE así como los criterios de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria en España, tienen en cuenta para determinar los montantes de los déficits las denominaciones de

Administraciones Públicas en los Sistemas de Cuentas Europeos (SEC 95). Si este sistema incluye solamente a aquellas empresas que no tienen un carácter mercantil y que no dependen de los ingresos impositivos obligatorios, nos encontramos con un amplio abanico de posibilidades de intervención que, si bien suponen déficits y endeudamiento público, no cuentan a efectos estadísticos en el Protocolo para la determinación del déficit excesivo.

En la Generalitat Valenciana, este proceso se ha dado de ambas formas. Por un lado, se ha incrementado el número de entes públicos descentralizados con autonomía de la Administración general de la Generalitat y, por otro, se han creado empresas nuevas con una fuerte capacidad de endeudamiento que escapa a los límites marcados.

ENTIDADES Y EMPRESAS	Presupuesto Miles Euros 2002			Presupuesto Miles Euros 2003		
	Total	Recurso al crédito	% Crédito/total	Total	Recurso al crédito	% crédito/total
FERROCARRILES GENERALITAT	201.854	119.626	59	308.045	213.532	69
RADIODIFUSIÓN VALENCIANA	130.864	105.757	81	155.769	123.957	80
PARQUE TEMÁTICO ALICANTE S.A.	174.151	96.161	55	129.828	75.829	58
CIEGSA	258.801	72.121	28	404.998	51.850	13
SANEAMIENTO AGUAS RESIDUALES C.V.S.A.	201.804	65.581	32	238.316	55.460	23
SEPIVA	78.337	60.101	77	43.324	-	-
VAERSA	38.629	8.386	22	66.750	-	-
PROYECTO CULT.CASTELLÓN S.A.	27.435	-	-	36.920	28.595	77
INST. VAL. VIVIENDA S.A.	47.607	-	-	83.481	26.409	32
TOTAL EMPRESAS Y ORGANISMOS	2.194.421	527.735	24	2.411.022	575.635	24

Fuente: Presupuestos de la Generalitat Valenciana 2002 y 2003

En el Cuadro anterior se puede ver la importancia de este fenómeno. Solamente nueve empresas dependientes de la Generalitat valenciana consumen todo el recurso al crédito de las mismas, alcanzando un volumen presupuestado de 527.735 miles de € en 2002 y 575.635 € en 2003. Aunque dichos Presupuestos son iniciales y aún no se dispone de las cifras efectivamente ejecutadas, podemos hacernos una idea de la presión que los mismos ejercen sobre el endeudamiento real de la Generalitat, con independencia de su cómputo en los datos oficiales.

La tendencia, además, es creciente y no incluye otros compromisos que, como en el caso de la participación de la sociedad Parque Temático de Alicante S. A. en Terra Mítica S.A. suponen cantidades adicionales de deuda no computada.

5. Algunas conclusiones sobre los efectos del nuevo marco de financiación y control del endeudamiento autonómico de la Generalitat valenciana (1 pg)

Los datos anteriores vienen a confirmar el complejo sistema que se ha abierto a partir de la obsesión de la Administración Central española sobre el denominado déficit cero y los procedimientos que se han puesto en marcha por parte de la Generalitat Valenciana y otras Administraciones para eludir sus controles.

A pesar del incremento de los recursos disponibles por parte de las mismas, las facilidades que se dan para la creación de empresas mercantiles no sujetas al cómputo del denominado Protocolo de déficit Excesivo y los procedimientos de modificación de los créditos inicialmente aprobados, son fuentes de muy potentes para que todas las Administraciones traten de eludir los controles impuestos y continúen efectuando políticas expansivas de gasto.

Es también cierto que estas actuaciones se han dado en unas condiciones económicas favorables de crecimiento económico y de descensos generalizados de los tipos de interés, por lo que cabe hacerse la pregunta de cómo serán estas actuaciones cuando cambien las circunstancias económicas y financieras y haya que aplicar políticas más restrictivas.

6. Bibliografía.

Aja, E. (2003): El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales. Alianza. Madrid

Braña, F.J. y Serna, V.M. (1997): La descentralización de competencias de gasto público: Teoría y aplicación a España. Civitas. Madrid.

Carrasco Canals, F. (2000): El Sistema Europeo de Cuentas y los Tratados de la Unión Europea. Instituto de Estudios Económicos. Madrid.

Ezquiaga, I. Y Garcia de Bustos, F. (2001): Finanzas Autonómicas. Consultores de Administraciones Públicas. Madrid

Gómez Agustín, M. (2000): El renacimiento del “INI”. Situación y perspectivas del sector público autonómico y local. Círculo de Empresarios. Madrid

Gutierrez Hernández, P. (2002): Los sistemas de cuentas nacionales: Orígenes y evolución. Civitas. Madrid.

Hernández de Cos, P. (2002): Boletín Económico. Banco de España. Enero 2002

OCDE (2003): Estudios Económicos. España. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid

Ortega Almón, M.A. (2002): La empresa pública y el proceso privatizador en España. Universidad de Granada. Granada.

Presupuestos de la Generalitat Valenciana. Varios años

Sindicatura de Cuentas. Generalitat Valenciana. Informe. Varios años

Vela Bargues, J.M. (2003): Los Presupuestos de la Generalitat Valenciana para 2003. Revista Valenciana de Economía y Hacienda. Nº 7. Consellería d’ Economía i Hisenda