

EL PACTO EUROPEO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO: ALGUNOS ASPECTOS NO RESUELTOS SATISFACTORIAMENTE PARA ANDALUCIA Y EL PAPEL DESEMPEÑADO POR LA “CONTABILIDAD CREATIVA”.

• José Manuel Castillo López.

RESUMEN

La introducción de la ortodoxia económica en materia fiscal con el Pacto Europeo de Estabilidad y Crecimiento (PEC), indispensable para la viabilidad de la Unión Monetaria Europea, está generando resistencias a su cumplimiento en bastantes Estados miembros y perjudicando el proceso de convergencia real de los países y regiones menos desarrollados. “La contabilidad creativa” y el forzamiento de los límites del Sector Público se manifiestan como mecanismos de elusión de algunos de los aspectos subjetivamente negativos del PEC.

Palabras Clave: Europa, Andalucía, Federalismo fiscal, Presupuesto, Déficit, Gastos de Capital, Deuda pública, Contabilidad creativa.

THE EUROPEAN PACT OF STABILITY AND GROWTH: SOME ASPECTS UNSOLVED SATISFACTORIL FOR ANDALUSIA AND THE ROLE PLAYED BY THE “CREATIVE ACCOUNTANCY”.

ABSTRACT:

The introduction of economic orthodoxy in tax subject the Stability and Growth European Pact, essential for the viability of the Economic and Monetary Union, its causing resistances for their achievement in several member states an injuring the process of real tendency of the countries and regions less developed. The creative accounting and the forcing of limit the Public Sector’s is declare as evading mechanisms of some subjectively negative aspects of the Stability and Growth European Pact.

Key Words: EuropE, Andalusia, Fiscal Federalism, Budget, Deficit, Capital expenditure, National debt, Creative accountancy.

• Profesor Titular del Departamento de Economía Aplicada, con docencia en la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada, en la que imparte la asignatura Economía Política y Hacienda Pública.

INTRODUCCION

Resulta obvio que la incorporación de España a la actual Unión Europea ha contribuido significativamente a la modernización y desarrollo de su economía y a aumentar los niveles de bienestar de sus ciudadanos. Pero este proceso ha llevado parejo un fortalecimiento de las Instituciones europeas y el mayor rango de sus políticas sectoriales y, como consecuencia, la cesión de competencias y pérdida de soberanía nacional en materia económica y también, aunque aún con una magnitud más reducida, de la capacidad de decidir en algunos de los aspectos más estrictamente políticos.

La viabilidad de la Unión Monetaria exige la adopción de una política fiscal ortodoxa por parte de los Estados miembros, señaladamente, en materia de déficit público. Pero la instauración en nuestro país de mayores niveles de disciplina fiscal se ha encontrado con la dificultad añadida de la descentralización del Sector Público y que no se ha abordado satisfactoriamente para todos el problema de los desequilibrios territoriales.

En este artículo se señalan algunos aspectos negativos sobre la tasa de inversión real que están provocando las limitaciones del Déficit y de la Deuda públicos, que resultan preocupantes para las regiones menos desarrolladas, como Andalucía, que ven comprometido su proceso de convergencia real con Europa. También se señalan algunos mecanismos e instrumentos jurídicos y económicos empleados por la mayor parte de las Regiones y Estados europeos con la finalidad de cumplir formalmente con las exigencias de la normas de estabilización presupuestaria pero, al mismo tiempo, tratar de que el impacto reductor sobre determinadas inversiones y prestación de algunos servicios a sus ciudadanos sea el menor posible.

1.-FUNDAMENTOS ECONOMICOS, INSTITUCIONALES Y NORMATIVOS DE LA REFORMA DEL PACTO Y DE LA LEY DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIAS.

Aparte de los problemas de sostenibilidad en las finanzas públicas, de la ilusión fiscal que genera en los votantes, del *crowding-out* de la inversión privada, de la inequidad intergeneracional, etc. que puede acarrear la existencia de déficit permanentes y de la consecuente deuda en los países de la UE, se producirían también una serie de externalidades negativas al resto de miembros que pondría en serias dificultades a la propia Unión Monetaria. Entre otros, la acumulación de deuda en algunos países puede provocar la subida de los tipos de interés en todos, con lo que se encarecería la financiación e

incentivaría al Banco Central Europeo a relajar su política monetaria. El correlato lógico es que una política fiscal ortodoxa no sometida a importantes y permanentes desequilibrios fiscales resulta imprescindible para la credibilidad del euro y la propia viabilidad de la Unión Monetaria e, instrumentalmente, es conveniente el establecimiento de algún mecanismo eficaz de disciplina fiscal que impida los mencionados desequilibrios en los países miembros.

En el marco de la Unión Europea, los requisitos presupuestarios establecidos en el Tratado de Maastricht de 1992 y la aprobación por distintos Consejos Europeos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEP) adoptado en 1997 y de las Orientaciones Generales de Política Económica del 2000, persiguieron alentar, en el primer caso, y exigir, en el segundo, a los Gobiernos la adopción de políticas económicas coherentes y coordinadas, señaladamente, impidiendo la aparición de los grandes déficit presupuestarios, que fueron comunes en los Estados europeos en las décadas de los setenta y ochenta.

Sin embargo, a partir de 1999 el notable esfuerzo de consolidación presupuestaria realizado en los años inmediatamente anteriores empezó a perder intensidad e, incluso, Francia y Alemania mantienen con la Comisión y el Consejo Europeo una disputa jurídica, una desobediencia, de hecho, acerca del Procedimiento del Déficit Excesivo aplicado a estos países¹. Por otro lado, la UE ampliada a veinticinco miembros es más heterogénea que al UE de los quince de hace diez años. En fin, en setiembre del 2004, la Comisión inició una importante revisión del Pacto, aún no finalizada, que, manteniendo los valores de referencia del 3% y el 60% para los ratios de déficit y deuda respectivamente, presenta propuestas dirigidas a conseguir particularmente dos objetivos:

-Evitación de políticas económicas procíclicas, mediante el aprovechamiento más eficaz de las coyunturas económicas, es decir, aplicar políticas presupuestarias saneadas a lo largo del ciclo económico.

-Una mayor flexibilidad en la aplicación de las disposiciones que reconozca la diversidad de realidades económicas de los 25 Estados miembros.

En el caso de España, estas normas le han obligado a la realización de reformas estructurales que han conseguido reducciones considerables del Déficit y de la Deuda. En particular, la Ley 18/2001 de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria

¹ El 25 de noviembre del 2003 ECOFIN decide no proseguir con el procedimiento de déficit excesivo iniciado contra Francia y Alemania, pero el 13 de julio del 2004 el Tribunal de Justicia de la UE revocó esta decisión.

(LGEP) y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, Complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria consagran el principio del equilibrio presupuestario de cada ejercicio para el Sector Público español, asignando, en consecuencia, al Gobierno central la competencia y la responsabilidad de su cumplimiento.

No obstante, la LGEP en su artículo 2 incluye a las Administraciones de las Comunidades Autónomas para las que, paradójicamente, establece limitaciones presupuestarias más exigentes que para la propia Administración central², así como a los entes y organismos públicos dependientes de aquéllas que no tengan carácter comercial. Por su lado, el desarrollo normativo de este principio se llevó a cabo en la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y, en particular, en su artículo 1 establece los mecanismo jurídicos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera al servicio de la estabilidad presupuestaria.

A este fin, el Gobierno central viene fijando en el primer trimestre de cada ejercicio el objetivo de estabilidad presupuestaria para un periodo de tres años y, en consecuencia, las negociaciones de las Comunidades Autónomas sobre los escenarios de consolidación presupuestaria están influidos por éste. Desde esta perspectiva, con la LGEP se refuerza el papel asignado al Consejo de Política Fiscal y Financiero de las CCAA: en primer lugar, este Organismo debe informar el objetivo global para las CCAA fijado por el Gobierno. Con posterioridad, también tiene que determinar los objetivos particulares para cada Comunidad y, finalmente, en caso de desequilibrios presupuestarios, aprobará o no y supervisará los subsiguientes planes de saneamiento económico-financieros.

Dado el carácter interadministrativo del objetivo de la estabilidad presupuestaria, que, por tanto, afecta directamente no sólo al Gobierno central si no también a los Gobiernos territoriales, autonómicos y locales, entre otras, por esta razón se viene desarrollando el oportuno debate, científico y político, que gira principalmente entorno a dos cuestiones, estas son la eficacia/oportunidad de la norma y, por otro lado, su efecto sobre la autonomía financiera de las Administraciones territoriales.

En efecto, en la segunda mitad de la década de los noventa, tanto la Administración central como las Administraciones autonómicas han realizado un considerable esfuerzo en

² Entre otros, hasta la reforma de la LGEP, el Estado puede compensar el déficit de la Administración General con el superávit de la Seguridad Social, en tanto que a las CCAA se les exige el cumplimiento individualizado del equilibrio presupuestario.

la reducción de los déficit y de la deuda pública, que ha permitido, entre otros, el cumplimiento de los objetivos de Maastricht. Sin embargo, en los últimos años se desvelan factores que ponen en peligro los logros conseguidos en esta dirección y la consecuente permanencia de la estabilidad presupuestaria a medio y largo plazo.

Por un lado, se observa desde el año 2000 un cierto agotamiento o fatiga fiscal en la reducción de los déficit y un aumento de la relajación en la disciplina fiscal. Además, la estabilidad y la disciplina fiscal, no están aún firmemente arraigados entre nosotros, sufriendo estos principios serios ataques, que se suelen vehicular con frecuencia en aumentos de gastos y reducciones impositivas. En tercer lugar, la autonomía financiera de las CCAA en materia de déficit y de endeudamiento, etc. pueden suponer un obstáculo para que el Gobierno central garantice en un futuro próximo el mantenimiento de la estabilidad presupuestaria actual y, a estos efectos, es preciso recordar que aquél es el responsable del cumplimiento de los límites fijados en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, como de cualquier otro tratado internacional (art. 93 de la CE), no siendo válidos jurídicamente, por consiguiente, los argumentos apoyados en las dificultades derivadas de su Derecho interno para justificar los incumplimientos de los compromisos de estabilización y para tratar de eludir, en su caso, las correspondientes sanciones.

Por su parte, en España, pese a reconocer el importante papel que la LGEP ha desempeñado en beneficio de la disciplina fiscal en el ámbito interno, además de la ortodoxia de la norma para la consecución del objetivo macroeconómico pretendido en el ámbito europeo, también ha sido objeto de agrias y fundamentadas críticas, respectivamente, por responsables políticos y expertos, tanto desde el ámbito estatal como autonómico.

Por esta razón, además de las exigencias institucionales derivadas, se encuentra en marcha el proceso de reforma de esta Ley. En efecto, en julio y agosto del 2005, respectivamente, el Gobierno ha remitido a las Cortes Generales el Proyecto de modificación de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, y de la ley Orgánica 5/2001, de 23 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, que justificándose en gran medida por las deficiencias manifestadas por la aplicación de esta normativa en España, pretenden, junto a los objetivos generales perseguidos por la Reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, en particular:

-Referir el déficit al ciclo económico.

-Limitar el máximo del déficit al 1% del PIB, repartido entre todas las Administraciones.

-Permitir un déficit adicional del 0,5% del PIB para financiar inversiones productivas.

-Separar las cuentas del Estado central y de la Seguridad Social, a los efectos del cálculo del déficit.

-El objetivo global de déficit de las Comunidades Autónomas, previa consulta a éstas, se fijará por el Gobierno, pero el particular de cada Comunidad se determinará tras una negociación bilateral.

2.-ALGUNOS EFECTOS ECONOMICOS NO DESEADOS DE LA LGEP EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS.

El PEP y la LGEP, en particular, su aplicación en las CCAA están presentando significativos inconvenientes que, en parte, han fundamentado sus reformas en marcha.

2.1.-EFECTOS SOBRE LA AUTONOMIA FINANCIERA DE LAS CCAA.

Desde la perspectiva territorial, las leyes de estabilidad presupuestaria limitan la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, señaladamente en lo tocante a al volumen y cualidad de gastos y a la forma de financiarlos, lo que plantea el lógico interrogante sobre el respeto a este principio.

En este sentido, resulta obvio que la pertenencia a la Unión Europea está ocasionando una progresiva pérdida de soberanía en materia económica para las Comunidades Autónomas y para el propio Estado central. Ahora bien, la traslación de la normativa comunitaria al Derecho interno no puede significar la alteración de los criterios constitucionales y estatutarios del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas previsto en la Constitución (STC de marzo y de 22 de abril del 1993). Además, cuando el Estado actúe al amparo de un título competencial, tal es el contenido en el art.149.1.13 de la CE, esta intervención debe realizarse de tal modo que se garantice a las CCAA el suficiente margen de libertad dentro de su propio ámbito de competencias.

El art. 149 de la CE atribuye al Estado que el reparto de competencias entre éste y las Comunidades Autónomas no ponga en peligro la unicidad del orden económico ni que éste genere resultados disfuncionales y desintegradores. Más tarde, la competencia del Estado para dictar normas que garanticen la consecución de objetivos de carácter general en todo el territorio nacional es reiteradamente confirmada por el Tribunal Constitucional (Sentencia 11/1984, de 2 de febrero, Sentencia 63/1986, de 21 de mayo, sentencia 96/1990, de 24 de mayo, etc). En definitiva, el art. 156 de la CE que protege el principio de autonomía financiera de las CCAA se encuentra matizado en particular por otros mandatos, estos son, el de coordinación con la Hacienda de la Administración central y la solidaridad entre las Comunidades Autónomas.

La autorización al Estado para adoptar medidas de carácter limitativo de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas (art.2.1 de la LOFCA) lo es referida explícitamente a aquéllas relacionadas directamente con la consecución de los objetivos generales, en este caso y aquí, la estabilidad y el crecimiento económicos (Sentencia 171/1996, de 30 de octubre).

Obviamente la correlativa cuestión aquí es lógica: ¿Supone la Ley de Estabilidad Presupuestaria una limitación sustancial a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas?

La respuesta a esta cuestión parece obvia, pero tal vez más sutil sea que el modo en que se ha instrumentalizado el objetivo de estabilidad presupuestaria seguramente ocasionará un trato desigual para las distintas CCAA e, incluso, ya está generando, de hecho, un aumento de la ineficiencia en el manejo de los recursos públicos. El objetivo de estabilidad para las CCAA exige, por ejemplo, que el nivel de endeudamiento no se incremente en el futuro como consecuencia de la política de gasto. Este requisito ocasiona que aquellas CCAA que en los años más recientemente transcurridos hayan financiado de forma predominante sus inversiones con ahorro, es decir, con recursos propios, paradójicamente van a disponer de una capacidad menor de financiación para emprender nuevos proyectos que otras que optaron por endeudarse. A esto hay que añadir que la necesidad de emprender proyectos y, por tanto, de endeudarse es muy desigual entre las comunidades más atrasadas y las más desarrolladas. En este sentido, sin entrar aquí a discutir acerca de la conveniencia de la asunción del objetivo de estabilización por parte del Estado español, porque, además de su ortodoxia se ha tratado de una restricción o imposición institucional, resulta obvio que, a medio plazo, deberían modificarse las

consecuencias que para las distintas CCAA ha traído consigo la LGEP, es decir, la de la homogeneidad de las limitaciones del déficit y, por el contrario, permitir en algunas la existencia de déficit que tendrían que compensarse con el superávit de otras, puesto que la realidad económica y social y, por tanto, las necesidades presupuestarias son diferentes.

La ineficiencia en la gestión de los recursos financieros que introduce la LEP se está manifestando en la predisposición y tendencia de algunas CCAA a mantener su nivel actual de endeudamiento, con la finalidad de no perder esta capacidad en el futuro. Es decir, las CCAA estarán incentivadas a emitir nueva deuda pública en la misma cuantía que se produzca la amortización de la existente, con independencia de las necesidades reales de financiación o de los proyectos de inversión previstos.

Finalmente, la LGPE limita sustancialmente la capacidad financiera de las CCAA. Se argumenta en contra de esta idea que la LGEP no le exige a las CCAA, a diferencia del Estado, respetar un techo de gasto, por lo que su nivel y su composición van a seguir siendo elegidos libremente por cada comunidad autónoma, claro está siempre que dentro de su autonomía tributaria recaude los ingresos suficientes para financiar al anterior. Pero, ¿Y la estricta renuncia al déficit presupuestario como instrumento de política económica y la sacralización de la estabilidad presupuestaria, como un presupuesto ideológico, no constituyen una transferencia de la soberanía en materia económica para las CCAA a favor de la Unión europea?

Sin embargo, la efectiva e indiscutible pérdida de autonomía financiera en las CCAA que ha ocasionado la LGEP hay que analizarla en sus justos términos y contextualizarla, al menos, en el marco de las reformas del Sistema de Financiación Autonómica que se están llevando a cabo en España en los últimos años. Entre otros, las CCAA nos disponen apenas de instrumentos de estabilización macroeconómica e, incluso, de utilizar los escasos disponibles éstos perderían eficacia, ya que la Teoría del Federalismo Fiscal predice que, en presencia de una perfecta movilidad de los factores productivos, una parte significativa de sus potenciales efectos se desbordarían hacia los territorios más próximos. Por otro, es preciso tener en cuenta que la publicación de la LGEP ha sido prácticamente coincidente con cambios significativos en el Sistema de Financiación Autonómica que han incrementado la corresponsabilidad fiscal de las CCAA, pero, paradójicamente, los nuevos ingresos corrientes de las CCAA basados en impuestos directos sobre la renta y sobre el consumo resultan más sensibles al ciclo económico.

2.2.- LA LIMITACION DE LA DEUDA PUBLICA.

Un de los factores más significativos que explican el crecimiento del endeudamiento autonómico ha sido la acusada ausencia de corresponsabilidad fiscal en el Sistema de Financiación de las CCAA. El gasto público de las CCAA ha crecido espectacularmente en la última década por causa de los traspasos de competencias y el mejoramiento de los servicios públicos, pero este incremento ha sido financiado prioritariamente mediante el recurso al endeudamiento y en menor proporción con incrementos de los ingresos financieros. Sin embargo, a las indiscutibles deficiencias del Sistema de Financiación Autonómica señalados y otros que se esgrimen con frecuencia, no hay que olvidar la preferencia política de los Gobiernos autonómicos por no pagar el coste político de la recaudación a sus votantes y, en consecuencia, trasladar éste hacía el futuro en un propicio ambiente de ilusión financiera.

CUADRO Nº 1: DEUDA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS (Millones de euros)

Años	Total CC.AA.	And	Ar	Ast	Bal	Can	Cant	CastiM	CastiL	Cat	Ext	Gal	LaR	Mad	Mur	Na	PV	Val
1995	25936	4525	654	411	276	730	222	420	808	6593	464	2088	133	2791	545	789	1833	2656
1996	29764	5432	733	432	265	1002	157	471	883	7561	525	2334	121	3321	551	777	2044	3139
1997	33158	6163	872	469	329	866	171	505	1019	8687	522	2500	117	3780	554	752	2237	3608
1998	34946	6323	883	529	362	922	168	581	1056	8960	564	2677	124	4201	568	687	2106	4125
1999	36242	6322	905	550	359	820	215	561	1075	9380	617	2940	133	4468	595	667	1949	4883
2000	39447	6894	935	605	360	844	227	603	1086	9415	613	3019	140	4710	598	648	1734	5877
2001	43692	7113	934	653	371	918	259	605	1260	9632	711	3080	156	7082	687	646	1243	6526
2002	46461	7218	1086	825	654	929	293	784	1356	10830	782	3157	166	8614	684	643	1352	7101
2003	49993	7458	1110	880	858	1133	372	807	1436	10918	782	3186	184	9059	685	644	1498	7983
2004	51395	7426	1134	802	948	1178	377	1057	1451	12219	783	3265	193	8976	748	646	1387	9345
2005	53773	7700	1139	852	1333	975	418	1128	1219	13081	767	3280	228	9565	726	645	1153	9564

And=Andalucía; Ar=Aragón; Ast=Asturias; Bal=Baleares; Can=Canarias; Cant=Cantabria; CastM=Castilla-La Mancha; Cat=Cataluña; Ext=Extremadura; Gal=Galicia; LaR= La Rioja; Mad= Madrid; Mur=Murcia; Na= Navarra; PV= Pais Vasco; Val=Valencia

. FUENTE: Banco de España y elaboración propia..

CUADRO Nº2: EVOLUCION DEL ENDEUDAMIENTO Y DE LA CARGA FINANCIERA DE LA JUNTA DE ANDALUCIA (Millones de euros)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Endeudamiento	4476	5333	6046	6269	6455	6735	6935	6935	6928	6872
Carga Financiera	5,26%	6,99%	6,86%	8,35%	7,47%	7,43%	6,44%	6,24%	7,59%	6,03%
Endeud/Ingre.Cor.	46,51%	51,83%	50,07%	49,05%	48,01%	47,20%	45,56%	41,11%	38,13%	35,45%
Endeudamiento / VAB	7,67%	8,62%	9,16%	8,83%	8,35%	8,05%	7,75%	7,33%	6,66%	6,15%

FUENTE Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía y elaboración propia..

A la altura del año 2005, las CCAA más endeudadas son Cataluña, que mantiene el 25% del total de la deuda autonómica, seguida de Valencia, Madrid,..., en tanto que las CCAA menos endeudadas son La Rioja, Cantabria y Navarra, ocupando Andalucía el cuarto lugar, o el quinto, si nos referimos a la relación deuda/PIB, con el 6,9%.

Los resultados son muy diferentes si se analiza la deuda *per capita*. No obstante, en el caso de Andalucía con una cantidad de 1.030 euros/habitante, vuelve a ocupar la quinta posición entre todas las CCAA.

Pues bien, la Ley de Estabilidad Presupuestaria exige el cumplimiento de los respectivos objetivos a las CCAA y ha sido criticada, sobre todo, desde la óptica de la autonomía financiera. Pero esta objeción, junto a las precisiones antes realizadas, queda debilitada en tanto que este principio no tiene un carácter absoluto, es decir, tiene que ser ejercido de acuerdo con los principios de solidaridad y coordinación y, además, requiere ser analizado en el conjunto de cambios operados recientemente en el Sistema de Financiación Autonómico.

Más fundamentado, sin embargo, es el reparo de la falta de equidad de la Ley, es decir, de tratar como iguales a regiones con niveles de desarrollo económico distintos y otorgar el mismo tratamiento a deudas que tienen orígenes muy diversos. Desde este enfoque, las exigencias a las CCAA sobre sus niveles actuales de endeudamiento deberían estar más relacionadas con su origen, en tanto que las limitaciones al nuevo endeudamiento deberían estar influidas por el nivel de desarrollo de las regiones, por las necesidades de financiación, en particular, de capital, sin despreciar otras variables, como la dotación real del servicio de atención sanitaria y de educación primaria.

2.3.- EFECTOS DE LA LGEP SOBRE LA INVERSION Y LOS DESEQUILIBRIOS TERRITORIALES.

Tal vez la limitación más importante, que coincide con la crítica más fundamentada que se le puede dirigir a la LGEP, sea la de los efectos negativos que está causando en los gastos sociales pero, sobre todo, en las inversiones públicas. En efecto, tanto la limitación del déficit así como los impedimentos para recurrir a la financiación de las inversiones con deuda, están dificultando la continuación con el esfuerzo realizado en la década anterior, señaladamente, en aquellas Comunidades Autónomas, como es el caso de Andalucía, que para avanzar en el proceso de convergencia real precisan de una tasa de inversión superior al promedio de regiones españolas y, por

consiguiente, de los países miembros de la UE, dada la estrecha y clara relación entre la productividad del sector privado y las infraestructuras.

En particular, el límite del gasto del conjunto del Sector Público y de todas las Administraciones que lo integraron en el año 2004 pudo crecer un 4% y estará vigente en el periodo 2004-2006. Este objetivo de estabilidad presupuestaria para los tres años fue aprobado por el Consejo de Ministros y, del mismo modo, por el Consejo de Política Fiscal y Financiero, y se deberá plasmar en un superavit del 0,1% del PIB en el año 2005 y del 0,2% en el 2006.

La distribución del Gasto de Capital realizado por las distintas Administraciones opera un cambio sustancial en los últimos años, pues, pese a que el correspondiente a la Administración central tiene un promedio para el periodo 1984-2001 del 44%, en el año 1988 era del 52% del total nacional, reduciéndose al 34,48% en el 2000, en tanto que, por el contrario, el correspondiente a las CCAA aumentan del 25% al 41,66%, exhibiendo un promedio del 34%.

No obstante, pese a esta clara tendencia general, la situación en cada una de las Comunidades Autónomas es muy diferente.

Como puede observarse en el Cuadro nº 3, la mayor parte de los gastos de inversión realizados por las Comunidades Autónomas se concentran en Andalucía (18,28%), Cataluña (13,95%), Galicia (9,28%)...en tanto que las que realizan un esfuerzo menor son Baleares (1,64%) y La Rioja (0,70%). Sin duda, a este mayor esfuerzo inversor de algunas Comunidades Autónomas, señaladamente, Andalucía, que tienen una menor renta *per cápita* ha colaborado el ser beneficiarias prioritarias del Fondo de Compensación Interterritorial.

Sin embargo la anterior ordenación cambia sustancialmente si la referimos al esfuerzo inversor en términos *per capita*, pues, por ejemplo, Andalucía pasa a la décima posición y la Rioja a la séptima.

CUADRO Nº 3 GASTO DE CAPITAL DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS. ((Datos promedio para el periodo 1984-2001))

Comunidades	%sobre el total	Per cápita(€)	% PIB
Andalucía	18,28	209,49	2,89
Aragón	2,56	191,73	1,68
Asturias	3,25	270,36	2,8
Baleares	1,64	194,1	1,49
Canarias	4,86	257,06	2,78
Cantabria	1,25	204,42	2,05
Castilla-La Mancha	6,55	233,52	2,36
Castila-León	4,42	214,28	2,6
Cataluña	13,95	179,12	1,55
Valencia	8,24	174,44	1,8
Extremadura	3,68	295,36	4,33
Galicia	9,29	291,48	3,6
La Rioja	0,7	236,34	1,98
Madrid	7,84	130,84	1,03
Murcia	2,09	166,26	1,88
Navarra	3,84	564,6	4,8
Pais Vasco	7,55	267,96	2,39
Total CCAA	100	210,38	2,13

Fuente: Dirección general de Coordinación de las Haciendas Territoriales.

En todo caso, resulta obvia la relación entre gastos públicos de capital y la mejora en la competitividad y productividad de la economía en su conjunto y que este esfuerzo inversor ha colaborado a la reducción de las brechas existentes, tanto en niveles de stock de capital como de bienestar económico entre las Regiones españolas y la Unión europea., si bien aún queda un largo camino por andar para conseguir la convergencia.

La política autonómica de inversión pública ha constituido un instrumento eficaz de distribución regional, dificultando que la Unión Europea y, en general, el proceso de globalización económica mundial agravaran las diferencias regionales preexistentes y, por el contrario, ha colaborado al crecimiento más equilibrado de las

diversas áreas regionales a través del desarrollo y aprovechamiento de sus capacidades endógenas.

No obstante, una política que sólo atendiese a objetivos distributivos o de equidad sería, en realidad, parcialmente ineficiente desde la óptica global del bienestar social colectivo. De hecho, las transferencias de fondos a las Comunidades Autónomas ricas en que las que la relación capital público con el privado sea reducida, podría ocasionar un mayor crecimiento económico global, dado el evidente efecto multiplicador del gasto público sobre el conjunto de la economía.

Los instrumentos y políticas que dispone una Comunidad Autónoma para financiar los gastos de capital, esquemáticamente, son el ahorro corriente, los ingresos por transferencias de capital y el endeudamiento neto.

Por otro, la relación entre gastos de inversión y endeudamiento en el ámbito autonómico está avalada por la evidencia empírica, aconsejada por consideraciones teóricas normativas, incluida la equidad intergeneracional, y apoyada por el ordenamiento jurídico, que exige la afectación de los ingresos obtenidos por la deuda autonómica a la financiación de gastos de capital.

Se han realizado numerosos estudios de simulación y de previsión de la evolución de la inversión causada por las limitaciones de estabilidad presupuestaria.³ El resultado general es que las CCAA tendrán que reducir por término medio el 12% de las inversiones reales realizadas en los últimos años, siendo mayor en las Comunidades de Régimen Común que en las de Régimen Foral.

De hecho, en el caso de Andalucía, además de las argumentaciones señaladas, los estudios particulares también muestran que, pese a la existencia en tiempos pasados de la financiación de una parte del gasto corriente mediante el recurso a la deuda, en realidad en los últimos tiempos existe una elevada correlación entre deuda bruta e inversiones reales⁴. Por tanto, el nuevo endeudamiento condicionado a proyectos de inversión constituye una alternativa digna de ser defendida en el seno del Consejo de Coordinación de las Haciendas Territoriales para CCAA como la andaluza

Dada la estrecha relación entre deuda y gastos de capital, la limitación de la primera acarreará una disminución de la segunda, dependiendo de cual haya sido el

³ Entre otros, vid. Lago, S. (2001): Uno de los últimos publicados es el de Yñiguez, R (2005), en el que se mencionan una parte de los trabajos de investigación recientes que abordan este asunto.

⁴ Entre otros vid. Martínez López, D (2000)

origen de los déficit acumulados. De hecho el endeudamiento deja de operar como fuente de financiación, reduciéndose ésta, en consecuencia, al ahorro corriente y a las transferencias de capital. La reducción de las inversiones será más intensiva en aquellas Comunidades que en épocas anteriores hayan recurrido en menor proporción al endeudamiento, ya que, que en sentido estricto, la normativa de estabilidad presupuestaria se refiere exclusivamente al nuevo endeudamiento.

La normativa de estabilidad presupuestaria obligará a aquellas Comunidades Autónomas que tienen unas mayores necesidades de inversión, bien a reducir sus dotaciones anuales a esta finalidad o bien a incrementar su ahorro corriente que, probablemente se instrumentalizará mediante medidas impopulares, como el aumento de la presión fiscal, o dolorosas e injustas, como la reducción de algunas partidas del gasto social.

En definitiva, las limitaciones al nuevo endeudamiento establecido por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento ha supuesto la preferencia de la Unión europea por el cumplimiento de los objetivos macroeconómicos, en este caso, la estabilidad presupuestaria, en detrimento de los equilibrios territoriales, de la equidad intergeneracional e, incluso, de la solvencia financiera.

3.-A VUELTAS CON LA DELIMITACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO Y LA CONTABILIDAD CREATIVA: ¿FRAUDE O ELUSION DE LAS NORMAS DE ESTABILIDAD PRESPUUESTARIA?

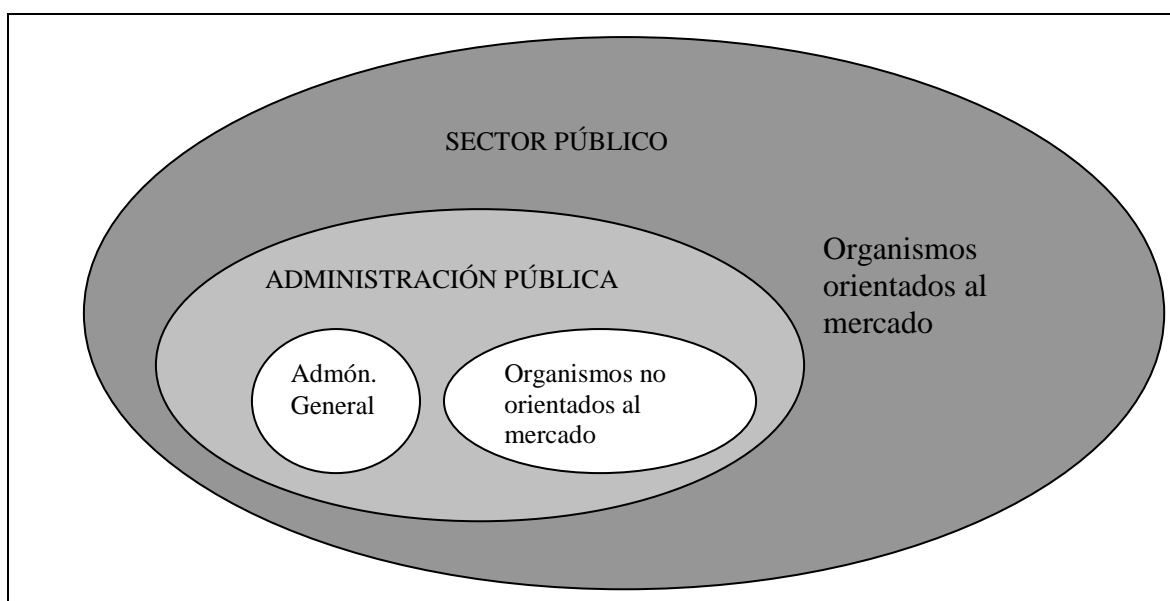
3.1.-LA DELIMITACION DEL SECTOR PÚBLICO.

El artículo 166 de La ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas señala que integran el Sector Público estatal las sociedades mercantiles estatales, entendiéndose por tales, aquéllas en las que la participación, directa o indirecta, en su capital social de la Administración sea superior al 50 por ciento, incluyéndose en este cómputo todas entidades integradas en el Sector Público estatal, en el caso de que en el capital social participen varias de ellas.

Por su lado, la adopción por España del Sistema Europeo de Cuentas de 1995 (SEC-95) introduce un cambio significativo, en general, consistente en el abandono del criterio jurídico del control legal por el económico del precio significativo. En efecto, con arreglo a la definición de las “Administraciones Públicas” del SEC-95, las unidades

institucionales públicas que, bien redistribuyen la renta y la riqueza nacionales, bien son productores no de mercado, deben clasificarse en el sector “Administraciones Públicas”. Una excepción este criterio de delimitación general lo constituyen los intermediarios financieros, que deben clasificarse en el sector “Instituciones financieras”. Por su lado, los productores no de mercado se deben incluir en el sector institucional “Sociedades”.

GRAFICO Nº 1. ORGANIZACIÓN SECTOR PUBLICO



La distinción que se establece en el SEC 95 (apartado 3.19.), entre productores de mercado y no de mercado radica en que si los precios son económicamente significativos o no. Por su lado, se considera que un precio es económicamente significativo para la oferta y para la demanda si éste influye de forma decisiva en las cantidades que los productores están dispuestos a suministrar y las cantidades que los compradores están dispuestos a adquirir. Finalmente, el SEC-95 fija una norma adicional para diferenciar entre productores de mercado y no de mercado. Se trata de que las ventas⁵ cubran por lo menos al 50% de los costes de producción..

⁵ Por «ventas» se entiende estas operaciones excluidos los impuestos sobre los productos pero incluidos todos los pagos realizados por las Administraciones Públicas o las instituciones de la Unión Europea y concedidos a todo tipo de productores del tipo de actividad concreto de que se trate; es decir, que se incluyen todos los pagos vinculados al volumen o el valor de la producción, pero se excluyen los pagos para cubrir un déficit global.

La adaptación de la Contabilidad Nacional Española que seguía el SEC-79 a las normas del SEC-95 supone la ruptura del concepto de Sector Público basado en el criterio de propiedad y control. El SEC-95 emplea el criterio de mercado para diferenciar el sector de administración pública del de las empresas o cuasi empresas. En particular, si una unidad económica vende su producción de bienes y servicios al mercado y estas operaciones significan por lo menos el 50% de los gastos de explotación⁶, debe integrarse en el sector de empresas, independientemente de su propiedad pública, privada o mixta.

Este nuevo criterio del SEC-95 resulta más objetivo y explícito que el correspondiente al SEC-79, que exigía que más del 50% de la producción estuviera destinado a la venta.. De igual forma, este criterio resulta más restrictivo, en cuanto a las unidades que integran el Sector Público, y, por tanto, es previsible la salida de éste, a los efectos del cálculo del déficit, de un buen número de unidades empresariales.

Sin embargo, resulta inexplicable el hecho de que la medición del déficit y de sus objetivos se realice basándose en los parámetros ofrecidos por el SEC-95, es decir, en términos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales y, a diferencia de esto, el ámbito subjetivo no venga delimitado de la misma forma, lo que generará sin duda algunas diferencias en las diversas interpretaciones y consecuentes polémicas, probablemente innecesarias.

3.2.- ESQUEMAS ORGANIZATIVOS, FORMAS JURIDICAS Y CONTABILIDAD CREATIVA PARA ELUDIR LA LGEP.

Con las finalidad de respetar formalmente los compromisos de estabilidad presupuestaria, las diversas Administraciones, señaladamente las territoriales están diseñando una serie de mecanismos e instrumentos, en unos casos, o recuperando de la literatura disponible, en otros, etc. tendentes a que, con la restricción presupuestaria señalada, no se vea perjudicada la satisfacción de las necesidades de inversiones, señaladamente en infraestructuras, ni tampoco la adecuada atención de los servicios sociales.

⁶ Los «costes de producción» son la suma de los consumos intermedios, la remuneración de los asalariados, el consumo de capital fijo y los otros impuestos sobre la producción. Para el criterio del 50 % no se deducen las otras subvenciones a la producción. Con el fin de garantizar la coherencia de los conceptos de ventas y costes de producción al aplicar el criterio del 50 %, se deben excluir de estos últimos todos los costes correspondientes a la formación de capital por cuenta propia.

En general, estos métodos se pueden dividir en:

A) Métodos extrapresupuestarios.

Aunque prácticamente todas las actuaciones de la Administración tienen repercusiones presupuestarias, con este título únicamente queremos indicar que éstas no son directas ni inmediatas.

Los métodos más divulgados son:

-El “outsourcing” y las concesiones administrativas o modelos similares. Una empresa privada, seleccionada concurrencialmente, obtiene el monopolio de una actividad económica antes pública, para lo que realiza las inversiones necesarias y gestiona el correspondiente servicio público. Todo esto, por supuesto, a cambio de un pago periódico a la Administración competente.

La concesión administrativa supone que la obra es realizada por una empresa concesionaria. Ésta cobra a los usuarios un precio y, además, adquiere el compromiso de revertir los activos a la Administración pasado un periodo de tiempo determinado. En síntesis, esta figura no tiene efectos presupuestarios presentes ni futuros ya que, en realidad, son los propios usuarios los que financian la construcción y la gestión del proyecto.

-Titulación de ingresos procedentes de servicios públicos. Este sistema consiste en la emisión de títulos valores cuya garantía está constituida por los flujos de ingresos futuros que van a generar determinados servicios públicos. La principal ventaja de este método es la disposición inmediata de fondos para ejecutar el proyecto por parte de la Administración que puede destinarlos a otros objetivos, liberándose, en consecuencia, del coste social que supone su la renuncia actual a su consecución. Por otro lado, transmite el riesgo del proyecto al mercado, salvo que garantice una rentabilidad mínima, pero a cambio de la pérdida de futuros ingresos.

-El Project Finance. Consiste básicamente en la promoción de un proyecto que no compromete más fondos de los aportados por los inversores, que deben ser, en parte, privados. Trata de implicar al sector privado en la financiación de infraestructuras, con lo que aumenta la factibilidad de éstas, aunque, por supuesto, esta circunstancia incrementa su coste social.

B) Instrumentos solo parcialmente extrapresupuestarios o con repercusión directa e inmediata en el presupuesto.

Las evoluciones del Déficit y de la Deuda pública son prácticamente simétricos, en tanto que la Administración puede modificar la cuantía de uno de los capítulos del Presupuesto (II y III) y compensarla con una variación del otro (VIII y XIX). Es decir, las operaciones que siguen pueden realizarse tal como aparecen reflejadas aquí o bien desarrollarse en sentido inverso, según convenga a los objetivos presupuestarios de Déficit y de Deuda públicos, respectivamente.

Los principales objetivos pretendidos con estos sistemas son o están relacionados directamente en la búsqueda de la disociación entre las asignaciones presupuestarias y la financiación y ejecución de las obras y, por tanto, la puesta a disposición de los ciudadanos de un servicio sin que la consecución de este objetivo sea impedido por las restricciones presupuestarias.

Pues bien, aunque los objetivos de deuda y déficit deben de ser coherentes, sin embargo, algunas Administraciones los alteran. En efecto, el déficit puede diferir de las necesidades de endeudamiento mediante la realización de inversiones con variaciones positivas de activos en detrimento de transferencias de capital, lo que posibilita la reducción del déficit sin necesidad de aumentar el endeudamiento neto. También la variación de la deuda puede diferir de las necesidades reales de financiación como consecuencia de modificaciones del remanente de tesorería (diferimiento de gastos, anticipación de ingresos, contabilización como derechos pendiente de cobro de partidas que, en realidad, son fallidas o incobrables, etc.)

Una partida del presupuesto de las CCAA que por su volumen necesita un tratamiento particular se trata de los tributos y precios públicos y, sobre todo, de las subvenciones gestionadas, el FCI y los Fondos Estructurales, que alcanzan un volumen en las CCAA a veces superior al 80% de sus ingresos de naturaleza no financiera. En efecto, es frecuente la existencia de una asimetría entre el reconocimiento de los correspondientes derechos y de las obligaciones por parte de las CCAA, circunstancia que puede generar superávit pero más frecuentemente déficit ficticios.⁷

⁷ Existe un acuerdo de homogeneización de la Información Contable de las CCAA realizado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiero, con desigual cumplimiento, en el que se establecen los criterios específicos adoptados por los tributos y precios públicos y, de igual modo, de las transferencias y subvenciones. En particular, en este último caso, dado su

Finalmente el déficit previsto o inicial de las CCAA y otras administraciones hay que someterlo a cuarentena en bastantes ocasiones. Por un lado, los deterioros operados en la disciplina fiscal, pero, sobre todo, las desviaciones en la ejecución presupuestaria provocadas no sólo por las dificultades internas y propias de cada CA, si no principalmente porque un parte significativa de los gastos de las CCAA se corresponden con competencias transferidas que no llevan sincrónicamente aparejadas las correspondiente financiación.

-Creación de otras sociedades mercantiles Se crean sociedades mercantiles, que se endeudan, en tanto que la Administración paga a éstas unas cantidades periódicas en concepto de prestación de servicios.

-Creación de sociedades de infraestructuras. Se crea y se encarga a una sociedad la construcción de grandes infraestructuras, que en consecuencia figuran en su activo. Al finalizar la construcción, en virtud de acuerdo previo, materializado en un convenio, las obras se transfieren a la Administración a cambio de un precio, con dotación presupuestaria de compromiso plurianual o periódico, que sea suficiente para cubrir la amortización del capital, la carga financiera y demás gastos del proyecto.

El primer ente de gestión de infraestructuras del que tenemos noticias es Gestión de Infraestructuras S.A. en Cataluña (GISA), que nace con la necesidad de acelerar la construcción de infraestructuras en la Olimpiada del 92 y desde entonces este modelo, se ha extendido ampliamente.

Con la finalidad de realizar grandes inversiones y no poder superar la Administración los topes de endeudamiento, se crean estas sociedades con la finalidad de ganar capacidad de financiación, agilidad y flexibilidad en la gestión. El primer objetivo es claramente obtenido, si bien a costa de un incremento sustancial del déficit, no obstante la consecución del segundo es más discutible. En efecto, se crea una nueva e importante estructura de gerentes, directores, técnicos, etc, que, en definitiva, suponen un encarecimiento de la obra de una magnitud de entorno al 10% y, por tanto, que la sustitución de ingenieros con décadas de experiencia por otros nuevos no favorezca precisamente a la eficiencia.

Tras esta primera experiencia, por mimetismo se produce una tímida implantación en Andalucía, Castilla-Leon y Galicia, Murcia, etc. Por su lado, la Administración

importante volumen afecta sensiblemente al déficit contable la adopción, por ejemplo, del criterio de caja o el del reconocimiento de la obligación por parte del ente concedente.

Central crea sociedades de gestión de infraestructuras ferroviarias, de obras hidráulicas, etc.

Sin embargo, la aplicación del SEC-95 invalida estas alternativas, ya que al obligar a la consolidación presupuestaria, es decir, a imputar contablemente estas ayudas a empresas públicas en el capítulo de transferencias de capital, aumentan en consecuencia el Déficit del Sector Público..

-Otros compromisos fuera de balance y mecanismos de diferimiento presupuestario, tales como **avales, leasing, “Método alemán”** para la financiación de infraestructuras públicas, **sociedades instrumentales** receptoras de subvenciones a la explotación, etc

El Método Alemán consiste en que la Administración adjudica la obra a una empresa constructora mediante un convenio por el cual la primera no paga hasta que esté finalizado y entregado el proyecto de forma satisfactoria, bien mediante un pago único o mediante cuotas⁸.

Este sistema, además de las ventajas procedentes de la eliminación de riesgos en la ejecución o los defectos en la obra recibida, desde la óptica presupuestaria, la principal consiste en la no consideración contable de la deuda y el retraso de los pagos presupuestarios. Por su lado, para la empresa constructora, el convenio y el compromiso de pago por parte de la Administración puede ser utilizado como aval para el acceso al crédito comercial y, sobre todo, bancario.

-El Método del Peaje en la Sombra.

Este sistema consiste en que la Administración adjudica a una entidad privada la ejecución de una obra y, del mismo modo que en el método alemán, la primera satisface el precio una vez finalizada satisfactoriamente. La diferencia fundamental radica en que la Administración pagará unas cantidades periódicas a la empresa en función del número de usuarios de la obra.

⁸ La dificultad legal que representaba el art. 14 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, que prohibía el pago aplazado del precio en los contratos y establecía la obligatoriedad de que los éste se realizara al mismo ritmo que la ejecución de las obras, ha sido eliminada en virtud del art. 147 de la ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales Administrativas y del Orden Social, que vino a establecer la modalidad del abono total del precio de la obra. Con posterioridad, el R.D. 704/1997 reguló el régimen jurídico y presupuestario de abono total del precio por la Administración.

Sin embargo, no se puede olvidar que estos sistemas restan margen de maniobra presupuestarios futuros a las Administraciones que adoptan estos sistemas y, del mismo modo, conllevan mayores costes operativos (asesoramiento, proyectos técnicos, etc), pero, sobre todo, financieros (mayores plazos, prima de riesgos, etc)

RESUMEN Y CONCLUSIONES

La Unión Monetaria ha significado una pérdida de soberanía económica para los Estados miembros. A la renuncia a la política monetaria se ha añadido la imposibilidad de la utilización de los efectos estabilizadores de la política fiscal. En paralelo a la condena del déficit se ha sacralizado la estabilidad presupuestaria. Pero, en realidad, la consideración a priori del déficit como un resultado intrínsecamente negativo, es otra interpretación perversa e interesada de la economía, además de errónea. En realidad, el signo conveniente del Resultado Presupuestario tiene que estar subordinado a los objetivos políticos y determinado materialmente por el entorno económico en el que se desarrolla la acción pública

No obstante, resulta indiscutible la insostenibilidad de las cuentas públicas en presencia de déficit públicos permanentes y la consiguiente inviabilidad de la Unión Monetaria Europea, en un marco de elevadas y, sobre todo, desiguales niveles de deuda pública en los países miembros. Pero la ortodoxia macroeconómica es compatible con el tratamiento singular temporalmente de regiones diferentes, que exhiben problemas y niveles de convergencia distintos y en las que la asimetría de las perturbaciones económicas exigen del mismo políticas singulares.

El Pacto Europeo de Estabilidad y Crecimiento ha sido transpuesto a España con la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley Orgánica Complementaria que afectan a todas las Administraciones pero cuyo cumplimiento corresponde al Gobierno de la Nación. Las deficiencias mostradas por uno y otras, se han materializado en cierto agotamiento y fatiga fiscales y una relajación de la disciplina presupuestaria, han motivado que se encuentre en un proceso de reforma, principalmente con el objetivo de referir el concepto de déficit público al ciclo económico corto y tomar en consideración la situación económica particular de los distintos territorios.

La LGEP está suponiendo una limitación de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, que se está materializando, principalmente, en la determinación cuantitativa de los gastos, el déficit y la deuda pública. Señaladamente,

las limitaciones al crecimiento de la deuda pública está ocasionando una reducción de un 12% respecto a las inversiones reales realizadas por las CCAA en los últimos años.

En Andalucía, del mismo modo que en otras regiones y Estados, se produce una elevada correlación entre deuda bruta e inversiones reales⁹. Por tanto, el nuevo endeudamiento condicionado a proyectos de inversión constituye una alternativa digna de consideración para CCAA como la andaluza en el seno del Consejo de Coordinación de las Haciendas Territoriales.

Pero, de hecho, del mismo modo que ocurrió para el cumplimiento de los Objetivos de Maastricht, la “Ingeniería financiera” y la “Contabilidad creativa” de las distintas Administraciones han operado un considerable auge en los últimos años, en este caso, con la finalidad de cumplir formalmente con las exigencias de los distintos planes de estabilización presupuestaria pero, al mismo tiempo, atender sus necesidades inaplazables de realizar inversiones y de prestación de algunos servicios, es decir, de convergencia real con los demás miembros de la UE. No este el caso de Alemania y de Francia, donde al parecer han predominado más las razones del ciclo político-económico como justificantes del incumplimiento de los objetivos de déficit.

En nuestro caso, para la eliminación del retraso histórico que padece Andalucía tanto en servicios sociales como en dotación de infraestructuras, así como para hacer frente al reto de la globalización económica y la Unión Europea, en particular, no le queda más opción conocida que el aumento de las dotaciones en unos y otros tipos de gastos.

El análisis de los últimos presupuestos de la C.A. de Andalucía desvela la disminución relativa de los gastos corrientes y un incremento de las operaciones de capital, lo que le ha permitido compatibilizar el mantenimiento de las tasa de inversión con sus compromisos en materia de convergencia real con Europa. Pero este esfuerzo no ha tenido todos los frutos deseables, en otras razones, por las dificultades puestas en los últimos años por el Gobierno central en materia de financiación autonómica a la Comunidad Autónoma de Andalucía. Finalmente, hay que recordar que las indiscutibles mejoras en materia de disciplina fiscal, eficiencia en el Gasto Público, etc. y otras observables en al gestión de los recursos públicos en Andalucía, señaladamente,

⁹ Entre otros vid. Martínez López, D (2000)

en los últimos años están limitadas y que, en definitiva, resulta ineludible abordar nuevas y mejoras en la dotación de infraestructuras, sin olvidar, por supuesto, el fin último de las políticas públicas, tal es el mejoramiento de las condiciones de vida de los andaluces, con criterios de sostenibilidad.

BIBLIOGRAFIA

- BANCO DE ESPAÑA (varios números): *Boletín Económico*.
- CAMARA RODRIGUEZ-VALENZUELA, R. (2004): "LA coordinación presupuestaria en la Unión Europea y Comunidades Autónomas". *Presupuesto y Gasto Público*, Nº 35, pp.123-134.
- CONSEJERIA DE ECONOMIA Y HACIENDA (Varios años). "Análisis del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía". Junta de Andalucía
- DIRECCION GENERAL DE COORDINACION DE LAS HACIENDAS TERRITORIALES (varios años): "Informe sobre Financiación de las Comunidades Autónomas". Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid
- EZQUIAGA, I. y PERELLI, O. (1998). "Endeudamiento para el desarrollo". Consultores de Administraciones Públicas. Madrid.
- EZQUIAGA, I. (1999). "La deuda pública de las comunidades autónomas". *Boletín Económico de Andalucía.*, núm. 27, pp. 93-136.
- EZQUIAGA, I. y GARCIA BUSTOS, F. (2001). "Estabilidad, autonomía y contabilidad nacional", *Revista Economistas*, núm. 87, pp. 229-239.
- EZQUIAGA, I. y PERELLI, O. (1998). "Endeudamiento para el desarrollo". Consultores de Administraciones Públicas. Madrid.
- GARCES SANAGUSTIN, m (2005): "La estabilidad presupuestaria en el Derecho español". Instituto de Estudios Fiscales.
- GONZALEZ PARAMO, a.m. (2001): "Costes y Beneficios de la Disciplina Fiscal. La Ley de Estabilidad Presupuestaria en Perspectiva". Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- LAGO, S.(2001): "La dinámica de los gastos de capital en las Comunidades Autónomas: un análisis de sus determinantes." *Hacienda Pública Española*, Nº 157-2

-MARTINEZ LOPEZ, D. (2000): "El Endeudamiento a largo Plazo de la Hacienda Pública Andaluza: una Visión Panorámica". *Documentos de Trabajo*. Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Jaen. WP 0006/ N°17.

-PEÑALOSA, J. M. (2004): "La política fiscal en la Unión Europea. ¿Cuánta disciplina es necesaria y cómo imponerla?". *Presupuesto y Gasto Público*, N° 35, pp.99-122.

-YÑIGUEZ, R. (2005): "Efectos esperados y reales de la estabilidad presupuestaria sobre los gastos de capital públicos de la Comunidades y Ciudades Autónomas". XII Encuentro de Economía Pública. Palma de Mallorca, 3-4 de febrero.

CUADROS:

CUADRO N° 41: DEUDA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS.

CUADRO N°2: EVOLUCION DEL ENDEUDAMIENTO Y DE LA CARGA FINANCIERA DE LA JUNTA DE ANDALUCIA

CUADRO N° 3 GASTO DE CAPITAL DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS.

GRAFICOS.

GRAFICO N° 1. ORGANIZACIÓN SECTOR PUBLICO