

ESTUDIOS

ASPECTOS ECONÓMICOS DE LA HACIENDA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

JOSÉ ANTONIO BIESCAS

SUMARIO: Introducción. —I. La evolución de las cifras presupuestarias: El presupuesto de gastos. —II. El presupuesto de ingresos. 2.1. La cesión de Tributos a la Comunidad Autónoma de Aragón. 2.2. El porcentaje de participación en tributos no susceptibles de cesión. 2.3. El Fondo de Compensación Interterritorial.— III. El problema del Endeudamiento.— IV Algunas reflexiones en torno a la problemática financiera de la Comunidad Autónoma de Aragón a la altura de 1991. 4.1. Problemática del cálculo de las necesidades de gasto y ampliación de techos competenciales. 4.2. La posibilidad de generalizar el sistema foral de financiación. 4.3. Evolución de la autonomía desde la vertiente de los ingresos. 4.4. Los escenarios de Consolidación Presupuestaria tras la firma de los Acuerdos de Maastricht.

INTRODUCCIÓN

El período de tiempo transcurrido desde la aprobación del Estatuto de Autonomía de Aragón permite disponer de una perspectiva lo suficientemente amplia como para poder analizar los condicionamientos de todo tipo que influyeron en sus antecedentes, aprobación y desarrollo posterior en sus diferentes aspectos —incluidos por supuesto los económicos— con mayores garantías que en años anteriores. Sobre todo, si se ha participado directamente en las primeras reivindicaciones autonomistas en la región aragonesa que se llevaron a cabo en los últimos años del franquismo así como en la redacción de propuestas (1) y proyectos, algunos de los cuales finalmente han resultado aprobados y puestos en práctica, puede ser conveniente dejar pasar un cierto tiempo antes de reflexionar en relación a hechos en los que se ha intervenido activamente. Resulta necesario, por tanto, dejar constancia inicialmente de

(1) Un ejemplo de esta tarea puede verse en el libro *«Propuestas concretas para un Estatuto de Autonomía de Aragón»* (Zaragoza 1978) que cuenta con aportaciones, entre otros, de Santiago Marraco, Antonio Embid y Amador Ortiz y que es el resultado de diferentes trabajos llevados a cabo en el Seminario de Estudios Aragoneses. La edición de esta obra corrió a cargo de Luis Germán.

esta implicación personal en el proceso que va a estudiarse, sobre todo hasta el año 1987 (2).

La regionalización económica de España era una asignatura pendiente en el momento en que se aprobó la Constitución de 1978. Tal como escribiera Francisco Fernández Ordóñez *«la guerra civil abrió un largo período donde el tema regional quedaba nuevamente archivado durante casi medio siglo. Pero los problemas nunca se resuelven con el desconocimiento ni con la represión, si persisten las causas profundas que los justifican»* (3). La definitiva configuración del mapa autonómico en España ha permitido, por otra parte, superar además la dificultad que hasta ese momento había supuesto la ausencia de una regionalización económica generalmente aceptada, aunque, a cambio, pueda plantarse desde nuestra perspectiva actual la cuestión del tamaño de algunas CC AA ante la excesiva fragmentación del mapa resultante al aparecer alguna comunidad uniprovincial con dimensión excesivamente reducida tanto desde el punto de vista poblacional como estrictamente económico.

Como consecuencia de la progresiva asunción de competencias a través de los oportunos procesos de desarrollo estatutario, ha ido configurándose en España un nuevo marco de actuación de la política económica con la aparición de nuevos instrumentos —como es el caso de los presupuestos de cada Comunidad— a la vez que se reasignan determinadas competencias de regulación económica, dentro por supuesto de los límites que exige tanto la preservación de la unidad de mercado como la distribución de competencias que se desprende de la Constitución y que reserva, lógicamente, en exclusiva a la titularidad estatal cuestiones de la importancia de la política monetaria y de la política fiscal general de acuerdo con los contenidos del art. 149 de la Constitución en cuyo punto 11 se hace referencia expresa al sistema monetario y las bases de la ordenación del crédito y la banca dentro del conjunto de materias sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva.

Se ha ido configurando así lo que podríamos considerar como el subsistema económico aragonés dentro del conjunto formado por las diecisiete CC.AA. a lo largo de unos años en que el entramado institucional también se ha hecho más complejo como consecuencia de la

(2) Entre 1979 y 1982, y tras ser elegido Senador por la provincia de Zaragoza, participé como ponente en la elaboración de leyes como la L.O.F.C.A. y el Estatuto de Autonomía de Aragón. Entre 1983 y 1987 fui Consejero de Economía y Hacienda de la Diputación General de Aragón, y al aprobarse los Acuerdos sobre financiación autonómica de Noviembre de 1986 era vicepresidente del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

(3) Véase Francisco Fernández Ordóñez, *«La España necesaria»*, Madrid 1980, pág. 158.

Adhesión de España a la Comunidad Europea, lo que ha provocado la aparición de un nuevo nivel de gobierno cuyas competencias futuras están sometidas en estos momentos a debate tras la firma de los acuerdos de Maastricht cuya ratificación está introduciendo una serie de incertidumbres adicionales que no resultaban previsibles en el momento en que se redactó el Tratado de la Unión Europea.

Tras haberse aprobado la Constitución de 1978 en la que se reconoce el derecho a la autonomía de las regiones y nacionalidades que integran el Estado español, se inició el desarrollo de su Título VIII a través de un proceso que se vio acelerado por los condicionamientos políticos de cada momento, lo que sin duda ha acabado afectando a sus resultados al no haber existido en muchos casos tiempo suficiente para analizar con un mínimo de sosiego y rigor la magnitud del cambio que se iba a producir en la organización del Estado, cambios que llevaron a la aprobación primero y al desarrollo posterior de los diferentes Estatutos de Autonomía, iniciándose una profunda descentralización del Sector Público —al menos desde el punto de vista del gasto— con implicaciones financieras y presupuestarias que han afectado cada vez más intensamente al conjunto de la actividad económica.

Desde el punto de vista de la delimitación de los diferentes componentes del Sector Público, el desarrollo de los procesos autonómicos puede ser considerado como la irrupción de un nuevo nivel dentro de las administraciones públicas cuyo crecimiento inicial implica una redistribución interna del gasto público. El art. 4.1.º de la Ley Orgánica 2/1982 del Tribunal de Cuentas diferencia dentro del Sector Público los siguientes componentes;

- a) la Administración del Estado
- b) las Comunidades Autónomas
- c) las Entidades Locales
- d) las Entidades Gestoras de la Seguridad Social
- e) los Organismos Autónomos y
- f) las Sociedades Estatales y demás Empresas Públicas.

Con datos referidos al año 1991, el avance del proceso de descentralización del gasto público que se había iniciado prácticamente diez años antes había llevado a una situación en la que las Comunidades Autónomas en su conjunto gestionaban el 24% del gasto público consolidado si no se incluían en él Pensiones de la Seguridad Social y Clases Pasivas, frente al 60% de la Administración del Estado y el 16% de las Entidades Locales. Con la inclusión de las citadas partidas se incrementa lógicamente el componente de la Administración del Estado que pasa al

67,4% del gasto consolidado frente al 19,5% de las Comunidades Autónomas y al 13,1% de las Entidades Locales.

Frente al planteamiento teórico de buscar cuál podría ser el ámbito óptimo para la prestación de cada tipo de servicios y de delimitar unidades administrativas susceptibles de prestarlos que tuvieran un mínimo grado de homogeneidad como paso previo al inicio del proceso de transferencia de competencias desde la Administración Central a las Comunidades Autónomas, el resultado del proceso autonómico en España es un buen ejemplo de cómo *«en la mayoría de los casos la organización regional de la estructura fiscal no ha sido diseñada para servir a un principio de eficacia, sino que se ha desarrollado como un producto secundario derivado del propio desarrollo histórico»* (4). Es así como puede explicarse la excesiva heterogeneidad de las diferentes Comunidades Autónomas, con diferencias en población que superan la proporción de uno a veinte entre la menor y la mayor (La Rioja tenía una población de 263.526 habitantes en el Censo de 1991 mientras que Andalucía llegaba a los 6.893.614), y a conclusiones similares llegaríamos si utilizásemos otras variables tales como superficie, producto interior bruto, renta regional etc. (5).

Si se tiene en cuenta que cualquier actuación de las administraciones públicas puede identificarse por los efectos que produce en un determinado espacio económico, la presencia de este nuevo tipo de gobierno que podríamos analizar desde el punto de vista de la existencia de gobiernos multinivel obliga a preguntarse por su evolución a lo largo del tiempo y por los indicadores más apropiados para analizarla.

I. LA EVOLUCIÓN DE LAS CIFRAS PRESUPUESTARIAS: EL PRESUPUESTO DE GASTOS

El Título Segundo del Estatuto de Autonomía de Aragón recoge las competencias que puede asumir la Comunidad Autónoma, lo que ha permitido la puesta en marcha de un proceso descentralizador del gasto público cuyo reflejo inicial puede verse en la propia evolución de las cifras presupuestarias. Si hubiera que llevar a cabo una subdivisión del período transcurrido desde la aprobación del Estatuto de Autonomía de Aragón habría posiblemente muchos argumentos para diferenciar

(4) Véase R. A. Musgrave, *«Sistemas fiscales»*, Madrid 1973, pág. 335.

(5) En Biescas (1991.c) puede verse el perfil económico de las diferentes CC.AA. utilizando diez variables distintas.

los años transcurridos hasta 1987 —años que coinciden con el período de vigencia del I Programa Económico Regional (6) —del subperíodo que tiene su inicio en este año y llega hasta hoy. La progresiva asunción de competencias por parte de la Comunidad Autónoma y el correspondiente traspaso de servicios se desarrolla hasta 1986 —año en el que se firman los Acuerdos Autonómicos que permiten superar las limitaciones del período transitorio de financiación— y, por tanto, el presupuesto de 1987 refleja en sus cifras los mayores márgenes de actuación existentes a la hora de elaborar sus presupuestos..

Un presupuesto de gastos que en el caso de Aragón ha evolucionado en sus cifras globales tal como se recoge en el cuadro nº 1 y en su importancia relativa al compararlo con macromagnitudes tales como el P.I.B. regional tal como pone de manifiesto el cuadro nº 2 en el que puede constatarse el creciente protagonismo que la actividad financiera provocada por la Comunidad Autónoma tiene en la actividad económica regional, aunque tal como se pondrá de manifiesto posteriormente, los aumentos del ratio Presupuesto/PIB a partir de 1987 tienen un origen diferente al de los años anteriores, siendo la evolución del endeudamiento uno de los factores explicativos de este diferente comportamiento (7).

El cuadro nº 3 refleja la importancia relativa del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón en comparación con las cifras del conjunto formado por las diecisiete CC. AA. La diferencia de techos competenciales entre unas Comunidades y otras es, sin duda, el factor explicativo del resultado de esta comparación.

El seguimiento de los decretos aparecidos en el B.O.E. y que reflejan acuerdos alcanzados en el seno de la Comisión Mixta de Transferencias son una muestra del avance del proceso autonómico y explican el incremento de las cifras presupuestarias de la Comunidad Autónoma a través del coste efectivo de prestación de los servicios transferidos, particularmente como consecuencia de la asunción de competencias en materia de Sanidad, Obras Públicas, Agricultura y Cultura, tal como pone de manifiesto el cuadro nº 4 en el que se recoge el conjunto de competencias transferidas a finales del año 1985.

(6) Coincidiendo con el período de vigencia del I Programa Económico Regional se obtienen las mayores diferencias a favor de la Comunidad Autónoma en cuanto a tasa de crecimiento en relación al conjunto de España debido, fundamentalmente, al impacto provocado en la economía aragonesa por la presencia de G. M.. Así, el crecimiento del P.I.B. regional fue por término medio superior en un punto cada año a lo largo del período 1983-87, para aproximarse ya a la media nacional a partir de este último año.

(7) Los datos del cuadro 2 podrían matizarse teniendo en cuenta el grado de ejecución del presupuesto, a la vez que podrían excluirse del cómputo los gastos financieros lo que llevaría también a alterar el resultado que pasaría del 0,38% en 1983 al 5,-% en 1992.

Así como el cálculo de los costes directos tanto de personal como de gasto corriente era relativamente fácil de conocer, en cambio la asignación de los costes indirectos obligaba a complejas negociaciones en el seno de las diferentes comisiones existentes, a la vez que los criterios de delimitación de la inversión nueva y la de reposición —susceptible por tanto de integrar el coste efectivo— no resultaban fáciles de establecer (8).

Al aproximarnos a los primeros años de funcionamiento de la Comunidad Autónoma hay que hacer una referencia obligada a la existencia de un período preautonómico que tiene su correspondiente reflejo presupuestario aunque, obviamente, sus cifras sean escasamente significativa. Así, el presupuesto correspondiente a 1978 es de 145,8 millones de ptas. y se llega a los 343 de 1981 destinados a financiar los gastos de funcionamiento de la Diputación General del período preautonómico que disponía ya, no obstante, de algunas competencias tales como las Comisiones que se ocupaban del cumplimiento del Reglamento de Actividades Molestas, Nocivas, Insalubres y Peligrosas, así como de las Comisiones de Urbanismo, desde 1979.

Tras la aprobación del Estatuto de Autonomía por Ley Orgánica de 8 de agosto de 1982 —año en el que el presupuesto logra superar los 1.000 millones de ptas.— se produce una aceleración del proceso de transferencias a lo largo de los últimos meses de 1983 y primeros de 1984, lo que permitió multiplicar por 5 la cifra global del presupuesto de 1983 que se aproximó en ese año a los 3.000 millones de ptas., a la vez que ese salto cuantitativo se vio acompañado por una importante novedad en la composición de los ingresos de la Comunidad Autónoma al disponerse de la cesión del rendimiento de una serie de tributos al haberse cumplido las exigencias marcadas por la ley de 29 de diciembre de 1983 de que el coste efectivo de los servicios transferidos superase al rendimiento de los tributos susceptibles de cesión (9).

Si hasta el ejercicio de 1983, y con la excepción de las tasas que acompañaban a la prestación de alguno de los servicios transferidos y

(8) La dificultad de diferenciar la inversión destinada a reponer la depreciación del stock de capital público preexistente, de aquella otra que permitía ampliarlo, llevó a la adopción de decisiones a menudo muy discutibles y que tuvieron una gran trascendencia económica a la hora de calcular la financiación incondicionada de las diferentes Comunidades.

(9) Al ser muy reducida inicialmente la diferencia, la Comunidad Autónoma de Aragón ha tenido una fuerte dependencia en relación a la recaudación por tributos cedidos que ha ido disminuyendo a medida que se traspasaban nuevos servicios. La transferencia de competencias educativas alteraría sustancialmente esta situación y haría depender en mayor grado la financiación de la Comunidad del porcentaje de participación en tributos no susceptibles de cesión, por lo que tiene una gran importancia la fórmula a través de la que se regula la evolución de esta fuente de ingresos.

otros ingresos de escasa cuantía, la mayor parte de los ingresos se obtenían por transferencias procedentes de los Presupuestos Generales del Estado destinadas a financiar el coste de los servicios transferidos, así como los gastos de funcionamiento y de primer establecimiento de la Comunidad Autónoma, el presupuesto de 1984 es ya diferente al desarrollarse en él las posibilidades que ofrece la LOFCA de cubrir el tramo de suficiencia financiera por las dos vías previstas de la cesión de tributos y del porcentaje de participación en tributos no susceptibles de cesión, a la vez que en este año, y por primera vez, aparece en el Presupuesto la autorización para realizar una primera emisión de Deuda Pública hasta un límite máximo de 2.000 millones de ptas. (10).

El conjunto de gastos llevados a cabo por la Comunidad Autónoma pueden ser agrupados desde diferentes puntos de vista. Es así como en el cuadro 2 se ha utilizado la clasificación económica que podría complementarse con otra de tipo funcional que tuviera en cuenta distintos criterios de desagregación de acuerdo con las actuaciones más importantes atendidas por el Presupuesto, lo que llevaría a identificar como funciones más significativas las de provisión de infraestructuras básicas, agrarias, seguridad y protección social, sanidad y vivienda. Es lo que se hace en el cuadro nº 5 en el que se recogen las cifras correspondientes al presupuesto de 1992.

Sin embargo, teniendo en cuenta que este tipo de criterios se ha utilizado ya en diferentes trabajos (11) parece preferible utilizar un nuevo enfoque encaminado a analizar el comportamiento de la Comunidad Autónoma en relación a la adopción de decisiones de gasto que no se llevaban a cabo anteriormente por parte de la Administración Central.

Al hacer referencia al incremento del gasto que tiene su origen en la aparición de este nuevo nivel de las haciendas subcentrales, podrían agruparse las diferentes decisiones que han provocado gasto adicional utilizando, por ejemplo, el criterio del menor o mayor grado de responsabilidad de las comunidades en la adopción de la decisión de gasto. Aparecerían así, en primer lugar, una serie de actuaciones en las que la

(10) El destino de las primeras emisiones de deuda fue, básicamente, la rehabilitación del antiguo Hogar Pignatelli con objeto de destinarlos a sede de la Diputación General de Aragón resolviendo así el déficit de edificios administrativos existente en Zaragoza y que obligaba a una gran dispersión de los diferentes servicios y al pago de los correspondientes alquileres.

(11) Fundamentalmente, puede verse Barberán y López Laborda (1991), págs. 144 a 159 y (1992), págs. 404 a 430. En ambos trabajos se profundiza en la clasificación del gasto (el crecimiento del gasto no financiero, en qué se gasta, para qué y se analiza el nivel de ejecución del presupuesto), tras sistematizarse el conjunto de competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Aragón.

insuficiencia de los recursos puestos a disposición de la Comunidad Autónoma resulta evidente como ha sido el caso de las diferencias retributivas del personal laboral de los distintos ministerios y que debieron ser homologados con el consiguiente coste adicional. También debería hacerse referencia a los problemas de financiación de la inversión nueva y sobre los que se volverá al analizar el funcionamiento del Fondo de Compensación Interterritorial. Junto a ello, el deseo de mejorar la dotación de toda una serie de infraestructuras en un contexto caracterizado por la mayor presión social existente en relación a la que anteriormente soportaba la Administración Central explica también los aumentos de determinadas funciones de gasto. Además, han aparecido costes adicionales asociados al propio proceso descentralizador tales como los de las Cortes de Aragón que se han incrementado sobre todo a partir de 1987 al pasar de los 321,7 millones de gasto corriente en ese año a 582,2 en 1989 (12).

La necesidad de atender nuevas competencias como las que introduce la nueva normativa de Incentivos Regionales o las consecuencias de la integración europea —no recogidas obviamente en el coste de los servicios transferidos— completaría esta aproximación a la que habría que añadir realización de nuevos gastos tales como la promoción de la candidatura olímpica de Jaca 98 o la presencia en la Expo 92 con un pabellón cuyo coste fue superior a la media de las demás CC AA, o la introducción prevista de nuevos servicios, algunos de tan dudosa viabilidad económica como el de la televisión autonómica.

El análisis del grado de ejecución del presupuesto de gasto es una referencia obligada, sobre todo si se tiene en cuenta la importancia de las desviaciones existentes en el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón entre el presupuesto preventivo y la liquidación definitiva tal como se pone de manifiesto en el cuadro nº 6 y del que se desprende que para el ejercicio de 1990 el estado de ejecución se situó en el 60,7% de las cifras del presupuesto definitivo, lo que situaba a la Comunidad Autónoma en el último lugar de acuerdo con los datos aportados por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, siendo las partidas de gastos de capital las que mostraban una mayor desviación al haberse ejecutado el 52,06% de las inversiones reales y el 48,13% de las transferencias de capital.

(12) Aunque en esta cifra se recoge también el presupuesto correspondiente a la institución del Justicia, entre 1987 y 1988 se produce un fuerte incremento que se puede observar también entre 1990 y 1992 en gastos tales como los de la propia Presidencia de la D.G.A. que pasa de 85 millones presupuestados a 1.340. De los diferentes capítulos de gasto, destaca el crecimiento de los de personal que llegan a 26.261,4 millones en 1992 (con un crecimiento del 36,3% sobre los de 1990 que sería del 91,5% en relación a los de 1988, a pesar de no haberse asumido ninguna competencia nueva en este período).

Los últimos datos disponibles correspondientes al grado de ejecución del presupuesto de 1991 reflejan un cierto avance al llegar el porcentaje de realización al 66%, similar a la de los ejercicios que van de 1985 a 1987 (13).

II. EL PRESUPUESTO DE INGRESOS

Utilizando la clasificación en tres tramos de las diferentes fuentes de financiación de las CC.AA.—de suficiencia, de solidaridad y de autonomía— se pasa a continuación a desarrollar cada uno de ellos en relación a la Comunidad Autónoma de Aragón dividiendo el primero de ellos en dos partes, y añadiendo al segundo la financiación correspondiente a los Fondos Europeos. La problemática del endeudamiento, se analiza por separado.

2.1. *La cesión de tributos a la Comunidad Autónoma de Aragón*

El Estatuto de Autonomía de Aragón señala en su art.48 que la Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón se constituye con trece fuentes de ingresos, la segunda de las cuales estaría constituida por *«los rendimientos de los tributos cedidos por el Estado a que se refiere la Disposición adicional segunda y de todos aquellos cuya cesión sea aprobada por las Cortes generales»*. Se utilizan así las posibilidades del art. 11 de la LOFCA que concreta los contenidos del 157.1.a) de la Constitución al establecer que pueden ser cedidos a las Comunidades Autónomas en las condiciones a las que hace referencia la propia LOFCA, los tributos siguientes:

- a) Impuesto sobre el patrimonio neto
- b) Impuesto sobre transmisiones patrimoniales
- c) Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones
- d) La imposición general sobre las Ventas en su fase minorista

(13) El grado de ejecución del presupuesto debe ser analizado teniendo en cuenta factores tales como el rigor en su propia elaboración, las diferentes características de cada capítulo de gasto o las dificultades de poner en marcha una organización administrativa nueva a la que hubo de enfrentarse la Comunidad Autónoma tras la aprobación del Estatuto de Autonomía. A menudo, no suelen tenerse en cuenta estas consideraciones y se llevan a cabo críticas escasamente fundadas; no obstante, de cara a los próximos años parece inexcusable plantear el objetivo de incrementar los grados de ejecución y aproximarlos a los de las restantes CC.AA.

- e) Los impuestos sobre Consumos Específicos en su fase inorista, salvo los recaudados mediante Monopolios Fiscales
- f) Las tasas y demás exacciones sobre el juego.

En este mismo artículo de la LOFCA se recoge el listado de los impuestos estatales que no podrán ser objeto de cesión y que está integrado por los impuestos sobre la renta global de las personas físicas, sobre el beneficio de las Sociedades, sobre la producción o las ventas, sobre el tráfico exterior y los que en el momento de aprobación de la LOFCA se recaudaban a través de monopolios fiscales.

La Ley 30/83, Reguladora de la Cesión de Tributos del Estado fijaba las condiciones de la cesión de unas figuras que continuaban bajo el poder tributario del Estado aunque sus rendimientos y su administración pasarían progresivamente a las quince Comunidades Autónomas de régimen común. Aparecía así la posibilidad de utilizar mecanismos financieros de gestión propia —la otra fuente serían las tasas asociadas a la prestación de toda una serie de servicios transferidos—, aunque habría que esperar a la aprobación de la Ley 38/83 de 28 de Diciembre, reguladora de la Cesión de Tributos a la Comunidad Autónoma de Aragón y a la publicación de los reales decretos en los que se concretaba la cesión una vez verificado el cumplimiento del requisito de que el coste efectivo de los servicios transferidos fuese superior al rendimiento de los tributos cedidos, lo que llevó —en el caso de la Comunidad de Aragón— a una cesión en dos etapas. Así, apareció en primer lugar el Real Decreto 1.030/84 de 11 de Abril una vez que se había reunido el día 12 de marzo la Comisión Mixta de Transferencias que regula la disposición transitoria 6a. del Estatuto de Autonomía de Aragón y levantó acta del cumplimiento de la condición exigida por la Ley de Cesión al ascender la carga asumida por la Comunidad al 31 de Diciembre de 1983 a 7.608 millones de ptas. (14), mientras que el rendimiento de los tributos susceptibles de cesión —una vez excluidas las tasas sobre el juego— había sido de 7.369,6 millones. La cuantía restante —muy reducida— sería financiada a través del porcentaje de participación en los tributos no susceptibles de cesión, y cuando el coste efectivo lo permitiera, ya en el año 1986, el Real Decreto 1017/86 de 25 de Abril, permitía la cesión del rendimiento de las tasas sobre el juego.

Dados los condicionamientos que afectan a este componente de los mecanismos financieros de gestión propia, y al seguir dependiendo su

(14) Con objeto de poder acceder a la Cesión de Tributos en 1984, fue necesario introducir una enmienda en el Senado al proyecto de Ley permitiendo que la cesión pudiera hacerse en dos fases dejando por tanto al margen en un primer momento la cesión de las tasas sobre el juego ya que el coste efectivo de los servicios transferidos era menor que el rendimiento de todos los tributos susceptibles de cesión en el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón.

regulación del Estado, las modificaciones normativas que se han llevado a cabo con posterioridad a la cesión han afectado lógicamente a su capacidad recaudatoria, por lo que los datos de recaudación del cuadro n.º 7 hay que interpretarlos teniendo en cuenta las alteraciones que introdujo, sobre todo, la nueva regulación de la imposición indirecta, pero también cambios posteriores como los que afectaron al impuesto de Sucesiones y Donaciones. En cualquier caso, la propia LOFCA establece los mecanismos compensatorios a utilizar en el caso de que se reduzca la capacidad recaudatoria de las Comunidades Autónomas señalando en su art. 13.3 que el porcentaje de participación de cada Comunidad autónoma únicamente podrá ser objeto de revisión en cuatro supuestos, uno de los cuales sería *«cuando se lleven a cabo reformas sustanciales en el sistema tributario del Estado»*.

Más contundente en su redacción es la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía de Aragón cuando señala que *«las modificaciones que determinen cualquier minoración de los ingresos de la Comunidad Autónoma determinarán la revisión del porcentaje de participación...así como las medidas de compensación oportunas»*.

La capacidad recaudatoria de los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas de régimen común se vio reducida por la importante modificación que en la normativa reguladora de la imposición indirecta supuso la aprobación de la ley del IVA y que provocó la desaparición del Impuesto de Lujo que quedaba absorbido por el nuevo IVA a la vez que se derogaba el impuesto del 5% sobre espectáculos públicos («Impuesto de menores») que también había sido cedido a varias Comunidades entre las que se encontraba Aragón (15). Más complejo resultaba estimar la minoración de ingresos provocada por la invasión de algunos de los hechos imposables gravados anteriormente por el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales, y problemas parecidos volverían a presentarse varios años después al aprobarse una nueva ley de Sucesiones y Donaciones.

2.2. El porcentaje de participación en tributos no susceptibles de cesión

El principio de suficiencia financiera tiene su reflejo en la disposición transitoria novena del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón en el que se señala que para garantizar la financiación de los servicios transferidos, la Comisión Mixta adoptará un

(15) Un análisis de la incidencia de la reforma de la imposición indirecta en la financiación de las CC.AA. puede verse en la aportación de Juan Linares a la obra colectiva coordinada por Ruiz Huerta y Muñoz del Bustillo (1986), págs. 222 a 227.

método encaminado a fijar el porcentaje de participación previsto en el art. 148 de la Constitución, añadiéndose que «*el método a seguir tendrá en cuenta tanto los costes directos como los costes indirectos de los servicios, así como los gastos de inversión que correspondan*». Fue la Comisión Mixta de Transferencias la que en la citada reunión aprobó el primer porcentaje del 0,0095158 una vez minorado del coste efectivo la recaudación prevista por tributos cedidos a la Comunidad Autónoma

Por ello, el presupuesto de ingresos correspondiente al ejercicio de 1984 recogía unas previsiones a la hora de cubrir el tramo de suficiencia financiera de 9.794,8 millones de ptas. en las que la recaudación de tributos cedidos ascendería a 8.950 millones de ptas., las tasas afectadas a los servicios transferidos 535,9 y los restantes 308,9 millones de ptas. serían cubiertos por el porcentaje de participación

El cuadro nº 8 recoge los cálculos llevados a cabo para determinar el porcentaje de participación de la Comunidad Autónoma en los ingresos del Estado para 1986 tras la oportuna negociación en la Comisión Mixta de Transferencias que permitió incrementar la propuesta inicial en 1.246,1 millones de ptas.

Si a lo largo del llamado período transitorio la garantía del principio de suficiencia financiera obligaba a recalcular cada año la cuantía del porcentaje de participación, el acuerdo alcanzado en la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera del 7 de noviembre de 1986 sobre el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para el período 1987—91 permitió ya disponer de una garantía de estabilidad financiera a lo largo de estos años, al desarrollarse las posibilidades que ofrece el art. 13 de la LOFCA y pasar a negociarse el porcentaje de participación de acuerdo con las ponderaciones asignadas a un conjunto de variables socioeconómicas. Las ponderaciones finalmente aprobadas en los acuerdos de 1986 fueron las siguientes:

**PONDERACIONES VARIABLES SOCIOECONÓMICAS
EN COMPETENCIAS COMUNES**

Población	59,00
Insularidad	0,70
Superficie	16,00
Unidades Administrativas	24,30
Riqueza Relativa	4,20
Esfuerzo Fiscal	5,00

**PONDERACIONES VARIABLES SOCIOECONÓMICAS
EN COMPETENCIAS DE EDUCACIÓN**

Población	84,40
Insularidad	3,10
Superficie	15,00
Constante	-2,50
Riqueza Relativa	0,40
Esfuerzo Fiscal	1,70

**PONDERACIONES VARIABLES SOCIOECONÓMICAS
EN FINANCIACIÓN TOTAL**

Población	73,75
Insularidad	2,09
Superficie	15,42
Constante	-1,45
Unidades Administrativas	10,19
Riqueza Relativa	1,99
Esfuerzo Fiscal	3,08

y la fórmula de introducción de estas variables socioeconómicas con sus correspondientes ponderaciones es para el bloque correspondiente a la financiación de las competencias comunes:

$$FFF_i = 2.859,57 UA_i + 0,0059856 N_i + 1,095 I_i + 0,1179 S_i + 188.641,39 IR_i + 186.029,15 EF_i$$

y para el bloque correspondiente a la financiación de las competencias específicas de Educación y del Ministerio de Trabajo, así como otras prácticamente irrelevantes en términos de coste efectivo y que hacen referencia a Espectáculos públicos, Casino, Asociaciones e Instituciones Penitenciarias en el caso de Cataluña, la fórmula sería la siguiente:

$$FFF_i = -2.487,595 + 0,02046855 N_i + 8,8333843 I_i + 0,4164268 S_i + 24.364,001 IR_i + 161.052,3079 EF_i$$

La demora con que se ha abordado la puesta en marcha del Fondo de Nivelación a que se refieren los artículos 158.1 de la Constitución y 15 de la L.O.F.C.A. va a ser una dificultad adicional en su instrumentación ya que tras recibir algunas CC.AA. una serie de servicios cuya prestación se encontrase por debajo de los niveles medios, es previsible suponer que se haya realizado en diferentes casos un esfuerzo particular para mejorarlos. Piénsese por ejemplo en la presión social existente en materia de escolarización en aquellas CC.AA. que han recibido esta competencia. Por ello, la medición del nivel actual de prestación de servicios se enfrentaría al problema de deslindar el componente inicial de financiación recibida e incorporada al coste efectivo, de la procedente de recursos aportados por la propia Comunidad. Junto a ello, la existencia de diferentes techos competenciales complica sin duda la solución política a este problema ya que en el caso de recibirse financiación compensatoria ésta llegaría de forma muy desigual a las distintas CC.AA. ya que en algunas de ellas todavía es la administración central la que presta servicios ya traspasados en otras, con el correspondiente riesgo de que se planteen agravios comparativos adicionales.

Por el contrario, la nivelación en el origen, actualizando posteriormente las compensaciones resultantes —y que deberían afectar tanto al gasto corriente como a las inversiones necesarias— podría aportar una solución satisfactoria al problema, solución que se vería además favorecida por la disponibilidad de datos homogéneos en relación al momento en que se llevaron a cabo las transferencias en bloque a las diversas Comunidades Autónomas.

De la redacción del artículo 13 de la L.O.F.C.A. se desprende que las soluciones que pueden acordarse a la hora de desarrollarlo son prácticamente infinitas, ya que cada una de estas variables pueden o no ser incorporadas y, sobre todo, la ponderación con que entran en la fórmula final depende única y exclusivamente de los acuerdos que se alcancen en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Pues bien, tras una serie de propuestas y contrapropuestas se decidió introducir las variables a que hace referencia explícitamente el artículo 13 de la LOFCA, es decir, población, insularidad, superficie, riqueza relativa y esfuerzo fiscal, a las que se añadía una nueva (unidades administrativas) con objeto de ajustar los resultados de la aplicación de las ponderaciones que se utilizaron a los criterios de conseguir un resultado que no perjudicara a ninguna Comunidad Autónoma, que favoreciera un acercamiento a los niveles de financiación por habitante, y sobre todo, que supusiera un coste adicional asumible para el equilibrio presupuestario del Estado (16)

(16) Una brillante sistematización de la problemática a superar en una negociación de estas características puede verse en la obra de José Borrell *«La República de Taxonia»* (Madrid 1992), págs. 259 a 285.

Los acuerdos sobre el Sistema de Financiación Autonómica en el período 1992—1996 modifican las ponderaciones anteriores de las variables geodemográficas y redistributivas que pasan a calcularse por grupos de Comunidades, de acuerdo con las siguientes ponderaciones:

**PONDERACIONES VARIABLES SOCIOECONÓMICAS
EN COMPETENCIAS COMUNES**

Población	64,-
Superficie	16,6
Unidades Administrativas	17,-
Dispersión	2,-
Insularidad	0,4
<hr/>	
Pobreza Relativa	2,70
Esfuerzo Fiscal	1,83

**PONDERACIONES VARIABLES SOCIOECONÓMICAS
EN COMPETENCIAS DE EDUCACIÓN (ART. 151)**

Población	94,-
Insularidad	1,50
Superficie	3,50
Dispersión	0,60
Unidades Administrativas	0,40
<hr/>	
Pobreza Relativa	2,70
Esfuerzo Fiscal	1,82

La aplicación de los datos correspondientes a la Comunidad autónoma de Aragón lleva a obtener una financiación incondicionada en ptas. de 1990 de 39.332,3 millones de ptas. de los que 4.536,1 se deberían a la incorporación de la Compensación Transitoria tras la modificación de la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial. Al ser la recaudación normativa de tributos cedidos de 20.174,1 millones de ptas., la participación en ingresos queda establecida en 13.078,4 millones de ptas.

2.3. *El fondo de compensación interterritorial*

Una de las novedades más sobresalientes que aportó el modelo de financiación de las Comunidades Autónomas diseñado por la L.O.F.C.A. fue la puesta en marcha de un mecanismo redistributivo de las inversiones públicas (el F.C.I.) aparentemente de gran potencia ya que hasta 1986 se dedicaron a él hasta un 40% del total de las nuevas inversiones públicas, excluidas las de Defensa. Si la política de desarrollo regional aspira a reducir las diferencias existentes de nivel de vida en unos territorios y otros procurando que las medidas redistributivas no obstaculicen el crecimiento del conjunto de la economía —lo que llevaría a plantear el conocido trade-off entre equidad y eficiencia—, parece claro que un prerrequisito para que existan tendencia hacia la convergencia de los niveles de vida en unos espacios y otros es que las inversiones en infraestructuras faciliten la mejoría del nivel de prestación de determinados servicios, a la vez que atraen inversiones en actividades directamente productivas en los territorios con menor nivel de desarrollo.

El cuadro nº 9 recoge la evolución de la participación aragonesa en el F.C.I. a lo largo del período de vigencia de la Ley aprobada formalmente en 1984 pero que al ser consecuencia de los acuerdos firmados por el gobierno de U.C.D. y el P.S.O.E. en 1982 se aplicó en presupuestos anteriores. Si bien es cierto que ya en los presupuestos de 1982 y 1983 de hecho se introdujo el F.C.I., dado el escaso nivel competencial de las Comunidades Autónomas se diluyó este mecanismo únicamente en un ejercicio de nominalismo financiero hasta que la aceleración del traspaso de servicios entre 1984 y 1985 permitió a las Comunidades asignar la mayor parte del conjunto del Fondo. Como puede verse, a partir de 1984 disminuye continuamente la participación aragonesa en este fondo redistributivo, y los factores explicativos son dos fundamentalmente: en primer lugar, el ritmo de crecimiento económico —que es más intenso que en el resto de España— hace que el aumento de la renta por habitante repercuta negativamente en la participación en el F.C.I., hecho en el que ha incidido sin duda excesivamente la presencia de General Motors y su efecto sobre el P.I.B. regional que ha sido la variable utilizada. Por otra parte, el cambio de signo en los movimientos migratorios en relación a Aragón (17) ha hecho que de ser perceptores de una parte del fondo por este concepto se haya pasado a integrar el grupo de comunidades autónomas que por tener saldo neto

(17) Teniendo en cuenta que el 20% de la cuantía del F.C.I. se asignaba en proporción a los flujos migratorios del último decenio, y que sólo participaban en este reparto como es lógico aquéllas CCAA con saldo negativo, el cambio de signo de los flujos migratorios en Aragón tuvo graves consecuencias en su participación en el Fondo.

positivo —aunque en cantidades absolutas muy reducidas— han perdido esta fuente de financiación.

CUADRO N.º 9
EVOLUCIÓN DEL FONDO DE COMPENSACIÓN
INTERTERRITORIAL (1983-1989)

AÑOS	VALORES ABSOLUTOS (MILL. DE PTAS.)	PORCENTAJE S/TOTAL	POR HABITANTE (PTAS.)	INDICE (MEDIA POR HABITANTE EN ESPAÑA =100)
1983	4.582,4	2,25	3.898,91	71,00
1984	5.210,4	2,50	4.309,17	77,40
1985	5.058,6	2,46	4.224,07	77,77
1986	4.615,8	2,35	3.841,45	74,40
1987	3.069,1	2,17	2.546,84	68,95
1988	2.904,9	1,92	2.546,84	61,76
1989	4.269,2	1,99	3.599,03	64,26

FUENTE: *Elaboración propia a partir de los Presupuestos Generales del Estado de cada año.*

Al haberse aprobado una nueva ley reguladora del Fondo de Compensación en Diciembre de 1990 Aragón ha quedado excluida del nuevo fondo y, de hecho, tanto en 1990 como en 1991 las cantidades que se han percibido por este concepto lo han sido como compensación transitoria hasta tanto se revisa el modelo. En esta situación, resulta fundamental plantear la necesidad de garantizar la suficiencia financiera en términos de inversión nueva y, para ello, un posible método a aplicar hubiera podido ser la fórmula del coste efectivo ampliado propuesta por Ruiz Castillo y Sebastián que en su aplicación permitiría obtener para la Comunidad Autónoma de Aragón cuantías superiores incluso a la participación en el fondo obtenida en años anteriores (18). Por otra

(18) Véase el trabajo de Biescas y López Laborda «Financiación vía Fondo de Compensación Interterritorial y desarrollo regional desde la constitución» en la obra «El Fondo de Compensación Interterritorial, memoria de un cambio» (Madrid 1992), págs. 116-117 y López Laborda (1990) pág. 193.

parte, el preámbulo de la nueva Ley reguladora del Fondo (Ley 29/1990 de 26 de Diciembre) reconoce las «*características particulares*» que concurren en la Comunidad Autónoma de Aragón y, en particular, «*la problemática situación de la provincia de Teruel*». Sin embargo, no existe ninguna concreción en el texto articulado sobre la manera en que se verán atendidas estas situaciones específicas.

2.4. *Inversiones con cargo a fondos europeos*

La incorporación de España a la Comunidad Europea ha provocado un mayor grado de complejidad a la hora de explicar los mecanismos a través de los que se financian las inversiones en infraestructura, a la vez que la redistribución territorial de una parte de las mismas en función de las prioridades señaladas por la cambiante normativa comunitaria. Si bien en 1986 hubo ya una primera delimitación de zonas susceptibles de beneficiarse de las actuaciones del FEDER, en la práctica estas operaciones se diluyeron en un mero ejercicio de nominalismo financiero. Fue a partir del siguiente año, y tras la aprobación de los acuerdos de financiación autonómica de Noviembre de 1986, cuando algunas Comunidades Autónomas dispusieron de la posibilidad de utilizar una parte de la financiación comunitaria para proyectos de su competencia. Al poderse concentrar toda la cuota correspondiente a Aragón en la provincia de Teruel, delimitada ya en 1986, la Comunidad Autónoma se vio beneficiada desde el primer momento de financiación comunitaria aunque en una cuantía reducida. El cuadro nº 10 recoge el conjunto de proyectos que se beneficiaron de la cofinanciación del FEDER en la primera ocasión en que pudo hacerse uso de esta fuente financiera en Aragón.

En mayo de 1987 se amplió el ámbito territorial susceptible de obtener ayudas del FEDER en España y se incorporaron también las provincias de Huesca y Zaragoza, aunque el volumen de la financiación global para la región -30% del FCI percibido por la Comunidad Autónoma- siguiera siendo el mismo.

La modificación de la normativa comunitaria en 1988 con la aprobación de un nuevo reglamento de aplicación (19) de los fondos estructurales ha traído consigo la concentración de las ayudas en un menor

(19) Un excelente trabajo sobre la problemática planteada por la revisión de la normativa sobre fondos estructurales puede verse en el artículo de Jerónimo Blasco «*La situación de Aragón en los fondos estructurales y ante la política comunitaria de ordenación del territorio*», en Papeles de Economía, Economía de las Comunidades Autónomas nº 10, Madrid 1991.

número de regiones y, al establecerse el criterio de delimitación para obtener las ayudas del objetivo nº 1 de un P.I.B. por habitante del 75% de la media comunitaria, la región aragonesa ha quedado excluida de este importante mecanismo que concentra más del 80% de las ayudas del FEDER. Por ello, la posibilidad actual de acceder a fondos estructurales desde la región aragonesa —y al margen de programas transfronterizos y PNIC— se limita al objetivo nº 2 —del que paradójicamente puede beneficiarse la provincia de Zaragoza— y el objetivo 5 b) «fomento del desarrollo de las zonas rurales» a través del que se canalizarán subvenciones a las comarcas previamente delimitadas.

CUADRO Nº 11
**ZONAS RURALES DELIMITADAS
EN EL OBJETIVO 5 b) EN ARAGÓN**

COMARCA (1)	POBLACIÓN Nº DE HABITANTES	SUPERFICIE KM ²
Huesca	123.390	11.191,3
Jacetania	27.796	2.975,8
La Litera	39.076	1.126,9
Monegros	12.943	1.342,1
Ribagorza	12.431	2.461,2
Sobrarbe	6.715	2.122,3
Somontano	24.429	1.163,0
Zaragoza	191.555	13.583,0
Borja	33.712	1.185,3
Calatayud	50.320	2.516,5
Caspé	8.759	1.977,4
Daroca	22.722	1.233,4
Ejea de los Caballeros	34.456	1.993,1
La Almunia de D ^a Godina	34.456	1.993,1
Zona de Belchite (2)	6.965	1.318,2
Teruel (Toda la provincia)	149.423	14.789,2

(1) Comarcas establecidas por el Censo Agrario 1982. INE.

(2) Area delimitada de 16 municipios.

FUENTE: *Plan de Desarrollo de Zonas Rurales de España 1989/1993.*

Como puede verse en el cuadro, la mayor parte del territorio de la región (el 83%) está incluido dentro de las zonas rurales delimitadas como beneficiarias por el objetivo 5 b), y aunque el volumen de recursos que a través de él se canaliza no es comparable con el del objetivo nº 1, en la presentación del programa operativo se recoge una distribución de recursos que concentraría en la Comunidad Autónoma de Aragón el 50% de los fondos que España recibiría por este concepto.

En esta referencia a las aportaciones comunitarias en la financiación de actuaciones de la Comunidad Autónoma de Aragón hay que señalar la concesión de un préstamo por parte del Banco Europeo de Inversiones que se negoció en 1987 y que ha permitido la construcción de la variante de Abizanda, actuación de gran importancia para mejorar la accesibilidad al Pirineo a través de la red de carreteras de competencia de la Comunidad Autónoma.

III. LA PROBLEMÁTICA DEL ENDEUDAMIENTO

La posibilidad de utilización del recurso al crédito por parte de las haciendas subcentrales plantea una serie de complejas cuestiones entre las que se encuentra en primer lugar desde una perspectiva macroeconómica su incidencia en las variables de gasto agregado (20) y en el tamaño del déficit del conjunto de las administraciones públicas que en España se está intentando reducir a lo largo de los últimos años, y cuyo control es, además, una exigencia adicional para los próximos si se quieren cumplir los objetivos del Plan de Convergencia a través del que se pretende alcanzar la Unión Económica y Monetaria en Europa.

Aunque disponer de datos actualizados y fiables en torno al volumen del endeudamiento dispuesto por cada una de las CC.AA. resulta difícil, no deja de resultar significativo que al comparar los presupuestos preventivos de 1992 en relación a los de 1991 el capítulo que más crezca sea el III (gastos financieros), que se incrementa en un 55,7% %. Por otra parte, las estimaciones disponibles ponen de manifiesto que las necesidades adicionales de financiación de las CC.AA. previstas en sus presupuestos no han dejado de crecer en términos de P.I.B. pasando del 0,28% de 1985 al 1,08% en 1992.

(20) Es ya clásica la asignación de funciones propuesta por Musgrave según la cual las funciones de estabilización y redistribución corresponderían a la hacienda central, mientras que la provisión de bienes públicos que se lleva a cabo a través de la función de asignación podría prestarse por las haciendas subcentrales. Puede verse la aportación de Ramón Barberán a la obra colectiva *«Economía española, cultura y sociedad»* en homenaje al profesor Velarde *«Comunidades Autónomas y estabilidad económica»*, tomo II, págs. 602 a 627, Madrid. 1992.

Desde el endeudamiento autorizado por los diferentes presupuestos que aprueban los parlamentos regionales hasta la disposición real de estos recursos, una vez que las inversiones así financiadas han sido ejecutadas, es preciso llevar a cabo el seguimiento de un complejo proceso cuyos datos pueden inducir a error si no se han explicitado suficientemente. Además, la inclusión o no de las obligaciones pendientes de pago y de los derechos pendientes de cobro puede complicar el proceso, así como la posible incorporación del resultado de la actuación de los organismos autónomos o de las empresas públicas regionales.

En relación al endeudamiento de las Comunidades Autónomas es preciso plantear otra cuestión adicional: la posibilidad de disponer de nuevas fuentes de financiación en los próximos años si se quiere poder hacer frente a la carga financiera provocada por las operaciones de endeudamiento ya realizadas o que están previstas para un futuro próximo. Salvo que se acaricie la idea de que al llegar a una determinada situación próxima a la insolvencia sea el Estado el que asuma este endeudamiento a través de una operación similar a las que se han reiterado en el caso de las corporaciones locales (Ley 9/83 sobre operaciones de liquidación de deudas o la Ley 50/84 de saneamiento de las haciendas locales), la única posibilidad real de disponer de nuevos recursos puede ser la que proporciona el art. 12 de la LOFCA, y más concretamente la vía de los recargos sobre el impuesto de la Renta, en la perspectiva de una nueva reforma del modelo de financiación autonómica.

Hacer recaer en el conjunto del Estado al menos el peso de una parte del endeudamiento decidido autónomamente por una serie de Comunidades sería injusto para las que hayan administrado con austeridad y rigor sus recursos, a la vez que crearía un peligroso antecedente que implicaría un duro golpe al principio de racionalidad en la gestión del gasto público, adquiriendo esta problemática particular relevancia en unos momentos en los que tras la firma de los acuerdos de Maastricht se han planteado objetivos rigurosos de disminución del déficit público. Sin embargo, el volumen alcanzado ya por el endeudamiento y la carga de la deuda a él asociado en toda una serie de Comunidades dificultará en el futuro de manera considerable la utilización de la vía de los recargos en el impuesto sobre la renta como mecanismo de avance en la búsqueda de un mayor grado de corresponsabilidad fiscal, aunque la atención de las obligaciones contraídas por algunas CC.AA a través de su endeudamiento puede ser un argumento adicional a la hora de acelerar la puesta en práctica de este tipo de medidas. Además de incrementar así el grado de corresponsabilidad fiscal, se pondría en manos de las Comunidades un instrumento que permitiría una mayor

autonomía financiera real al poderse hacer efectiva la vía de los recargos, vía que parece la única justificable a la hora de atender las obligaciones ya contraídas por la utilización del recurso al crédito, y que ha permitido mejorar el nivel de prestación de toda una serie de servicios públicos, mejoría de la que se han beneficiado exclusivamente los ciudadanos residentes en esas comunidades.

¿Hasta dónde podrían crecer los volúmenes de endeudamiento y, por consiguiente, de las cargas financieras que soportan las CC.AA.? Es este posiblemente uno de los aspectos en los que la regulación legal existente resulta más incompleta. El tope que señala el artículo 14 de la LOFCA en su apartado 2, que es un reflejo mimético de la legislación sobre corporaciones locales, «*que el importe total de las anualidades de amortización, por capital e intereses, no exceda del 25% de los ingresos corrientes*» no permite realizar una interpretación unívoca de qué se entiende por «*ingresos corrientes*», concepto que resulta particularmente indeterminado en el caso de las comunidades autónomas que, con la aplicación que se está haciendo del actual modelo de financiación, carecen de la elasticidad que en sus ingresos tienen las corporaciones locales. Al margen de ello, y al no haberse hecho uso de las posibilidades contenidas en el punto 4 del citado artículo, no se ha planteado hasta ahora compatibilizar el endeudamiento de las comunidades autónomas con los objetivos globales de la política económica, lo que hubiera servido además para aclarar qué interpretación debería hacerse de este concepto. Pero este punto sigue siendo uno de los aspectos pendientes de una de las tareas más complejas y necesarias del Estado de las Autonomías: la coordinación de la Administración Central con las diferentes Comunidades Autónomas.

La interpretación que se haga del concepto «*ingresos corrientes*» resulta de una gran relevancia ya que, al margen de aspectos formales, detrás de alguna de las interpretaciones que se han mantenido se esconde el riesgo de que determinadas CC.AA. puedan encontrarse en una situación de insolvencia financiera en un plazo no muy largo. El endeudamiento que han autorizado toda una serie de parlamentos regionales se basa en una interpretación peculiar del artículo 14 de la LOFCA, sin profundizar en el verdadero significado del tramo de financiación básica y en las limitaciones que por tanto comporta. Por otra parte, la autorización previa de toda una serie de operaciones se ha evitado utilizando la posibilidad de acudir al crédito privado, en detrimento de la necesaria coordinación de la política de endeudamiento. En última instancia, la Sentencia del TC de 2 de febrero de 1984 permitiría la adopción de las medidas necesarias para asegurar la integración de la actuación de las CC.AA. en esta materia dentro del conjunto de la política fiscal y

monetaria ya que ante un conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno Vasco en relación con un acuerdo del Consejo de Ministros por el que se autorizaba una emisión de deuda pública, el citado Tribunal establece el alcance del contenido del art. 14.4 de la LOFCA al señalar que *«la coordinación de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y, en concreto, de sus respectivas políticas de endeudamiento, no se agota en la emisión de informes no vinculantes por parte de dicho Consejo, sino que la integración de la diversidad de las partes en un conjunto unitario, perseguida por la actividad de coordinación, exige la adopción de las medidas necesarias y suficientes para asegurar tal integración»*.

Por lo que hace referencia a la utilización del recurso al endeudamiento por parte de la Comunidad Autónoma de Aragón, del seguimiento de las cifras de sus presupuestos de desprende un rápido crecimiento de esta fuente extraordinaria de financiación que, incluso, en alguna ocasión se ha utilizado al margen del propio presupuesto. Así el Presupuesto de 1990 recogía una autorización para endeudarse en la cuantía de 11.460,2 millones de pesetas y, simultáneamente, las Cortes de Aragón aprobaron una Ley de Inversiones en Infraestructuras por importe de 11.951,6 millones de pesetas, financiada íntegramente a través de operaciones de endeudamiento cuyo destino puede verse en el cuadro nº 12, siguiendo por lo demás las recomendaciones del Programa Económico para Aragón 1989-91 que situaba en 111.270 millones de ptas. el montante previsible de esta vía extraordinaria de financiación.

CUADRO Nº 12

**INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURAS LEY 12/1989
DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN PARA 1990**

PROGRAMA	CUANTÍA EN MILLONES PTAS.
Carreteras y Transportes	7.196,3
Gestión E. Inf. de Recursos Hidráulicos	1.588,9
Estructuras Agrarias	2.116,3
Ordenación, Promoción y Fomento del Turismo	100,0
Prestaciones Asistenciales y Servicios Sociales	100,0
Asistencia Sanitaria	75,0
Protección y Difusión del Patrimonio Cultural	60,0
Fomento y Apoyo de la Actividad Deportiva	215,0
Fondo de Solidaridad Intraterritorial	500,0

El Programa Económico Regional para Aragón en el período 1984-87, que aprobaron las Cortes de Aragón en 1984, limitó la posibilidad de utilizar esta vía extraordinaria de financiación a 6.600 millones de ptas., de acuerdo con las cifras recogidas en el cuadro nº 13. Frente a ello, los contenidos del Programa Económico para Aragón 1989-91 incorporaron como una fuente fundamental de financiación la vía del endeudamiento que superaría los 100.000 millones de ptas.

Tras una primera utilización del recurso al endeudamiento en el presupuesto de 1985 por un importe de 2.000 millones de ptas., las cuantías de estas partidas se mantienen en cifras similares hasta el año 1989 en que las necesidades adicionales de financiación que aparecen en el presupuesto son de 4.927 millones que pasarían a 10.960 en 1990, año para el que tal como se ha visto, se aprobó adicionalmente una Ley de Inversiones en Infraestructura por un importe de 11.951,6 financiada también por la vía del endeudamiento. En los presupuestos para 1991 se sigue el mismo camino, al suponer el recurso de endeudamiento 29.800 millones de ptas. sobre unas cifras totales de 84.844 millones, configurándose así el principal problema financiero al que se enfrenta la Comunidad Autónoma: la cuantía de su endeudamiento. Al margen de que el grado de ejecución de las inversiones haya sido bajo en los últimos años y que, por tanto, no se hayan gastado íntegramente los límites autorizados, la cifra real de deuda acumulada plantea un grave interrogante sobre la evolución financiera de los próximos años.

El cuadro nº 14 es suficientemente ilustrativo a la hora de poner de manifiesto como, en términos relativos, la Comunidad Autónoma de Aragón se ha situado a la cabeza del conjunto de las quince CC AA de régimen común en la utilización de este recurso a lo largo de los tres últimos ejercicios. Frente a valores medios situados en torno al 10-11% de financiación por la vía del endeudamiento, Aragón alcanza el 38,7% en 1990 (incluida la Ley de Inversiones en Infraestructura), el 35% en 1991 y el 27,8 en 1992, por lo que el total del endeudamiento autorizado por las Cortes de Aragón queda situado en torno 100.000 millones de ptas. que, a medida que sea dispuesto, generará una carga financiera que difícilmente podría atenderse con los recursos disponibles. En el presupuesto de 1992, la carga de la deuda por intereses asciende a 5.046 millones de ptas., lo que supone un crecimiento del 158,5% sobre la cifra del año anterior y que es el más elevado de las diferentes partidas presupuestarias.

IV. ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO A LA PROBLEMÁTICA
FINANCIERA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN
A LA ALTURA DE 1992

4.1. *Problemática del cálculo de las necesidades de gasto y ampliación
de techos competenciales*

A los diez años de haberse aprobado el Estatuto de Autonomía de Aragón es preciso preguntarse por los mecanismos a través de los cuales se ha calculado la cuantía de la financiación básica que hoy recibe la Comunidad y que tiene su origen en el llamado coste efectivo que tras los Acuerdos de Noviembre de 1986 y de Enero de 1992 ha dado lugar a una cuantía de financiación incondicionada —en ptas. de 1990— de 39.332,3 millones de ptas. en los que está incluida la Compensación Transitoria correspondiente a la participación anterior en el Fondo de Compensación Interterritorial.

A las deficiencias iniciales que acompañaron al modelo de financiación en el momento de la transferencia de competencias, con servicios cuya dotación era el resultado de la inercia del funcionamiento de las administraciones a lo largo de mucho tiempo, a lo que se añadía la ausencia de una contabilidad analítica en la administración central de la que procedían los servicios que se traspasaban y las deficiencias en la gestión del patrimonio, hubo que sumar una compleja negociación de la cuantía de determinados componentes del llamado coste efectivo que debieron reasignarse entre las diferentes Comunidades Autónomas con criterios escasamente meditados en muchos casos. A esta situación existente a comienzos de 1986 cuando prácticamente se habían completado las transferencias a la mayor parte de las CC AA, se añadió el contenido de los acuerdos de noviembre de 1986 en los que se planteaba como uno de sus objetivos explícitos la reducción de las diferencias en la financiación per cápita obtenida en las diferentes CC.AA.. Por ello, la situación actual no tiene en cuenta suficientemente el coste de la provisión de determinados servicios públicos, y puede criticarse por no descansar sobre un intento de aproximarse al conocimiento de las necesidades de gasto de las haciendas subcentrales.

Uno de los aspectos más vulnerables de este planteamiento aparentemente igualitario lo ofrece el tratamiento que se da al componente espacial de los costes de prestación de determinados servicios. En concreto, competencias transferidas a las Comunidades Autónomas tales como carreteras de la red regional, conservación de la naturaleza o medio ambiente incorporan un importante componente espacial y, por

ello, a la altura de 1985 el 40,6% de la carga asumida mostraba una fuerte correlación con la variable superficie (21), que ha quedado muy disminuida en la ponderación de las variables socioeconómicas que se recogió en los acuerdos autonómicos de noviembre de 1976, con el correspondiente perjuicio para aquellas comunidades que tienen peor atendida esta necesidad por tener una escasa densidad de habitantes por Km². Este hecho se ha puesto de manifiesto particularmente en la competencia correspondiente a carreteras. En los últimos años, la administración central ha abordado un importante programa inversor en las carreteras de la red nacional, lo que ha provocado, sin duda, un notable desequilibrio vertical en la atención de este servicio ya que las Comunidades Autónomas no han dispuesto de una proporción adecuada de recursos —salvo en aquellos casos en que se han beneficiado de dotaciones del Fondo de Compensación Interterritorial muy superiores a la media nacional—. La excesiva utilización del recurso al endeudamiento en alguna comunidad podría explicarse, al menos en parte, por esta disfunción.

La firma del Acuerdo Autonómico de Febrero de 1992 concreta las posibilidades de una nueva ampliación de competencias y obliga, por tanto, a replantear la problemática del cálculo de las necesidades de gasto y su financiación una vez incorporadas las modificaciones que introducen los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de Enero de 1992 y que, tal como se verá, son excesivamente inconcretos en algunos aspectos de gran relevancia para el nivel de prestación de los servicios transferidos, como es el caso de la financiación de la inversión nueva.

Del conjunto de treinta y dos competencias que se incluyen en los Acuerdos, dieciséis serían nuevas en relación a los contenidos del Estatuto de Autonomía de Aragón. Tendrían el carácter de competencias exclusivas:

- Fundaciones de interés para la Comunidad Autónoma
- Cooperativas y mutuas no integradas en el sistema de Seguridad social
- Servicio meteorológico de la Comunidad Autónoma.

(21) En la «Postura de la Comunidad Autónoma de Aragón respecto a la propuesta para el sistema definitivo de financiación autonómica» publicada en «Documentación entregada en la XIX sesión del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de octubre de 1986», págs. 62-113, puede verse la estimación realizada previamente por Jesús López Cabeza que muestra la fuerte correlación existente entre coste efectivo y superficie en una serie de competencias transferidas.

Tanto desde el punto de vista competencial como financiero tendrían mucha más importancia las nuevas competencias de desarrollo legislativo y de ejecución ya que incluirían, fundamentalmente, la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, lo que implicaría una importante cuantía de financiación adicional a la que ya se ha hecho referencia. Por otra parte, se transferirían en este apartado las competencias en corporaciones de derecho público y en prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación social.

Se incluyen, además, en los acuerdos diez nuevas competencias de ejecución entre las que merecen destacarse las del INSERSO (gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad social) y las de ejecución de la legislación laboral en materia de relaciones de trabajo, seguridad e higiene en el trabajo, expedientes de regulación de empleo, sociedades anónimas laborales, etc.

Por otra parte, ente las competencias en que se mejora la función con que se contaba se encuentra la de casinos, juegos y apuestas que podrían pasar a ser exclusivas de la Comunidad Autónoma una vez excluidas las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas y las Loterías Nacionales.

Un análisis detallado el contenido de los Acuerdos de Enero de 1992 lleva a la conclusión de que no se tuvo en cuenta al redactarlos la problemática de la financiación de la inversión nueva asociada a las competencias susceptibles de ser transferidas y, por ello, además de la financiación del gasto corriente asociado a los nuevos servicios, será necesario arbitrar alguna fórmula de cálculo de las necesidades adicionales de inversión nueva ya que los Acuerdos se limitan a señalar que «*en caso de traspaso de nuevos servicios, éstos se financiarían mediante transferencias equivalentes a sus costes en el ejercicio en que se efectuó el traspaso*». Los acuerdos no especifican a qué costes se refiere y hay que tener en cuenta que tras la reforma en profundidad que supuso la Ley 29/1990 del Fondo de Compensación Interterritorial ya no va a ser este mecanismo el que atienda las necesidades de inversión nueva, por lo que este componente queda indeterminado, lo que resulta particularmente preocupante en relación a competencias como las de Enseñanza Universitaria que aparecen como las primeras a desarrollarse de acuerdo con el calendario que se ha anunciado.

4.2. *La posibilidad de generalizar el sistema foral de financiación*

Aunque la L.O.F.C.A. pretendió diseñar un modelo de carácter general, quedaron fuera de este marco como es sabido las Comunida-

des Vasca y Navarra, que se acogieron al contenido de la disposición adicional primera de la Constitución que ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales, señalando que la actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

Además de las peculiaridades del Régimen Económico y Fiscal de Canarias que ha debido ser adaptado tras el ingreso en la Comunidad Europea, quedan también al margen del modelo L.O.F.C.A. Ceuta y Melilla dadas sus características, por lo que la nueva ley del F.C.I. recoge en su disposición adicional segunda una excepción específica dedicada a estas dos ciudades.

Al hacer referencia a la necesidad de plantear objetivos de equilibrio financiero en cualquier proceso de reforma, parece razonable insistir en los riesgos de desequilibrio que implica la aplicación concreta que se ha hecho del régimen de concierto. En el caso del País Vasco, su Estatuto de Autonomía —aprobado antes que la L.O.F.C.A.— establece que *«las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de concierto económico o convenio»*. Otra peculiaridad del sistema es el protagonismo fiscal que atribuye a las instituciones de los Territorios Históricos —es decir a las Diputaciones Forales— lo que implica problemas adicionales de ajuste ya que el Estado ha transferido las competencias a la Comunidad Autónoma, institución que carece de recursos propios, al proceder éstos de las Diputaciones Forales.

No obstante, la cuestión que debe preocuparnos en esta aproximación que se lleva a cabo en relación a los regímenes especiales es la forma de cálculo del cupo anual que se debe aportar en concepto de contribución proporcional a las cargas no asumidas por la Comunidad Vasca, ya que de este cálculo depende o no que los servicios traspasados puedan prestarse a un nivel equiparable al de las restantes CC.AA. que tengan el mismo techo competencial, a la vez que este proceso puede dar origen a otras distorsiones tales como diferencias de presión fiscal en el impuesto sobre la renta.

El cupo, definido como la *«aportación del País Vasco al Estado e integrado por los correspondientes a cada uno de sus Territorios Históricos, como contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la Comunidad Autónoma»* exige a la hora de ser calculado que se valoren las cargas no asumidas y cuya imputación a los Territorios Históricos debe hacerse básicamente en función de la estimación de la renta anual. Los diferentes conceptos de renta utilizados, las disparidades que muestran las distintas estimaciones disponibles y los condicionamientos polí-

ticos que han acompañado a las negociaciones han llevado a la impresión generalizada de que el resultado final implica de hecho un trato de favor al País Vasco. Así, y con datos referidos a 1987, se estimaba que la financiación básica recibida en las Comunidades Autónomas con competencias educativas era por término medio de 44.788 ptas. por habitante. Pues bien, ya en el año anterior (1986) la financiación obtenida en el País Vasco para este mismo techo competencias ascendía a 106.887 ptas. Si bien en esta cifra debían incluirse también a las Diputaciones Forales, este hecho no modifica sustancialmente el diagnóstico de fuerte desequilibrio que muestran los datos citados. También en el caso de la Comunidad Foral de Navarra aparecen claros desequilibrios cuando se profundiza en las consecuencias que ha tenido la aplicación de su régimen foral. Es lo que ha hecho el profesor López Laborda (22) comparando el grado de cobertura de las necesidades de gasto por los recursos de la Comunidad Foral y obteniendo, por tanto, los márgenes de holgura disponibles que no dejan de crecer entre 1986 y 1989 año en el cual los ingresos regionales superan a los gastos en un 206,7%. Los datos que se desprenden del Convenio aprobado en 1990 muestran sin embargo una notable mejoría desde el punto del vista del logro de los equilibrios financieros al reducirse considerablemente la holgura anteriormente existente.

Al margen de la problemática jurídica que suscitaría el intento de generalizar a las diferentes comunidades autónomas el sistema foral de financiación —y que se puede enfrentar tanto a dificultades internas al poder argumentarse que el contenido de la disposición adicional primera de la Constitución es forzosamente limitativo, como externas por el avance de la adopción de medidas de armonización fiscal en la Comunidad Europea— parece conveniente aproximarse a esta cuestión desde una perspectiva económica, sobre todo tras el debate suscitado en torno a la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

En algunos trabajos se ha planteado la comparación entre los dos regímenes financieros existentes —el que se deriva del modelo L.O.F.C.A. y el sistema foral—, preguntándose a continuación por los resultados que con datos referidos a un determinado ejercicio se obtendrían al generalizar este último para cada una de las CC. AA. Es lo que hacen Gómez García y Esteban Marquillas con cifras correspondientes a 1986, lo que les lleva a cuestionar esta posibilidad desde una perspectiva estrictamente económica ya que para la mayoría de las comunidades de régimen común esta alteración les provocaría insuficiencias financieras adicionales, salvo en el caso de Madrid, Cataluña y Canta-

(22) Véase Biescas y López Laborda (1992) págs. 30-32

bria. En el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón, y tras equiparar su techo competencial al de las comunidades con competencias educativas, se calcula en el citado trabajo la cuantía del cupo a pagar con datos referidos a 1986 y que sería en el caso de Aragón de 95.200 millones de ptas.. Si se tiene en cuenta que la cuantía de los tributos concertados ascendió en ese año a 117.943 millones, la diferencia resultante y que supondría por tanto la capacidad financiera para atender las competencias transferidas sería de 22.743 m., cuantía manifiestamente insuficiente para hacer frente al coste de prestar los servicios transferidos con el techo competencial ampliado y que ascendería en ese año a 56.745 millones de ptas. En otro trabajo (23) en el que se utilizan datos referidos a 1989, al introducirse la hipótesis de generalización de los regímenes forales a las quince CC AA de régimen común aparece también una fuerte dispersión de la financiación per cápita para un mismo techo competencial, dispersión que beneficiaría sobre todo a Madrid y a Cataluña. Así, en este último caso la financiación por habitante llegaría a las 237.424 ptas., mientras que para Aragón —incluidas competencias educativas— sería de 159.140 ptas.

No parece por tanto que sea oportuno defender esta modalidad como mecanismo alternativo de financiación en el caso de Aragón, al margen de los problemas estrictamente jurídicos a los que se puede enfrentar tal demanda. Sin embargo, el artículo 49 del texto elaborado por la Comisión Especial para la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón creada por acuerdo del Pleno de las Cortes de 7 de mayo de 1992 señala que *«mediante acuerdo de las Cortes de Aragón, la Comunidad Autónoma podrá recabar de los poderes generales del Estado el establecimiento de un régimen de concierto económico que regule las relaciones entre ambos, ya sea mediante un sistema de cupo global sustitutivo de los impuestos que se determinen, ya sea mediante otra clase de convenios..»*

4.3. Evolución de la autonomía desde la vertiente de los ingresos

En 1992, el conjunto formado por las diecisiete CC AA están gestionando unos presupuestos cuya suma es de 6,6 billones de ptas.. Aunque el indicador de gasto público total es imperfecto y su utilización obliga a preguntarse en torno a cual es el grado de autonomía real que existe

(23) Puede verse también Bassols, M., Solé J. y Vilalta J.: *«Sistema de financiación de la Comunidad Autónoma del País Vasco»*, Generalidad de Cataluña, Departamento de Economía y Finanzas, Nota de Economía nº 38 (1990) págs. 69-99.

tras cada una de las partidas presupuestarias, sí que resulta el más utilizado, sobre todo por la posibilidad de realizar comparaciones internacionales del grado de descentralización alcanzado aunque estas estén dificultadas por la heterogeneidad existente entre los diferentes niveles de las administraciones públicas.

Otros indicadores que podrían utilizarse serían los referidos a la inversión pública realizada por cada nivel de la administración, el empleo generado, y ya, desde la perspectiva de los ingresos, la evolución de los ingresos impositivos, lo que nos llevaría a detectar la asimetría que existe en el modelo español de financiación ya que dadas las limitaciones mostradas por la tributación propia, cada vez es mayor la dependencia existente desde el punto de vista de los ingresos y, paradójicamente, la ampliación de los techos competenciales de las Comunidades que iniciaron sus procesos autonómicos por la vía del art. 143 de la Constitución haría que fuese todavía mayor la dependencia respecto a las transferencias procedentes de los Presupuestos Generales del Estado, salvo que se introdujeran modificaciones en las fuentes de ingresos.

El avance que se ha producido en la descentralización del gasto público a lo largo de la década de los 80, y su previsible consolidación en los próximos años a medida que se igualen los techos competenciales entre las diferentes Comunidades Autónomas, debe ser acompañado de una profunda modificación en la composición de los ingresos de las Comunidades Autónomas que implique un mayor grado de responsabilización por su parte.

Si a la altura de 1989 la recaudación por tributos cedidos suponía en torno al 34% de la financiación incondicionada de las C. A. de régimen común este porcentaje hubiera quedado reducido a poco más del 20% en el caso de que se hubieran traspasado las competencias educativas a todas las Comunidades Autónomas con Estatutos por la vía del artículo 143, al tener que financiarse las nuevas competencias íntegramente con cargo al porcentaje de participación en tributos no susceptibles de cesión. Esta asimetría se vería incrementada todavía más si tuviéramos en cuenta la minoración que en la cifra de recaudación de tributos cedidos provocan las reformas legislativas que afectan a los Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones y sobre el Patrimonio.

Aunque podría plantearse la vía de descentralización de ingresos a través de la cesión del IVA en su fase minorista (24) la propuesta que sin duda ha tenido una mayor aceptación es la que sugiere la introduc-

(24) Es la propuesta que formula Juan Linares en el trabajo citado en la nota 15. págs. 234 a 244.

ción de recargos en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas como vía para lograr un mayor grado de corresponsabilidad fiscal. Esta alternativa ha de hacer frente, no obstante, a algunos problemas de índole jurídica. Los fundamentales, la interpretación del artículo 157.2 de la Constitución («*Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancía y servicios*») y la aplicación o no del artículo 9 de la L.O.F.C.A. (que establece los límites a la potestad impositiva autonómica) a los recargos regionales. Sin embargo, la sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de Octubre de 1990 desestimando los recursos de inconstitucionalidad contra el recargo del 3% en el I.R.P.F. que se intentó introducir en 1985 en la Comunidad de Madrid a través de la Ley del Fondo de Solidaridad Municipal vuelve a dejar la puerta abierta a esta vía de corresponsabilidad fiscal. La ley pretendía por lo demás, recargar en un 3% la cuota líquida del impuesto citado a cambio de que los ayuntamientos se comprometieron a eliminar la tasas de alcantarillado y recogida de basuras.

El propio Libro Blanco en el que se abordó la reforma del Impuesto sobre la renta incorporó un anexo I con el título «la corresponsabilización fiscal de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales» que recoge una referencia concreta a la participación explícita de las CC. AA. en la recaudación obtenida en el territorio de cada comunidad, y sugiere la posibilidad —en línea con otras propuestas anteriores— de establecer un recargo autonómico sobre la cuota líquida resultante del impuesto estatal que sería íntegramente asignada a la Comunidad Autónoma, que veía como correlativamente disminuiría su porcentaje de participación en los tributos cedidos. Tras una primera fase que se define como de «*aclimatación*» en la que no se alteraría la presión fiscal, podría plantearse la existencia de niveles de presión fiscal diferenciados al señalarse que las Comunidades Autónomas «*deben disponer de la posibilidad legal de modular esa carga tributaria incrementándola, manteniendo constante un nivel, o incluso disminuyéndolo, en función de las preferencias políticas de cada Gobierno autónomo*». Sin embargo, y teniendo en cuenta el volumen de endeudamiento alcanzado por algunas Comunidades, no parece que quedase otra alternativa que introducir recargos que incrementaran la presión fiscal si se quiere ir atendiendo la carga financiera que se ha asumido y que deberá soportarse como una auténtica losa a la hora de elaborar los presupuestos de los próximos años.

El potencial recaudatorio de la tributación propia de las Comunidades Autónomas —al menos por la experiencia acumulada— es tan

reducido que si se excluye la recaudación del Impuesto especial sobre los combustibles derivados del petróleo introducido por Canarias no llegan siquiera al 1% del conjunto de los presupuestos de ingresos (25). Por ello, la alternativa que resulta más viable si se quiere avanzar también en el camino de la descentralización fiscal es el establecimiento de recargos en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas utilizando la fórmula ya comentada. En el caso concreto de la Comunidad Autónoma de Aragón, y teniendo en cuenta las cifras de recaudación en el I.R.P.F. en 1990, una complicación que surgiría es que el 15% de esta cuantía 19.006 (millones de ptas.) superaba a la financiación incondicionada que debía cubrirse a través del porcentaje de participación y que ascendía a 17.614 millones, hecho que se produce también en otras tres Comunidades y que obligaría a modificar la fórmula general (26).

Por otra parte, dada la actual relación existente entre porcentaje de participación y recaudación de tributos cedidos, la elasticidad del impuesto y su evolución futura adquieren una particular relevancia y obliga a plantear al menos la posibilidad de buscar fórmulas que diversifiquen el riesgo que se asume respecto a la variación de las diferentes fuentes de ingresos en los próximos años. Así, en el caso de Aragón la cesión del 7% de la recaudación territorializada del I.R.P.F. permitiría igualar esta fuente de ingresos con el porcentaje de participación resultante, aunque la perspectiva de que se lleven a cabo nuevas transferencias como consecuencia de los Acuerdos Autonómicos de Febrero de 1992 —sobre todo las educativas— alteraría estas propuestas al incrementarse sensiblemente el volumen de financiación incondicionada.

4.4. *Los Escenarios de Consolidación Presupuestaria tras la firma de los Acuerdos de Maastricht*

Además de los condicionamientos que el actual volumen de endeudamiento acumulado introduce en los escenarios financieros de la Comunidad Autónoma de Aragón para los próximos años, las alteraciones que en el marco institucional está provocando el avance del proceso de integración en la Comunidad Europea, y que ha llevado a que se aprobara el Tratado de la Unión Europea en Maastricht, son otro factor importante a tener en cuenta ya que en ellos se recogen una serie

(25) Véase la tesis doctoral (inérita) de Jiménez Compaired I., «*La imposición propia de las Comunidades Autónomas*», Zaragoza 1992.

(26) Biescas y López Laborda (1992). pág. 19-21.

de compromisos a través de los cuales se pretende avanzar en un proceso de convergencia nominal uno de cuyos aspectos fundamentales es precisamente el control del déficit público que, lógicamente, ha de ser contemplado para el conjunto de las administraciones públicas.

Además de fijar límites a la cuantía del endeudamiento en términos de P.I.B., así como al volumen total de deuda en circulación, el Tratado de la Unión Europea pone énfasis en la necesidad de erradicar los privilegios concedidos al sector público por parte de los bancos centrales y las entidades financieras. Por otra parte, ni la Comunidad Europea ni los Estados miembros deberán asumir o responder de los compromisos de los Gobiernos centrales, regionales o locales.

En el Plan de Convergencia previsto, y con objeto de llegar a un escenario financiero en 1996 en el que el déficit total quede situado en el 1% del P.I.B., se lleva a cabo una asignación de este porcentaje entre los diferentes niveles de la administración que sitúa en el 0,18% del P.I.B. la cuantía máxima de las necesidades adicionales de financiación de las Comunidades Autónomas en 1996.

Es por ello por lo que al firmarse el Acuerdo sobre el sistema de financiación autonómica en el período 1992-1996 alcanzado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, las diferentes comunidades autónomas han aceptado un escenario de consolidación presupuestaria compatible con el objetivo señalado, lo que obligará a un severo y sostenido ajuste presupuestario a lo largo de los próximos años. Es sin duda en este contexto en el que habría que situar el anuncio realizado de que en 1993 las cifras del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón serán inferiores a las del año 92, aunque sea necesario esperar a conocer el grado de ejecución de este año para poder evaluar el significado real de esta disminución nominal.

BIBLIOGRAFÍA

- BARBERÁN, R. y LÓPEZ LABORDA, J. (1991): «El sector público autonómico» en Papeles de Economía Española, Serie Economía de las Comunidades Autónomas, nº 10
- Id. (1992): «Los sectores públicos autonómicos» en la obra dirigida por J. M. Serrano «Estructura Económica del Valle del Ebro».
- BAREA TEJEIRO, J. (1989): «El gasto público en las Comunidades Autónomas», en Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas, obra dirigida por Sebastian Martín-Retortillo.

- BEL Y QUERALT, G. (1991): «La financiación de las Comunidades Autónomas» en Cuadernos de Economía y Finanzas nº 4, FEDEA.
- BIESCAS, J. A. (1989): «La capacidad de endeudamiento de las comunidades autónomas» en Cuadernos Aragoneses de Economía nº 13.
- Id. (1991.a): «El endeudamiento de las Comunidades Autónomas» en Presupuesto y Gasto Público, nº 5.
- Id. (1991.b): «Problemas que plantea la revisión del sistema español de subvenciones» en Hacienda Pública nº 118 -2/1991.
- Id. (1991.c): «Rasgos característicos y escenarios relevantes de la economía aragonesa», Texto de la Lección Inaugural del Curso 1991-92 de la Universidad de Zaragoza.
- BIESCAS, J. A, Y LÓPEZ LABORDA, J. (1989): «La superación del sistema transitorio de financiación autonómica» en Hacienda Pública nº 107,
- Id. (1992): «Corresponsabilidad fiscal y equilibrios financieros». Ponencia presentada en las Jornadas sobre Haciendas territoriales y corresponsabilidad fiscal organizadas por la Asociación Galega de Estudios de Economía del Sector Público celebradas en Santiago de Compostela en junio de 1992.
- Id. (1992): «Comunidades Autónomas y ajuste presupuestario» en Economistas, nº 54
- BIESCAS, J. A. y otros (1992): «El Fondo de Compensación Interterritorial: Memoria de un cambio», Instituto de Estudios Fiscales.
- CASTELLS, A. (1988): «Hacienda Autonómica», una perspectiva de federalismo fiscal.
- DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN: Presupuestos de varios años y Programas Económicos Regionales (1984-87) y 1989-91.
- DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES: Presupuestos de las Comunidades Autónomas, varios años.
- GÓMEZ GARCÍA, R. Y ESTEBAN MARQUILLAS, J. M: «La viabilidad del sistema foral como sistema de financiación incondicionada de las comunidades autónomas», en *Hacienda Pública Española* nº 116-3. Madrid 1990
- LINARES MARTÍN DE ROSALES, J. (1981): «Régimen financiero de las Comunidades Autónomas españolas», Diputación General de Aragón. Prólogo de Francisco Fernández Ordóñez.

- LÓPEZ CABEZA, J. Y LÓPEZ LABORDA, J. (1989): «La actividad financiera de la Comunidad autónoma de Aragón», capítulo de la Enciclopedia Temática de Aragón.
- LÓPEZ CABEZA, J. (1990): «Los equilibrios financieros en el Estado de las Autonomías,» Instituto de Estudios Fiscales.
- LÓPEZ LÓPEZ, M. T. Y UTRILLA DE LA HOZ, A. (1992): «Introducción al sector público español», Madrid
- RUIZ HUERTA, J. Y MUÑOZ DEL BUSTILLO, R.: «Estado Federal, Estado Regional», Salamanca 1986.

CUADRO N.º 1
PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN
RESUMEN COMPARATIVO EJERCICIOS 1983 A 1992

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Gastos de Personal	497,4	5.651,2	8.070,5	11.172,2	12.832,7	13.730,9	16.699,9	19.260,9	23.114,1	26.261,4
Gastos en bienes corrientes y servicios	553,2	1.297,9	1.767,9	2.413,9	3.148,9	3.407,6	4.161,8	4.080,7	4.815,9	7.179,2
Gastos financieros	-	-	140,0	400,5	557,2	701,0	1.130,0	2.100,0	1.952,0	5.046,0
Transferencias corrientes	1.021,3	2.261,7	2.153,5	2.648,9	3.267,1	5.803,4	5.743,3	6.965,9	7.820,6	10.092,0
Operaciones corrientes	2.071,9	9.210,8	12.131,9	16.640,5	19.805,9	23.642,9	27.735,0	32.407,5	37.702,6	48.578,6
Inversiones reales	521,1	5.870,1	7.615,6	12.833,3	14.085,6	15.957,8	16.084,4	16.171,5	30.824,1	33.550,9
Transferencias de capital	327,5	1.406,2	2.373,3	2.553,3	4.177,6	7.578,8	8.006,1	9.672,5	12.847,0	18.634,3
Variación de activos financieros	7,4	304,6	2.008,8	1.137,8	1.574,5	1.362,7	937,3	1.723,8	2.406,9	3.297,1
Variación pasivos financieros	-	-	-	7,6	111,4	127,5	500,0	500,0	1.064,0	1.555,0
Operaciones de capital	860,0	7.580,9	11.996,9	16.532,0	20.669,1	25.026,8	25.527,8	28.067,8	47.142,0	57.037,3
TOTAL	2.931,9	1.6791,7	24.128,8	33.172,5	40.475,0	48.669,7	53.262,8	60.475,4	84.844,6	105.615,9

FUENTE: Elaboración propia a partir de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón.

CUADRO N.º 2
IMPORTANCIA DEL PRESUPUESTO DE LA C. A. DE ARAGÓN (DATOS EN MILLONES DE PTAS.)

AÑO DE REFERENCIA	CUANTÍA DEL PRESUPUESTO (1)	PRODUCTO INTERIOR BRUTO (2)	% DE 1 SOBRE 2
1983	2.931,90	767.541	0,38
1985	24.128,80	958.388	2,52
1987	40.475,00	1.236.510	3,27
1988	48.669,70	1.398.363	3,48
1989	53.262,80	1.575.761	3,38
1990	60.475,40	1.733.637	3,48
1991	84.844,60	1.8701.85	4,53
1992	105.615,90	2.019.000	5,20
(*)	170.000,00	(**)	8,40

(*) Estimación de la cuantía con Competencias Educativas

(**) Estimación propia

FUENTES: *Elaboración propia a partir de las estimaciones publicadas por el B. B. V. y la Fundación FIES*

CUADRO N.º 3
PRESUPUESTO DE ARAGÓN EN COMPARACIÓN CON LAS 17 CC. AA.

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
ARAGÓN (1)	33.173	40.475	48.670	52.970	60.475	84.445	105.616
ESPAÑA (2)	2.007.755	2.444.322	3.200.354	3.987.420	4.801.581	5.371.804	6.153.338
1/2(%)	1,65	1,66	1,52	1,33	1,26	1,57	1,72

FUENTE: *Elaboración propia a partir de los datos de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales*

CUADRO N.º 4
VALORACIÓN MATERIAS TRANSFERIDAS EN 1985 (En miles de pesetas)

MATERIA TRANSFERIDA	GASTOS DE PERSONAL	COMPRA DE BIENES CORRIENTES	INVERSIONES DE REPOSICIÓN	CARGA ASUMIDA	TASAS	COSTE EFECTIVO
Protección Menores	93.088,5	173.205,4	61.471,6	327.766,5	-	327.766,5
Protección a la mujer	4.426,2	4.381,4	-	8.807,6	-	8.807,6
Intervención de precios	54,4	36,3	-	90,7	-	90,7
Ferias interiores y comercio exterior	94,8	50,7	-	145,5	-	145,5
I. R. E. S. C. O.	22.452,4	2.800,6	-	25.262,0	-	25.262,0
Vivienda rural	19.006,2	-	-	19.009,2	-	19.006,2
Administración local	19.795,3	3.150,5	-	22.945,8	-	22.945,8
Carreteras	1.107.145,4	104.211,4	1.443.545,4	2.654.902,2	5.623,3	2.649.258,9
Ordenación Territorial N. A.	9.715,8	51.99,8	47.726,2	62.661,8	-	62.641,8
Medio ambiente	6.480,4	2.603,9	2.183,2	11.267,5	-	11.267,5
Arquitectura E. V.	135.164,3	34.603,3	276.326,1	446.093,7	60.202,5	38.5891,2
Abastecimientos y saneamientos	21.570,1	21.501	-	23.720,2	21.922,1	1.798,1
Ordenación Territorial U.	36.412,4	2.253,9	29.517,7	68.184,0	-	68.184,0
Asistencia y servicios sociales	384.445,9	136.480,9	31.777,4	552.704,2	23.293,2	529.411,0
Tiempo libre	63.759,4	36.338,2	7.395,1	107.492,7	64.754,6	42.738,1
Guarderías infantiles. Asistencia Social	41.981,4	-	-	41.981,4	17.69,3	40.212,1
Industria y energía	166.094,3	19.695,1	11.037,4	197.026,8	76.645,7	120.181,1
PYME industrial	4.297,1	1.429,1	-	5.726,2	-	5.726,2
agricultura	917.062,1	143.674,4	107.389,9	1.168.126,4	28.443,0	1.139.683,4

(CONTINUACIÓN)

MATERIA TRANSFERIDA	GASTOS DE PERSONAL	COMPRA DE BIENES CORRIENTES	INVERSIONES DE REPOSICIÓN	CARGA ASUMIDA	TASAS	COSTE EFECTIVO
Investigación agraria	306.791,3	34.978,6	-	341.769,9	9.566,6	332.203,3
ICONA	1.021.523,8	66.425,1	1.114.686,0	2.202.634,9	130.337,9	2.072.297,0
Transporte terrestres	69.178,6	15.471,7	-	84.650,3	19.526,6	85.123,7
Turismo	72.388,7	13.821,6	10.889,2	97.099,5	-	97.099,5
INJUVE	122.234,0	161.213,5	48.546,6	331.994,1	162.524,8	169.469,3
Cultura	122.234,0	161.213,5	48.546,6	331.994,1	162.524,8	169.469,3
Administración Territorial	117.27,9	2.043,4	-	13.771,3	-	13.771,3
Disciplina de mercado	89.189,0	8.948,2	-	98.137,2	-	98.137,3
Sanidad	1.663.741,2	56.269,2	70.378,3	1.792.388,7	16.799,5	1.775.589,2
C. E. N. S. Y. R. A. S.	22.264,2	9.007,8	3.422,7	34.694,7	10.775,8	23.918,9
Lab. Agra. y de sanidad y prod. animal	91.074,6	22.814,1	25.140,7	139.029,4	825,1	138.204,3
I. R. Y. D. A.	624.629,6	70.910,4	35.535,6	731.075,6	-	731.075,6
Semillas y plantas de vivero	39.126,9	9.628,0	10.467,0	59.271,9	-	59.221,9
Tributos cedidos	119.583,0	41.992,8	162.61,5	177.837,3	-	177.837,3
A. I. S. N. A.	1.013.982,0	301.724,0	-	1.315.706,0	-	1.121.096,7
Ampliaciones de menores	77.987,7	-	77.987,7	-	77.987,7	-
TOTAL	8.902.205,0	1.598.561,4	3.611.481,3	14.112.247,7	831.211,8	13.281.035,9

FUENTE: Diputación General de Aragón.

CUADRO N.º 5
DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL GASTO EN EL PRESUPUESTO DE 1992

DENOMINACIÓN	CRÉDITOS	% DEL TOTAL
SERVICIOS DE CARÁCTER GENERAL 1.1. Alta Dirección de la C. A. y Gobierno 1.2. Administración General	8271.067.438	7,83
SEGURIDAD, PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL 3.1. Seguridad y Protección Social 3.2. Promoción Social	14.123.186.798	13,37
PRODUCCIÓN BIENES PÚBLICOS, CARÁCTER SOCIAL 4.1. Sanidad 4.2. Educación 4.3. Vivienda y Urbanismo 4.4. Bienestar Comunitario 4.5. Cultura 4.6. Otros servicios comunitarios sociales	26.193.667.088	24,80
REGULACIÓN ECONÓMICA. CARÁCTER GENERAL 6.1. Actividades económicas generales 6.2. Comercio 6.3. Actividad Financiera	8.989.881.699	8,51
REGULACIÓN ECONÓMICA. SECTORES PRODUCTIVOS 7.1. Agricultura y Ganadería 7.2. Industria 7.3. Energía 7.4. Turismo	13.378.807.912	12,67
DEUDA PÚBLICA	6.601.005.000	6,25
TOTAL	105.615.942.159	100,00

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos del Presupuesto de 1992.

CUADRO N.º 6
LIQUIDACIÓN DE PRESUPUESTOS EN ARAGÓN. EJERCICIO 1990
GASTOS CONSOLIDADOS (Miles de pesetas)

CAPTULOS	PRESUPUESTO INICIAL	PRESUPUESTO DEFINITIVO	OBLIGACIONES CONTRAIDAS	PAGOS LIQUIDOS	ESTADO DE EJECUCIÓN(%)
0- Ejercicios cerrados	-	45.724	45.724	-	100,00
1- Gastos de personal	19.260.972	19.803.029	17.134.502	16.801.715	86,52
2- Compra bienes y servicios	4.080.686	4.886.027	4.367.429	4.272.315	89,39
3- Intereses	2.100.000	1.920.000	949.342	949.342	49,44
4- Transferencias corrientes	6.965.943	9.994.033	6.532.723	6.425.872	65,37
5- Dotación amortizaciones					
6- Inversiones reales	16.171.535	38.904.352	20.253.847	19.223.997	52,06
7- Transferencias de capital	9.672.528	24.523.395	11.803.826	10.803.493	48,13
8- Activos financieros	1.723.763	3.339.836	1.531.095	1.502.719	45,84
9- Pasivos financieros	500.000	680.000	590.000	590.000	86,76
TOTAL	60.475.427	104.069.396	63.208.488	60.569.453	60,72

FUENTE: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales

CUADRO N.º 7
EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS (en millones de pesetas corrientes)

	1986		1987		1988		1989		1990		1991		1992	
IMPUESTOS DIRECTOS														
Impuesto de Sucesiones	-	2.960,00	3.208,20	4.000,00	4.700,00					2.200,00	5.700,00	2.400,00	2.400,00	4.800,00
Impuesto sobre el Patrimonio Neto	-	-	2.000,00	-	2.000,00					3.500,00		2.000,00	2.000,00	2.400,00
IMPUESTOS INDIRECTOS														
Transmisiones patrimoniales	2.740,00	2.778,00	3.100,00	3.154,60	8.700,00	7.320,00	8.702,00	10.200,00	10.200,00	10.200,00	10.200,00	11.600,00	12.600,00	12.600,00
Impuesto sobre el consumo	38,00	-	54,60	7.300,0	20,00	2,00						1.600,00		
TASAS Y OTROS INGRESOS														
Tas fiscal sobre el Juego		5.115,01		5.796,87	5.550,00	7.190,00	7.984,50	8.641,80	8.641,80	6.100,00	8.641,80	11.410,00	9.000,00	12.058,81
Otras tasas e ingresos					1.640,00	2.184,50	2.541,80			2.541,80			3.158,81	
TRANSFERENCIAS CORRIENTES														
Participación en Tributos no cedidos		8.575,69		2.165,60		13.166,82	14.946,00	15.281,20	15.281,20			15.878,10		25.917,68
Otras transferencias					9.155,04	11.800,00				11.800,00				21.410,00
INGRESOS PATRIMONIALES		809,20		1.598,50	4.011,79	3.146,00	2.005,60	2.005,60	3.481,20	1.631,70	2.143,30		4.507,68	1.520,03
ENAJENACIÓN DE INVERSIONES REALES		859,00		1.230,00		3.700,00	17,00	991,00	991,00	663,00	663,00			
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL		10.261,10		20.014,90	9.050,42	9.369,00	8.843,10	6.462,30	6.462,30	8.843,10	8.843,10			5.667,63
ACTIVOS FINANCIEROS		174,50		959,38	153,00	112,00	107,20	107,20	107,20	107,20	107,00			13.051,80
PASIVOS FINANCIEROS		1.620,00		2.329,00	2.000,00	5.426,70	29.800,00	11.460,20	11.460,20	29.800,00	29.800,00			29.400,00
TOTAL INGRESOS		33.172,50		40.475,00	48.669,74	53.262,80	60.475,40	84.844,50	105.615,95					

FUENTE: Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón, varios años

CUADRO N.º 8
PORCENTAJE DE PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN
EN LOS INGRESOS DEL ESTADO PARA 1986

COSTE EFECTIVO EN MILLONES DE PESETAS			
Valores incluidos en porcentaje 1985	10.951,70		
Nuevos Decretos	2.329,30		13.531,30
Insuficiencias incluidas en la negociación	250,30		1.246,10
Mayor importe Comisión Mixta			
COSTE EFECTIVO EN PESETAS 1985			14.777,40
Previsión recaudación tributos cedidos			9.708,50
Coste a financiar por participación en ingresos			5.068,90
PORCENTAJE DE PARTICIPACION PARA 1986			
Porcentaje de participación para 1986	0,1254515		5.609,40
Estimación inicial del porcentaje	0,0935442		4.182,70
Resultados de la negociación			1.426,70

FUENTE: *Departamento de Economía y Hacienda de la Diputación General de Aragón.*

CUADRO N.º 10
FINANCIACIÓN DE PROYECTOS F. E. D. E. R. DURANTE 1987.

OBRAS	CUANTÍA TOTAL (en millones de pts.)	COFINANCIACIÓN FEDER. (en millones de pts.)
Supresión de curvas peligrosas carretera C-222. Pk. 20,3 A 16,8 Muniesa-Lécera (Teruel)	87,22	43,61
Variante de Muniesa. Carretera C-222. Pk. 35,0 Teruel	77,86	38,93
Nueva infraestructura. Carretera C-222. Pk. 20,0 A 36,75		
Muniesa-Limite provincia Zaragoza. Teruel	250,00	125,00
Construcción del viaducto de la Hoz de la Vieja. Carretera C-222.		
La Hoz de la Vieja (Teruel)	48,76	24,38
Variante de la Hoz de la Vieja. Nueva infraestructura de firme.		
Cortes de Aragón-Montalbán (Teruel)	165,00	82,50
Nueva infraestructura de la carretera TE-110. Híjar-Albalate (Teruel)	251,22	125,61
Infraestructura de carretera. Variante oeste de Andorra. TE-133. Pk. 21,8 A 24,5	130,00	65,00
Variante de Alcorisa. Te-130 (Teruel)	110,00	55,00
Variante de Mas de las Matas. Carreteras TE-830 y TE-833 (Teruel)	60,00	30,00
Nueva infraestructura. Carretera TE-133. Pk. 24,8 A 26,2		
Andorra-Alloza (Teruel)	40,00	20,00
Nueva infraestructura de C-232. Pk. 105,6 A 109,5.		
Mora de Rubielos-Rubielos de Mora. (Teruel)	80,00	40,00
Nueva infraestructura. Carretera TE-903. Albarracín-Tramacastilla. TE.	135,00	67,50
Mejora y nueva infraestructura. Carretera C-232. Pk. 122,95 A 129,66	50,00	25,00
Mejora y nueva infraestructura. Carretera TE-800. Pk. 44,2 A 46,98		
Monteagudo-Allepuz (Teruel)	56,00	28,00
TOTAL	1541,06	770,53

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda,

CUADRO N.º 13

PREVISIÓN DE LOS RECURSOS FINANCIEROS EN EL PROGRAMA ECONÓMICO PARA 1984-87
(EN MILLONES DE PESETAS)

	1984	1985	1986	1987	TOTAL
Disponibilidad de recursos por encima del coste efectivo de los servicios transferidos	882	1.200	1.600	2.000	5.682
F. C. I., tramo correspondiente a competencias asumidas	2.813	3.200	3.300	3.400	12.713
Previsión de emisiones de deuda pública	1.500	1.600	1.700	1.800	6.600
Inversión de reposición en competencias transferidas	2.500	3.500	3.800	4.500	14.300
TOTAL	7.695	9.500	10.400	11.700	39.295

FUENTE: Boletín Oficial de las Cortes de Aragón con fecha 28 de diciembre de 1984.

CUADRO N.º 14
**IMPORTANCIA DEL ENDEUDAMIENTO EN LOS PRESUPUESTOS
 DE INGRESOS DE LAS C.C.A.A. DE RÉGIMEN COMÚN**

CC.AA.	1989 MILLONES (1)	% (2)	1990 MILLONES (1)	% (2)	1991 MILLONES (1)	% (2)	1992 MILLONES (1)	% (2)
ANDALUCÍA	66.349	6,45	91.687	7,54	131.800	9,77	148.800	13,20
CATALUÑA	30.000	3,47	67.379	6,33	74.153	6,12	82.488	6,30
VALENCIANA	14.175	3,02	33.575	6,02	53.596	8,36	59.463	8,16
CANARIAS	15.037	9,13	17.820	9,19	14.126	6,44	21.240	8,34
GALICIA	26.000	9,19	46.150	13,02	56.000	14,43	53.000	11,92
ARAGÓN	5.427	10,19	23.411	38,71	29.800	35,12	29.400	27,84
CASTILLA Y LEÓN	23.100	18,88	33.988	22,60	29.831	18,30	32.000	5,35
CASTILLA-LA MANCHA	10.525	9,51	16.660	13,26	16.190	10,95	24.210	14,36
EXTREMADURA	3.156	4,81	11.629	13,59	13.138	13,12	24.675	21,90
ASTURIAS	6.300	11,35	8.100	12,16	10.500	13,16	8.500	9,82
BALEARES	2.000	9,86	3.000	12,01	4.406	13,93	5.000	10,72
CANTABRIA	9.000	21,67	12.000	23,98	12.667	25,10	7.151	14,34
MADRID	55.400	24,72	64.816	21,71	64.816	21,71	60.000	22,31
MURCIA	12.888	25,29	16.456	26,38	14.502	21,54	12.984	18,32
LA RIOJA	6.413	36,05	8.613	36,88	8.933	35,11	7.451	28,74
Total:	285.770	8,02	443.333	10,23	534.458	11,00	576.362	10,82

(1) Ingresos presupuestarios por Variación de Pasivos Financieros (Capítulo IX del Presupuesto de Ingresos).

(2) Porcentaje que supone sobre la cifra de Presupuesto Total.

FUENTE: *Elaboración propia a partir de las publicaciones de la Dirección Gral. de Coordinación con las Haciendas Territoriales.*