

mente importantes. No puede seguir confundándose la política agrícola con una política social, ni camuflar las ayudas a los agricultores a través de los precios políticos.

Es verdad que lo anterior podría afectar al sentido dado tradicionalmente a alguno de los principios que vienen inspirando la PAC, como el de preferencia comunitaria. Pero también lo es que este principio ha tenido una aplicación desigual según los productos. Como denunciaba en su día LAMO DE ESPINOSA, la preferencia comunitaria ha sido sobre todo útil para los productos continentales, pero muchas veces se ha olvidado en relación a los mediterráneos (142). En consecuencia, no sería tan descabellada su reformulación. La PAC del futuro debería también conceder más importancia a los programas estructurales, como manifestación de una visión de los objetivos agrícolas a largo plazo. La improvisación que ha caracterizado la solución de los problemas de la agricultura comunitaria ha de dar paso a una reflexión serena sobre las reformas necesarias. Para el éxito de éstas, resultará imprescindible explicar a los más directamente afectados las ventajas que la ampliación de los mercados y la mejora de la competitividad de los productos agrícolas en general, y lácteos en particular, tendrán para la Unión Europea.

DEBATES

(142) Cfr. LAMO DE ESPINOSA, J.: «Reflexiones críticas sobre la nueva PAC», en REAS núm. 156, abril-junio 1992, pág. 82.

LA HACIENDA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN EN 1995

RAMÓN BARBERÁN ORTÍ
*Profesor Titular de Economía Aplicada
Universidad de Zaragoza*

SUMARIO: — INTRODUCCIÓN. — I. LA PRÓRROGA DEL PRESUPUESTO DE 1994 Y EL PRESUPUESTO DE 1995. — II. LOS GASTOS PÚBLICOS: 1. El presupuesto inicial. A) El presupuesto inicial en sentido estricto. B) El presupuesto inicial y la regularización. 2. La ejecución del presupuesto. — III. LOS INGRESOS PÚBLICOS. — IV. EL AHORRO Y EL DÉFICIT: 1. El ahorro bruto; 2. La necesidad de financiación; 3. El saldo neto a financiar; 4. El déficit total. — V. LA FINANCIACIÓN DEL DÉFICIT. EL ENDEUDAMIENTO: 1. Los derechos por pasivos financieros y el remanente de tesorería; 2. El nivel de endeudamiento; 3. La carga de la deuda. — BIBLIOGRAFÍA.

I.- INTRODUCCIÓN

Este artículo aborda el estudio de la actividad financiera de la Comunidad Autónoma de Aragón en el ejercicio de 1995; en concreto, de aquella actividad que se realiza a través del presupuesto. En él se presentan las cifras de 1995, junto a las de años anteriores —desde 1988—, y se analizan los principales rasgos de la hacienda aragonesa, destacando los cambios operados en el ejercicio. Da continuidad a la serie de estudios que sobre el sector público autonómico de Aragón se han publicado en los números 2, 5 y 6-7 de esta misma Revista.

El artículo se divide en cinco apartados. En el primero, a modo de introducción, se sitúa el presupuesto de 1995 en el excepcional contexto político y financiero que la Comunidad Autónoma vivió en este año. En el segundo se analizan los gastos del sector público aragonés desde la doble perspectiva de las previsiones y las liquidaciones presupuestarias, atendiendo tanto a su volumen como a su composición y destino. El tercer apartado se ocupa de los ingresos, en particular desde la perspectiva de la liquidación presupuestaria. El cuarto estudia el comportamiento del ahorro bruto y el déficit en sus distintas acepciones, profundizando en la valoración de los niveles alcanzados, en la explicación de sus causas y, en la medida de lo posible, apuntando soluciones. Por último,

en el quinto apartado se analizan los mecanismos de financiación del déficit, especialmente la evolución del endeudamiento de la Comunidad Autónoma y de la carga financiera que del mismo se deriva.

I.- LA PRÓRROGA DEL PRESUPUESTO DE 1994 Y EL PRESUPUESTO DE 1995

Las circunstancias políticas vividas por la Comunidad Autónoma en el año 1995, fundamentalmente la falta de apoyos suficientes al gobierno que debería haber aprobado en su plazo el presupuesto y la formación de un nuevo gobierno tras las elecciones autonómicas del mes de mayo, junto a lo delicado de su situación financiera, determinaron que la entrada en vigor del presupuesto de 1995 se produjese a tan sólo tres días de finalizar el año (Ley 9/1995, de 27 de diciembre). Por tanto, la base presupuestaria de la actividad de la hacienda autonómica en este ejercicio ha sido, de hecho, la prórroga del presupuesto de 1994.

La prórroga se produjo automáticamente al darse la circunstancia prevista en la Ley de hacienda de la Comunidad Autónoma y en la propia LOFCA de no estar aprobada la Ley de presupuestos antes del primer día del ejercicio y ha tenido vigencia hasta la entrada en vigor de dicha ley tras su tardía aprobación. De acuerdo con las condiciones de la prórroga, los créditos contenidos en el presupuesto de 1994 han constituido el límite de gasto para 1995 siempre que su importe no superase a los créditos contenidos en el proyecto de presupuesto para 1995 (elaborados por el anterior gobierno regional), en cuyo caso el límite quedaba fijado por estos créditos. La excepción más significativa a esta regla general se refiere a los créditos financiados con endeudamiento, para los que no se produce la prórroga automática; aunque esta retención de créditos se ha superado mediante la autorización específica de endeudamiento por Ley de Cortes de Aragón (tres créditos extraordinarios financiados con endeudamiento por un importe de 10.132 millones de pesetas) y mediante la incorporación de remanentes de crédito (3.897 millones de pesetas).

La prórroga de un presupuesto no es un hecho excepcional en otras administraciones públicas y sus consecuencias no tienen por qué ser ni la parálisis ni el descontrol de las actividades de gasto de la administración, ya que da al gobierno un margen para la acomodación de los créditos a las exigencias del nuevo ejercicio (modificaciones, incorporaciones y ampliaciones de crédito) y constituye un marco de disciplina del gasto equivalentes al presupuesto habitual. Sin embargo, la actividad de gasto de la Comunidad Autónoma aragonesa en 1995 parece que ha oscilado, según quien emite la opinión, entre el descontrol y la

parálisis. La explicación puede estar, de una parte, en los efectos del abuso de las operaciones de carácter plurianual en los últimos ejercicios, que ha dado lugar a una acumulación de compromisos de gasto que, en numerosas ocasiones, han desbordado los créditos consignados en la línea presupuestaria correspondiente. También, en la aceleración de la ejecución presupuestaria en todos los servicios de la DGA durante el primer semestre del año, con el reconocimiento de obligaciones incluso en los casos en que no existía consignación presupuestaria suficiente. De otra parte, en la evidente debilidad del gobierno regional en esa primera mitad del año; en los notorios problemas de liquidez padecidos por la hacienda y en el freno puesto a la ejecución en el último trimestre por el nuevo gobierno.

La aprobación del presupuesto de 1995 tiene como virtualidad permitir el deseable control de las Cortes sobre esta importante dimensión de la actividad de la Comunidad Autónoma; pero dado el momento del ejercicio en que esa aprobación se produce, su función es muy distinta a la habitual. No puede considerarse, de ningún modo, como guía y límite de la política de gasto de la Comunidad en 1995 sino que constituye la confirmación, a posteriori, del gasto realizado en el año (una especie de liquidación). Aunque tampoco esto es exacto. Ya que por decisión del Departamento de Economía y Hacienda de la DGA, en respuesta a la situación de la hacienda autonómica, el presupuesto sólo recoge los compromisos anuales de gasto corriente y de amortización de pasivos financieros y las obligaciones contraídas hasta el 2 de octubre por operaciones de capital y de adquisición de activos financieros —salvo partidas de inclusión obligada en el presupuesto por compromisos legales o para no perder financiación proveniente de otras administraciones públicas—. Los gastos de capital en proceso de ejecución o, incluso, comprometidos en el último trimestre de 1995, así como aquellos para los que no existía consignación presupuestaria suficiente en la prórroga, además de las segundas anualidades correspondientes a 1996 de contratos de carácter plurianual en ejecución, se han relegado a la «Ley de endeudamiento para la regularización de inversiones y otras operaciones de capital» (Ley 3/1996, de 22 de mayo) y se saldarán con cargo a los presupuestos de 1996, 1997 y, en su caso, 1998. Se trata, de hecho, de una forma peculiar de legalizar una suspensión de pagos.

En estas condiciones, el presupuesto de 1995 ofrece una imagen incompleta de la actividad de la Comunidad Autónoma en el año. Esta imagen oficial refleja el esfuerzo que el gobierno autonómico —con todos los condicionantes legales, financieros y políticos— estaba dispuesto a realizar en el año para financiar sus actividades de producción de bienes y servicios y de transferencia, pero no el volumen real de las actividades ejecutadas y en proceso de ejecución. Ello hace conveniente

dar un doble tratamiento a las cuentas del ejercicio para tener una imagen más completa de lo acontecido en el mismo: conforme a lo establecido en el presupuesto, en un caso, y agregando presupuesto y Ley de regularización, en otro (ver cuadro 1 y gráfico 1).

De forma similar, al analizar la ejecución, procede abordar, tanto la liquidación del presupuesto de 1995, como el resultado de la suma de ésta y de la sección de «Regularización de inversiones y otras operaciones de capital» del presupuesto de 1996, dado que en esta última se incluyen las operaciones cuya obligación se reconoció —o, en condiciones normales, como mínimo se hubiese reconocido— en el tercer trimestre de 1995 (ver cuadro 7 y gráfico 1).

El presupuesto y su liquidación reflejan el efecto sobre los gastos de la respuesta dada por el gobierno de la Comunidad autónoma a los problemas financieros y presupuestarios a los que ésta se enfrentaba al término de 1995; son el resultado de una decisión tardía de restricción de obligaciones y pagos. El presupuesto y la liquidación ampliados con la regularización, muestran la evolución que, de forma aproximada, en ausencia de esa restricción, habrían seguido los gastos.

II.- LOS GASTOS PÚBLICOS

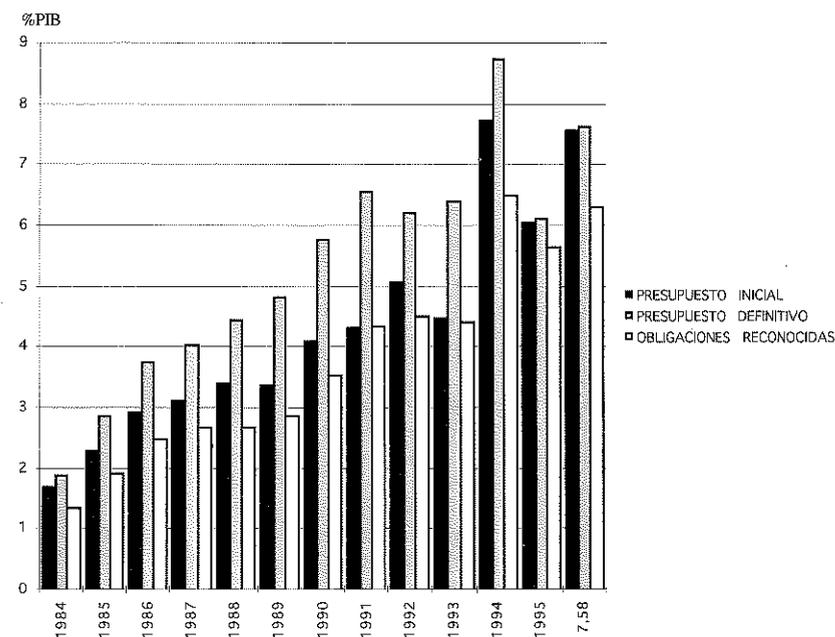
1.- El presupuesto inicial

A) El presupuesto inicial en sentido estricto

El presupuesto de 1995 contempla, por segunda vez desde que se constituyó la Comunidad Autónoma de Aragón (la primera fue en 1993), una fuerte reducción en el volumen del gasto en operaciones no financieras, que pasa de 165.658 millones de pesetas en 1994 a 139.874 millones; es decir, una disminución del 16 por 100. La participación de este gasto en el PIB regional se sitúa en un 6,07 por 100, frente al 7,74 por 100 de 1993 (gráfico 1).

Esta reducción se explica, sobre todo, por el comportamiento de las operaciones de capital, que, con una pérdida de casi 40.000 millones de pesetas —equivalente al 63 por 100 de la dotación de 1994—, caen por debajo de los niveles alcanzados en 1988, y en especial por las inversiones reales (cuadro 1). Lo que tiene un claro efecto en términos de cambio en la estructura económica del gasto en operaciones no financieras: las operaciones de capital reducen su peso hasta el 16 por 100, cuando el año anterior estaban próximas al 40 por 100 (cuadro 2); pasan de representar el 2,88 por 100 del PIB regional al 0,99 por 100 (cuadro 3).

GRÁFICO 1.
EVOLUCIÓN DEL PESO DE LA HACIENDA
AUTONÓMICA EN LA ECONOMÍA ARAGONESA
(Gastos no financieros en porcentaje del PIB regional)



* Las cifras de gasto de 1995 se someten a los siguientes cambios: a los créditos presupuestarios del ejercicio corriente, se les suman los compromisos incluidos en la Ley de Endeudamiento para la Regularización de Inversiones y Otras Operaciones de Capital (Ley 3/1996); a las obligaciones reconocidas en el ejercicio corriente, se les agregan los créditos destinados a la regularización de inversiones y otras operaciones de capital en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma para 1996.

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de liquidaciones y de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón.

CUADRO 1.
GASTOS DE LA HACIENDA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN
Evolución según presupuesto inicial
(En millones de pesetas y porcentajes de incremento)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1995*	1995*										
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	17.138,5	7,2	20.161,7	17,6	23.341,7	15,8	27.382,8	19,7	33.301,4	19,9	34.500,4	2,8	34.218,3	-0,7	37.558,2	9,8	37.558,2	9,8	37.558,2	9,8
• Gastos de Personal	13.720,9	7,0	16.479,7	20,0	18.261,0	16,9	23.114,0	20,0	26.285,1	13,7	27.636,9	5,1	27.387,3	-0,9	30.370,5	10,9	30.370,5	10,9	30.370,5	10,9
• Gastos en Bienes Corrientes y Servicios	3.407,6	8,2	3.682,0	8,1	4.080,7	10,8	4.815,8	18,0	7.216,3	49,6	6.815,5	-5,6	6.831,0	0,2	7.187,7	5,2	7.187,7	5,2	7.187,7	5,2
GASTOS FINANCIEROS	701,0	25,6	1.016,0	44,9	2.100,0	106,7	1.992,0	-7,0	5.046,0	158,3	8.892,8	76,4	13.342,0	49,9	10.560,0	-20,9	10.560,0	-20,9	10.560,0	-20,9
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	5.803,4	77,6	6.051,6	4,3	6.965,9	15,1	7.820,6	12,3	10.112,8	28,3	9.837,5	-2,7	56.313,3	473,4	68.887,2	22,3	68.887,2	22,3	68.887,2	22,3
OPERACIONES CORRIENTES	23.642,9	19,4	27.229,3	15,2	32.407,6	19,0	37.702,4	16,3	48.660,2	29,1	53.150,7	9,3	103.873,8	95,3	117.005,4	12,6	117.005,4	12,6	117.005,4	12,6
INVERSIONES REALES	15.957,8	7,8	16.139,5	1,1	27.908,1	72,9	30.824,2	10,4	33.576,4	6,9	21.750,2	-35,2	31.707,7	45,8	8.375,9	-73,6	22.789,3	-28,2	22.789,3	-28,2
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	7.578,8	81,4	8.739,7	15,3	9.887,5	13,1	12.847,0	29,9	18.590,3	44,7	17.280,5	-7,0	30.076,2	74,0	14.492,9	-51,8	34.867,6	15,9	34.867,6	15,9
OPERACIONES DE CAPITAL	23.336,6	24,0	24.879,2	5,7	37.795,6	51,9	43.671,2	15,5	52.166,7	19,5	39.039,7	-25,2	61.783,9	58,3	22.866,8	-63,0	57.695,9	-5,7	57.695,9	-5,7
TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS	47.739,5	21,6	52.106,5	10,4	70.203,2	34,7	81.373,6	15,9	100.826,9	23,9	92.221,4	-8,5	165.857,7	79,6	139.874,2	-15,6	174.642,3	5,4	174.642,3	5,4
INVERSIONES FINANCIERAS	1.862,7	-13,5	654,3	-52,0	1.723,8	163,5	2.408,9	39,6	3.234,1	34,4	782,3	-75,8	2.725,5	248,4	553,0	-79,6	2.637,5	-3,2	2.637,5	-3,2
VARIACION PASIVOS FINANCIEROS	127,5	14,5	500,0	282,2	500,0	0,0	1.064,0	112,8	1.555,0	46,1	3.246,8	108,8	2.627,1	-19,1	7.150,3	172,2	7.150,3	172,2	7.150,3	172,2
TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	1.490,2	-11,6	1.154,3	-22,5	2.223,8	92,7	3.470,9	56,1	4.789,1	38,0	4.029,1	-15,9	5.382,6	32,8	7.705,3	44,0	9.787,8	82,7	9.787,8	82,7
GASTOS TOTALES	48.669,7	20,2	53.260,9	9,4	72.427,0	36,0	84.844,5	17,1	105.615,9	24,5	96.250,5	-8,9	171.010,3	77,7	147.579,5	-13,7	184.430,1	7,9	184.430,1	7,9

* Además de los créditos presupuestarios del ejercicio corriente, se incluyen los compromisos recogidos en la Ley de Endeudamiento para la Regularización de Inversiones y Otras Operaciones de Capital (Ley 3/1996).

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

CUADRO 2.
ESTRUCTURA ECONÓMICA DEL GASTO EN OPERACIONES NO FINANCIERAS
Evolución según presupuesto inicial
(En porcentaje sobre el total)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1995*
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	36,3	38,7	33,3	34,3	33,2	37,4	20,7	26,9	21,5
GASTOS FINANCIEROS	1,5	2,0	3,0	2,4	5,0	9,6	8,0	7,5	6,1
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	12,3	11,6	9,9	9,6	10,1	10,7	34,0	49,2	39,4
OPERACIONES CORRIENTES	50,1	52,3	46,2	46,3	48,3	57,7	62,7	83,6	67,0
INVERSIONES REALES	33,8	30,9	39,7	37,9	33,3	23,6	19,1	6,0	13,0
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	16,1	16,8	14,1	15,8	18,4	18,7	18,2	10,4	20,0
OPERACIONES DE CAPITAL	49,9	47,7	53,8	53,7	51,7	42,3	37,3	16,4	33,0
TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Ver nota a cuadro 1.

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

CUADRO 3.
GASTO EN OPERACIONES DE CAPITAL
Según presupuesto inicial
(En porcentaje del PIB)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1995*
INVERSIONES REALES	1,16	1,04	1,62	1,69	1,74	1,08	1,48	0,36	0,99
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	0,55	0,57	0,58	0,71	0,96	0,85	1,40	0,63	1,51
TOTAL OPERACIONES DE CAPITAL	1,71	1,61	2,20	2,40	2,70	1,93	2,88	0,99	2,50

* Ver nota a cuadro 1.

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

También ven reducida su dotación presupuestaria los gastos financieros (intereses) y la variación de activos financieros, aunque su impacto sobre el volumen global del presupuesto es mucho menor; en el caso de los gastos financieros se explica por la favorable evolución de los mercados financieros y por el habitual aplazamiento en la formalización de las operaciones de capital pendientes. Por contra, se recupera con fuerza el crecimiento de los gastos de funcionamiento, en especial de los gastos de personal; siguen creciendo las transferencias corrientes y se dispara el gasto por amortización de pasivos financieros (cuadro 1). Todo ello se refleja, lógicamente, en la estructura económica del presupuesto (cuadro 2) y en su distribución funcional (cuadro 4).

La distribución funcional del gasto traduce con toda su crudeza los cambios habidos en el presupuesto: el hundimiento de la producción de bienes públicos de carácter económico y, aunque en menor medida, de la producción de bienes públicos de carácter social y de la regulación económica de sectores productivos. Y, frente a este hundimiento, el predominio absoluto de la regulación económica de carácter general o, lo que es lo mismo, de las transferencias de la Política Agraria Común (PAC) de la Comunidad Europea, y el afianzamiento de la carga de la deuda. Por tanto, la hacienda autonómica, forzada por la restricción financiera a la que se enfrenta, esta mudando hacia una hacienda de gastos de funcionamiento, transferencias y gastos financieros, con apenas capacidad para atender finalidades estratégicas para el desarrollo económico de Aragón de las que tradicionalmente se ocupaba (véase, en el cuadro 4, la situación en la que quedan funciones tan emblemáticas como Infraestructuras básicas, Infraestructuras agrarias, Vivienda y urbanismo e Industria).

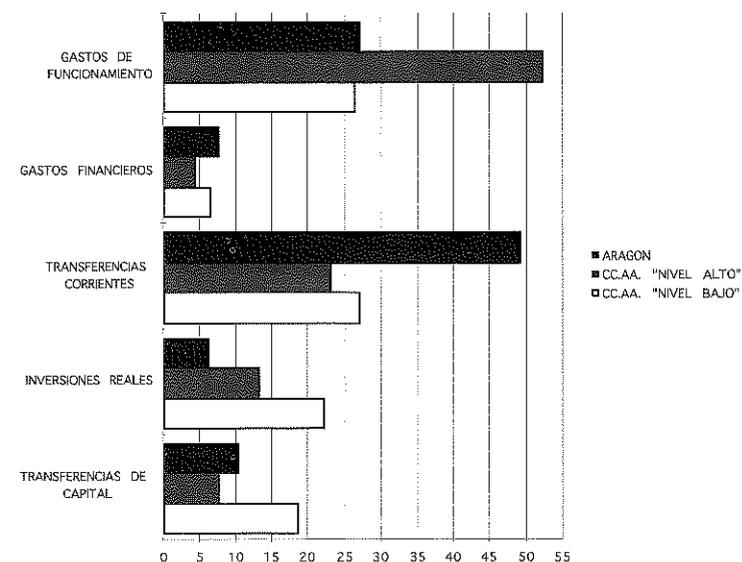
La comparación con el conjunto de comunidades autónomas españolas y en particular con el bloque de nivel bajo de competencias al que pertenece Aragón (CC.AA. «nivel bajo»), resalta las características del presupuesto de 1995. Desde la perspectiva económica, destaca tanto el mayor peso de las transferencias corrientes y de los gastos financieros como el menor peso de las inversiones reales y de las transferencias de capital (gráfico 2). Asimismo, desde la perspectiva funcional, destaca, por una parte, el menor peso de la producción de bienes públicos de carácter social y de carácter económico y, por otra parte, el mayor peso de la regulación económica de carácter general y de sectores productivos, de las transferencias a otras administraciones públicas y de la carga de la deuda pública (gráfico 3). Además, todos estos rasgos diferenciales se acentúan de forma acusada, y en algunos casos se manifiestan por primera vez, en relación con la situación existente en 1994.

CUADRO 4. DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL GASTO
Según presupuesto inicial
(En porcentaje sobre el total)

GRUPO	FUNCIÓN	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
1	SERVICIOS DE CARÁCTER GENERAL	4,5	4,7	3,9	4,9	7,8	7,9	6,2	5,8
	11 Alta Dirección de la C.A. y Gobierno	1,3	1,5	1,2	1,8	2,1	2,1	1,4	1,3
	12 Administración General	3,2	3,2	2,7	3,1	5,7	5,8	4,8	4,5
3	SEGURIDAD, PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL	16,0	14,3	13,6	12,2	13,4	12,6	8,7	9,9
	31 Seguridad y Protección Social	10,1	10,1	9,5	9,2	9,2	8,9	5,6	5,7
	32 Promoción Social	5,9	3,2	4,1	3,0	4,2	3,7	3,1	4,9
4	PRODUCCIÓN BIENES PÚBLICOS	25,2	24,1	25,2	25,3	24,8	24,1	20,8	14,4
	CARÁCTER SOCIAL	10,3	10,9	10,4	10,0	9,1	9,5	6,2	6,1
	41 Sanidad	-	-	0,1	0,1	0,3	0,4	1,9	1,3
	42 Educación	9,1	6,2	7,7	7,0	8,4	7,6	6,7	2,6
	43 Vivienda y Urbanismo	0,2	0,2	0,7	1,4	1,2	1,4	2,4	1,2
	44 Bienestar Comunitario	5,6	6,8	6,4	6,6	5,8	5,2	3,6	3,0
45 Cultura	-	-	-	0,2	-	-	-	-	0,2
46 Asociación y Participación Ciudadana	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5	PRODUCCIÓN BIENES PÚBLICOS	31,9	33,6	33,5	30,6	26,6	21,0	15,2	8,0
	CARÁCTER ECONOMICO	15,4	17,3	19,7	18,2	13,8	8,6	7,9	3,6
	51 Infraestructuras Básicas	15,2	15,0	12,6	11,4	10,6	10,6	6,2	3,6
	53 Infraestructuras Agrarias	1,3	1,3	1,2	1,0	2,1	1,7	1,0	0,8
	54 Investigación C.T. y Aplicada	-	-	-	-	0,1	0,1	0,0	0,0
55 Información Básica y Estadística	-	-	-	-	-	-	-	-	
6	REGULACIÓN ECONOMICA	5,6	4,3	5,5	9,8	8,5	8,2	28,9	42,7
	CARÁCTER GENERAL	1,3	1,9	2,9	6,5	6,4	6,1	27,7	41,6
	61 Actividades Económicas Generales	1,1	1,1	0,9	1,5	1,1	1,1	0,5	0,2
62 Comercio	3,1	1,5	1,7	1,8	1,0	1,0	0,7	0,7	
63 Actividad Financiera	-	-	-	-	-	-	-	-	
7	REGULACIÓN ECONOMICA	15,4	16,1	14,7	13,7	12,7	13,6	11,1	7,2
	SECTORES PRODUCTIVOS	8,3	9,3	7,0	6,6	6,5	7,0	6,1	5,2
	71 Agricultura y Ganadería	5,5	4,2	3,4	3,8	4,0	4,2	3,6	1,4
	72 Industria	0,9	0,9	1,3	1,1	0,7	0,8	0,5	0,2
	73 Energía	0,7	1,7	3,0	2,1	1,6	1,6	0,9	0,4
75 Turismo	-	-	-	-	-	-	-	-	
0	DEUDA PÚBLICA	1,4	2,9	3,6	3,5	6,2	12,6	9,2	12,0
	1 Deuda Pública	1,4	2,9	3,6	3,5	6,2	12,6	9,2	12,0
TOTAL		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

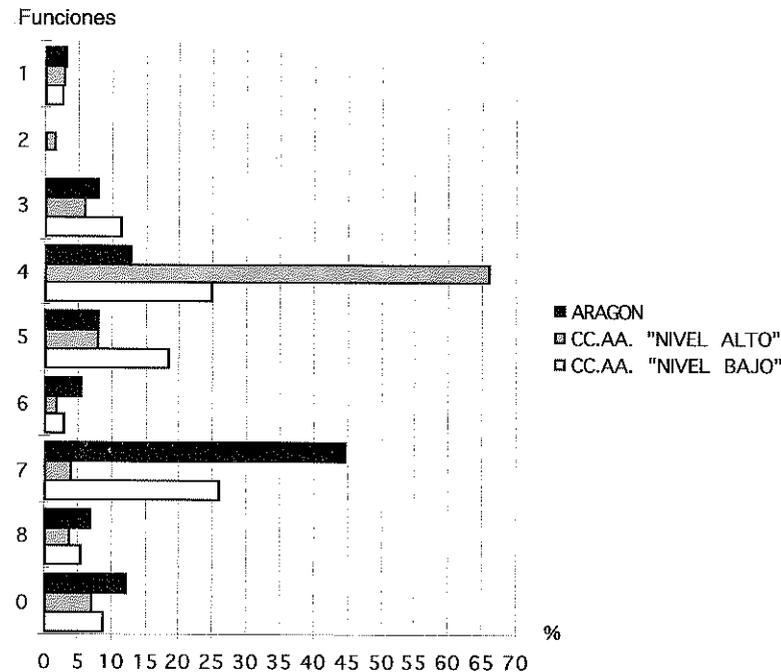
FUENTE: Elaboración propia a partir de los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón.

GRÁFICO 2.
COMPARACIÓN DE LA ESTRUCTURA ECONÓMICA
DEL GASTO EN OPERACIONES NO FINANCIERAS
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. 1995
(En porcentaje sobre el total)



FUENTE: Elaboración propia a partir de «Presupuestos de las Comunidades Autónomas. Ejercicio 1995», Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

GRÁFICO 3.
COMPARACIÓN DE LA ESTRUCTURA FUNCIONAL DEL
GASTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. 1995
(En porcentaje sobre el total)



Funciones:

1. Servicios de carácter general.
2. Protección civil y seguridad ciudadana.
3. Seguridad, protección y promoción social.
4. Producción bienes p. de carácter social.
5. Producción bienes p. de carácter económico.
6. Regulación económica de carácter general.
7. Regulación económica de sectores productivos.
8. Transferencias otras Administraciones Públicas.
0. Deuda Pública.

Nota: Los porcentajes de la Comunidad Autónoma de Aragón no coinciden con los contenidos en el cuadro 4, al haberse utilizado para la confección de este gráfico la metodología de la publicación señalada en la fuente.

FUENTE: Elaboración propia a partir de «Presupuestos de las Comunidades Autónomas. Ejercicio 1995», Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

B) El presupuesto inicial y la regularización

Al agregar a los créditos previstos en el presupuesto inicial aquellos otros a los que se refiere la Ley de regularización se obtienen, como es lógico, cifras más elevadas de gasto en operaciones no financieras, en concreto, en operaciones de capital. Así, en ausencia de las medidas restrictivas adoptadas por el gobierno autonómico, ese gasto presupuestado hubiese crecido en relación a 1994, en lugar de disminuir, al alcanzar 174.642 millones de pesetas; que equivalen al 7,58 por 100 del PIB (gráfico 1).

A pesar de todo, y ello debe ser motivo de reflexión, permanece uno de los rasgos principales del presupuesto de 1995 al que acabamos de referirnos: las inversiones reales sufren un fuerte retroceso con respecto a 1994 y años anteriores, tanto en su importe (cuadro 1), como en su importancia relativa dentro del presupuesto (cuadro 2) y en términos del PIB (cuadro 3). Por contra, las transferencias de capital siguen su senda de intenso crecimiento, alcanzando valores máximos desde estas tres perspectivas.

2.- La ejecución del presupuesto

Dada la fecha de aprobación del presupuesto de 1995, las cifras relativas a su ejecución se hallan enormemente próximas a las previsiones hechas en el mismo. Se obtienen así, un porcentaje de modificación del presupuesto inicial en operaciones no financieras que resulta despreciable y un porcentaje de realización del presupuesto definitivo que supera el 90 por 100 (cuadro 5). Aunque, como es lógico, estos valores no tienen el mismo significado que en los ejercicios anteriores.

El nivel de ejecución es bastante similar en todas las categorías de gasto (cuadro 6). No alcanza el 100 por 100 en ninguna de ellas por la necesidad de incluir en el presupuesto los créditos correspondientes a algunos compromisos de gasto que resultan ineludibles por imperativo legal, y a acciones financiadas o cofinanciadas por otras administraciones —al objeto de no perder el derecho a percibir las correspondientes transferencias.

En términos de obligaciones reconocidas, el gasto en operaciones no financieras de la Comunidad Autónoma también se reduce frente a 1994, aunque en menor medida que en términos del presupuesto inicial: de 137.823 millones de pesetas pasa a 130.576 millones en 1995, un 5 por 100 menos. En relación con el PIB regional, supone pasar del 6,44 al 5,66 por 100 (gráfico 1).

CUADRO 5.
MODIFICACIONES DEL PRESUPUESTO DE GASTOS EN OPERACIONES NO FINANCIERAS
En millones de pesetas

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1995*
1. CREDITOS INICIALES	47.179,5	52.108,5	70.203,2	81.373,6	100.826,9	92.221,3	165.657,7	139.874,2	174.642,3
2. MODIFICACIONES DE CREDITO (NETAS)	14.223,1	23.192,5	29.827,7	41.231,7	22.903,2	39.403,6	20.309,4	1.517,6	-
* FINANCIADAS CON REMANENTES	13.223,5	21.045,9	27.942,2	41.183,9	37.270,4	36.827,9	18.684,3	520,3	-
3. PORCENTAJE DE MODIFICACION [2/(1x100)]	30,15	44,51	42,49	50,67	22,72	42,73	12,26	1,08	-
* EN OPERACIONES CORRIENTES	6,19	10,40	12,95	16,29	-6,82	7,18	2,07	0,17	-
* EN OPERACIONES DE CAPITAL	54,21	81,83	67,82	80,35	50,27	91,17	29,39	5,76	-
4. CREDITOS FINALES (1+2)	61.402,7	75.301,0	100.030,9	122.605,4	123.730,1	131.624,9	185.967,1	141.392,1	176.160,1
5. OBLIGACIONES RECONOCIDAS	37.003,0	44.641,3	61.041,7	81.321,4	89.444,1	91.224,8	137.822,5	130.575,9	145.959,0
6. PORCENTAJE DE REALIZACION [5/4 x 100]	60,26	59,28	61,02	66,33	72,29	69,31	74,11	92,35	82,86

* Ver nota a gráfico 1.

FUENTE: Elaboración propia a partir de liquidaciones definitivas (1988-1994) y estados provisionales de ejecución (1995) del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón.

CUADRO 6.
ESTADO DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS EN OPERACIONES NO FINANCIERAS
(En porcentaje de obligaciones reconocidas sobre presupuesto definitivo)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1995*
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	90,58	88,19	87,09	87,47	96,02	90,65	90,49	90,73	90,73
GASTOS FINANCIEROS	45,17	75,57	49,44	54,30	100,00	99,58	66,28	92,75	92,75
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	50,30	59,54	65,56	70,31	74,62	77,30	78,74	93,10	93,10
OPERACIONES CORRIENTES	78,87	80,70	79,18	81,30	91,12	88,49	81,36	92,31	92,31
INVERSIONES REALES	53,48	54,4	52,06	62,34	64,28	69,47	70,29	93,84	61,15
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	33,32	31,81	48,13	51,65	58,15	43,81	60,38	91,75	65,99
OPERACIONES DE CAPITAL	47,39	45,05	50,54	57,99	61,40	54,65	64,65	92,54	64,06
TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS	60,26	59,28	61,02	66,33	72,27	69,31	74,18	92,35	82,86

* Ver nota a gráfico 1.

FUENTE: Elaboración propia a partir de liquidaciones definitivas (1988-1994) y estados provisionales de ejecución (1995) del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Atendiendo a la evolución de las distintas categorías de gasto, se aprecia que el signo de los cambios habidos en la liquidación del ejercicio es el mismo que en el presupuesto —aunque las magnitudes varían—, con dos excepciones relevantes: los gastos financieros (intereses) se incrementan en un 20 por 100, en lugar de reducirse, y los gastos en bienes corrientes y servicios se reducen en un 4 por 100, en lugar de incrementarse (cuadro 7—compárese con cuadro 1). Los mayores incrementos habidos en el gasto corresponden a las transferencias corrientes y a la amortización de pasivos financieros, en tanto que las caídas más importantes afectan a las inversiones reales y a las transferencias de capital.

La estructura económica del gasto comprometido en el ejercicio es prácticamente idéntica a la establecida en el presupuesto inicial (cuadro 8—compárese con cuadro 2). La razón de esta similitud está en la ya comentada homogeneidad en los niveles de ejecución del presupuesto. Del mismo modo, cabe suponer que la distribución funcional del gasto será semejante en ambos casos, aunque no disponemos de información sobre la misma.

El ejercicio de simulación consistente en la agregación de las obligaciones reconocidas en el ejercicio 1995 y de los créditos incluidos en la sección de regularización de inversiones y otras operaciones de capital del presupuesto de 1996, nos indica que, en ausencia de la restricción presupuestaria impuesta en los últimos meses de 1995, las obligaciones reconocidas se habrían situado por encima de los 145.000 millones de pesetas: un 6 por 100 más que en 1994, con una ligerísima pérdida de peso en términos del PIB regional (gráfico 1). Y ello, como es lógico, con un volumen sustancialmente mayor de gastos de capital que en la liquidación; aunque no lo suficiente como para evitar su caída en más de un 25 por 100 sobre el nivel de 1994 (cuadro 7) y la pérdida de su importancia relativa dentro de las operaciones no financieras en 12 puntos porcentuales (cuadro 8). Pérdida que es especialmente fuerte y significativa en el caso de las inversiones reales.

En definitiva, del análisis realizado puede concluirse que estamos ante un presupuesto restrictivo, adoptado al término de un ejercicio en que el gasto ha seguido un curso expansivo aunque con claros y peligrosos signos de agotamiento. Signos que se traducen, especialmente, en la reducción de los gastos para operaciones de capital y en el incremento de los gastos dirigidos a atender la carga de la deuda y las transferencias corrientes. La senda de la posible futura contracción del gasto, al margen de la asunción de nuevas competencias y servicios tras pasados por la administración central, queda así claramente marcada.

CUADRO 7.
GASTOS DE LA HACIENDA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN
Evolución según obligaciones reconocidas en el ejercicio corriente
(En millones de pesetas y porcentajes de incremento)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1995*	1995*								
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	16.208,2	12,7	19.073,6	17,7	21.501,9	12,7	26.520,9	23,3	29.620,6	11,6	31.761,8	7,3	32.205,4	1,4	33.908,7	5,3	35.908,7	5,9
* Gastos de Personal	13.197,8	16,5	15.585,6	18,2	17.134,5	9,9	21.214,8	23,8	23.387,5	10,2	25.094,5	7,3	25.344,6	1,0	27.329,0	7,8	27.329,0	7,8
* Gastos en Bienes Corrientes y Servicios	3.010,4	-1,3	3.477,8	15,5	4.367,4	25,6	5.306,1	21,5	6.216,1	17,2	6.667,3	7,3	6.860,8	2,9	6.579,7	-4,1	6.579,7	-4,1
GASTOS FINANCIEROS	316,7	-42,5	774,9	144,7	949,3	22,5	1.304,8	37,4	3.482,0	166,9	7.603,7	118,4	8.113,7	6,7	9.794,2	20,7	9.794,2	20,7
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	3.275,9	18,7	4.412,4	34,7	6.532,7	48,1	7.817,4	19,7	8.231,0	5,3	11.080,5	34,6	45.862,6	313,6	64.481,0	40,7	64.481,0	40,7
OPERACIONES CORRIENTES	19.820,8	12,1	24.260,3	22,5	28.994,0	18,5	35.643,1	23,0	41.316,6	15,9	50.446,0	22,1	86.142,7	70,8	108.193,9	25,6	108.193,9	25,6
INVERSIONES REALES	13.546,1	3,4	14.420,2	6,5	20.253,9	40,5	29.141,6	43,9	26.860,5	-8,5	21.892,0	-17,9	24.186,4	10,5	8.986,4	-64,5	14.397,5	-40,5
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	3.656,1	44,1	5.960,2	63,0	11.803,9	96,0	16.536,7	40,1	21.446,9	29,7	18.986,9	-11,9	27.493,4	45,6	13.795,6	-49,8	23.367,6	-15,0
OPERACIONES DE CAPITAL	17.202,2	10,0	20.380,4	18,5	32.057,7	57,3	45.676,3	42,5	48.127,4	5,4	40.778,8	-15,3	51.679,8	26,7	22.382,0	-56,7	37.765,1	-26,9
TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS	37.003,0	11,1	44.641,3	20,6	61.041,7	36,7	81.321,4	33,2	89.444,1	10,0	91.224,8	2,0	137.822,5	51,2	130.875,9	-5,3	145.959,0	5,9
VARIACION ACTIVOS FINANCIEROS	275,3	-72,3	2.522,0	1.019,4	1.351,1	-39,3	1.851,1	20,9	5.399,7	191,7	1.173,6	-78,3	1.873,2	58,6	354,5	-70,4	1.283,1	-31,0
VARIACION PASIVOS FINANCIEROS	19,9	-36,9	500,0	2.425,3	590,0	18,0	1.662,2	95,2	1.566,0	33,9	3.267,2	108,6	2.915,4	-10,8	7.140,5	144,9	7.140,5	144,9
TOTAL OPERACIONES FINANCIERAS	245,1	-70,9	3.022,0	1.133,0	2.121,1	-29,9	3.020,6	42,4	6.965,7	130,6	4.440,8	-36,2	4.788,6	7,8	7.685,0	60,7	8.423,6	76,1
GASTOS TOTALES	37.248,1	9,1	47.663,3	28,0	63.162,8	32,5	84.341,8	33,5	96.409,8	14,3	95.665,6	-0,8	142.611,1	48,1	138.270,9	-3,0	154.382,6	8,2

* Además de las obligaciones reconocidas en el ejercicio corriente, se incluyen los créditos destinados a la regularización de Inversiones y otras operaciones de capital en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma para 1996.

FUENTE: Elaboración propia a partir de liquidaciones definitivas (1988-1994) y estados provisionales de ejecución (1995) del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón.

CUADRO 8.
ESTRUCTURA ECONOMICA DEL GASTO EN OPERACIONES NO FINANCIERAS
Evolución según obligaciones reconocidas
(En porcentaje sobre el total)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1995*
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	43,80	42,73	35,22	32,61	33,10	34,82	23,37	25,97	23,23
GASTOS FINANCIEROS	0,86	1,74	1,55	1,60	3,89	8,33	5,89	7,50	6,71
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	8,85	9,88	10,70	9,61	9,20	12,15	33,25	49,39	44,18
OPERACIONES CORRIENTES	53,51	54,35	47,48	43,83	46,19	55,30	62,50	82,86	74,18
INVERSIONES REALES	36,61	32,20	33,18	35,84	29,81	24,00	17,55	6,58	9,86
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	9,88	13,35	19,80	20,33	24,00	20,70	19,95	10,57	16,01
OPERACIONES DE CAPITAL	46,49	45,65	52,52	56,17	53,81	44,70	37,50	17,14	25,87
TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

* Ver nota a cuadro 7.

FUENTE: Elaboración propia a partir de liquidaciones definitivas (1988-1994) y estados provisionales de ejecución (1995) del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón.

III.- LOS INGRESOS PÚBLICOS

Los ingresos no financieros de la Comunidad Autónoma de Aragón en 1995, en términos de derechos reconocidos, ascendieron a 126.729 millones de pesetas; un 21 por 100 más que en 1994 en que tuvieron un crecimiento aún más intenso (cuadro 9). Este resultado tiene su origen casi íntegramente en las transferencias corrientes y, más en particular, en las transferencias de la PAC (vía por la cual Aragón pasa de recibir 33.369 millones, en 1994, a 53.003 millones, en 1995). Los cambios en los restantes ingresos no financieros, aunque en algunos casos son importantes en términos relativos, no tienen relevancia para el total. Destaca por su significado económico, el estancamiento —que implica contracción en términos reales— de los ingresos por impuestos directos e indirectos y la disminución de los ingresos por tasas.

Ni en el presupuesto, ni en la cuenta de liquidación de la Comunidad Autónoma, se especifican los ingresos derivados de la participación en el 15 por 100 del importe de las cuotas líquidas del impuesto sobre la renta de las personas físicas ingresadas por los residentes en la región. Por ello, no puede valorarse el efecto financiero que se haya podido producir. No obstante, puede apuntarse que el concepto de ingreso relativo a la participación en tributos no cedidos —donde se incluye aquella—, pasa de liquidarse con un importe de 22.804 millones de pesetas en 1994, a hacerlo con 26.042 millones en 1995, con un 14 por 100 de incremento.

En relación con los pasivos financieros —de los que nos ocuparemos más adelante con mayor detalle—, se ha producido un cambio importante que afecta al criterio seguido para el reconocimiento de derechos. Del reconocimiento basado en la simple autorización realizada en la Ley de presupuestos, se pasa al reconocimiento basado en la formalización de los créditos, préstamos o deuda pública. De este modo, los derechos reconocidos en la liquidación del presupuesto están mucho más próximos de constituir ingresos efectivos de la hacienda autonómica.

La dependencia de los ingresos transferidos (participaciones+transferencias) no sólo se mantiene con respecto a ejercicios anteriores sino que se incrementa, hasta representar el 75 por 100 del total de ingresos (cuadro 10). El fuerte crecimiento de las transferencias recibidas de la Comunidad Europea y del Estado, así como la contracción de los ingresos por pasivos financieros, explican esta evolución. Entre los ingresos propios, las operaciones de endeudamiento siguen siendo la fuente más relevante de financiación, aún a pesar de la intensa reducción que han sufrido.

CUADRO 9. INGRESOS DE LA HACIENDA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

Evolución según derechos reconocidos en el ejercicio corriente
(En millones de pesetas y porcentajes de incremento)

	1988	Δ 88/87	1989	Δ 89/88	1990	Δ 90/89	1991	Δ 91/90	1992	Δ 92/91	1993	Δ 93/92	1994	Δ 94/93	1995*	Δ 95/94
IMPUESTOS DIRECTOS	4.646,2	16,5	4.522,7	-2,7	7.411,5	69,9	5.001,1	-32,5	6.317,9	26,3	6.015,5	-4,8	7.178,1	19,3	7.257,2	1,1
IMPUESTOS INDIRECTOS	7.763,7	105,8	10.614,8	367	10.914,3	2,8	11.403,2	4,5	12.886,3	13,0	13.214,7	2,5	14.012,7	6,0	14.247,8	1,7
TASAS Y OTROS INGRESOS	7.831,6	3,3	8.370,1	9,4	10.668,4	24,4	11.962,1	12,2	11.285,7	-5,8	10.666,6	-5,3	12.175,3	14,1	11.124,1	-8,6
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	12.047,2	-3,3	14.528,7	20,6	14.332,0	-1,4	17.886,0	23,4	26.466,6	49,7	25.216,1	-4,7	60.560,7	140,2	83.387,2	37,7
INGRESOS PATRIMONIALES	2.253,1	48,2	3.688,8	63,7	3.681,3	-0,2	2.503,0	-32,0	2.194,1	-12,3	2.065,7	-5,9	2.554,2	23,8	1.757,9	-31,2
TOTAL INGRESOS CORRIENTES	34.541,8	17,8	41.925,1	21,4	47.002,5	12,1	48.553,5	3,3	59.130,6	21,8	57.178,6	-3,3	96.481,0	68,7	117.774,2	22,1
EMAJENACION INVERSIONES REALES	190,0	192,2	1.522,4	745,8	248,1	-83,7	54,4	-78,1	272,3	400,6	313,4	15,1	306,7	-2,1	322,4	70,3
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	6.578,2	-14,4	5.832,9	-11,3	7.308,2	25,3	9.184,4	25,7	6.496,2	-23,4	8.241,3	27,2	7.848,1	-4,8	8.432,7	7,4
TOTAL INGRESOS DE CAPITAL	6.759,2	-12,8	7.355,3	8,8	7.556,3	2,7	9.238,8	22,3	6.758,5	-26,8	8.554,7	26,6	8.154,8	-4,7	8.955,1	9,8
TOTAL INGRESOS NO FINANCIEROS	41.300,0	11,4	49.280,4	19,3	54.558,8	10,7	57.792,3	5,9	65.889,1	14,0	65.733,3	-0,2	104.635,8	59,2	126.729,3	21,1
ACTIVOS FINANCIEROS	87,1	-47,3	144,7	66,1	67,2	-53,6	131,1	95,1	114,9	-12,4	62,6	-45,3	1.143,1	1.726,0	268,3	-76,5
PASIVOS FINANCIEROS	2.000,0	0,0	10.226,7	411,3	25.420,3	148,6	28.800,0	17,2	16.429,1	-44,9	26.200,0	59,5	37.880,0	41,2	24.300,0	-34,3
TOTAL INGRESOS FINANCIEROS	2.087,1	-3,6	10.371,4	396,9	25.487,5	145,7	29.931,1	17,4	16.544,0	-44,7	26.262,6	58,7	38.143,1	45,2	24.566,3	-35,6
TOTAL INGRESOS	43.387,1	10,6	59.651,8	37,5	80.046,3	34,2	87.723,3	9,6	82.433,1	-6,0	91.995,9	11,6	142.778,9	59,2	151.297,6	6,0

* En este ejercicio se produce la ruptura en la homogeneidad de la serie de ingresos como consecuencia del cambio en los criterios aplicados al reconocimiento de derechos por pasivos financieros: el criterio de reconocimiento sobre la base de la simple autorización presupuestaria para endeudarse se sustituye por el criterio de reconocimiento sobre la base de la formalización del endeudamiento. Los derechos que se reconocen en 1995 corresponden a pasivos financieros ya reconocidos en años anteriores de acuerdo con los criterios entonces vigentes, por lo que se produce una duplicación que en la práctica se resuelve mediante la anulación, en resultados, de los derechos reconocidos y no formalizados en ejercicios anteriores. Este ajuste de derechos correspondientes a ejercicios cerrados no se incluye en este cuadro 9 sino en el cuadro 12.

FUENTE: Elaboración propia a partir de liquidaciones definitivas (1988-1994) y estados provisionales de ejecución (1995) del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón.

CUADRO 10.
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS
Evolución según derechos reconocidos
(En porcentaje sobre el total)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995*
* Tasas y otros ingresos	18,1	14,4	13,3	13,6	13,7	11,6	8,5	7,4
* Ingresos patrimoniales	5,2	6,2	4,6	2,9	2,7	2,2	1,8	1,2
* Enajenación inversiones reales	0,4	2,6	0,3	0,1	0,3	0,3	0,2	0,3
* Activos financieros	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,8	0,2
* Pasivos financieros	4,6	17,1	31,8	34,0	19,9	28,5	25,9	16,1
TOTAL INGRESOS PROPIOS	28,5	40,5	50,1	50,7	36,7	42,7	37,2	25,1
* Participaciones (impuestos directos e indirectos)	28,6	25,4	22,9	18,7	23,0	20,9	14,9	14,2
* Transferencias (corrientes y de capital)	42,9	34,1	27,0	30,6	40,0	36,4	47,9	60,7
TOTAL INGRESOS TRANSFERIDOS	71,5	59,5	49,9	49,3	63,3	57,3	62,8	74,9
TOTAL INGRESOS	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FUENTE: Elaboración propia a partir de liquidaciones definitivas (1988-1994) y estados provisionales de ejecución (1995) del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón.

El porcentaje de realización de las previsiones incluidas en el presupuesto final para los ingresos no financieros está muy próximo al 100 por 100 (cuadro 11). Como en el caso de los gastos, este hecho no tiene el mismo significado que podría atribuírsele en ejercicios anteriores, dado que a la fecha de aprobación de la Ley de presupuestos era posible conocer casi con exactitud el importe de los ingresos efectivos de 1995.

IV.- EL AHORRO Y EL DÉFICIT

1.- El ahorro bruto

El ahorro bruto de la Comunidad Autónoma en 1995, en términos de obligaciones y derechos reconocidos, vuelve a caer, tras la ligera recuperación de 1994, situándose en 8.881 millones de pesetas (cuadro 12). La presión del gasto corriente hace que sólo se ahorre el 7,6 por 100 de los ingresos corrientes, y aún resultaría inferior el porcentaje (3 por 100) si se hubiesen cumplido plenamente las previsiones contenidas en el presupuesto inicial (gráfico 4).

Este volumen de ahorro es claramente insuficiente como base para acometer la financiación de las operaciones de capital y las financieras, dado lo limitado de los ingresos de capital —que aún resultan inferiores—. Ello constituye uno de los más graves problemas que afectan a la salud de la hacienda aragonesa; por lo que el incremento del nivel de ahorro debería ser un objetivo prioritario del gobierno regional para conseguir su saneamiento y garantizar su viabilidad a medio y largo plazo.

Las dificultades para lograrlo provienen de las enormes rigideces a la baja que afectan a una parte importante de los gastos en operaciones corrientes, los cuales tienden a aumentar sistemáticamente (caso de los gastos de personal y de los gastos financieros), junto al estancamiento que atenaza los ingresos por tributos cedidos y tasas. Así, el peso del logro de ese objetivo parece que debería recaer, bien en la contención de los gastos en transferencias corrientes y en bienes corrientes y servicios o bien en el incremento de los ingresos por transferencia y en la apelación a ingresos propios no financieros. Sin embargo, esta última opción es de dudosa viabilidad si no cambia el marco general de financiación de las comunidades autónomas. En cuanto a los ingresos por transferencias corrientes, en gran parte son ingresos condicionados, en especial los que están resultando más dinámicos, con lo que su destino a gasto corriente en muchos casos es inevitable (el 70 por 100 del total de las transferencias corrientes incluidas en el presupuesto inicial de

CUADRO II.
ESTADO DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS EN OPERACIONES NO FINANCIERAS
(En porcentaje de derechos reconocidos sobre presupuesto final)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
IMPUESTOS DIRECTOS	116,2	96,2	130,0	113,7	131,6	112,4	117,7	103,7
IMPUESTOS INDIRECTOS	106,1	122,0	107,0	96,3	102,3	103,2	116,8	101,8
TASAS Y OTROS INGRESOS	103,6	103,9	120,8	103,2	92,3	84,3	76,9	90,2
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	88,1	96,4	92,0	107,9	100,1	92,8	86,0	96,9
INGRESOS PATRIMONIALES	107,0	183,9	225,4	115,5	144,3	119,5	150,3	103,4
TOTAL INGRESOS CORRIENTES	99,6	108,2	112,1	105,2	102,7	95,7	91,0	97,3
ENAJENACION INVERSIONES REALES	4,9	6.888,7	25,0	8,2	-	4,5	10,2	-
TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	69,1	60,4	95,5	89,1	94,0	122,6	56,8	96,2
TOTAL INGRESOS DE CAPITAL	51,1	76,0	87,4	84,2	96,0	62,4	48,5	102,2
TOTAL INGRESOS NO FINANCIEROS	86,2	101,8	107,9	101,2	102,2	89,5	85,2	97,6

FUENTE: Elaboración propia a partir de liquidaciones definitivas (1988-1994) y estados provisionales de ejecución (1995) del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón.

CUADRO 12. SALDOS DE LA HACIENDA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN
Evolución según obligaciones y derechos reconocidos
(En millones de pesetas)

	1986	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1995(f)
1. INGRESOS CORRIENTES (a)	34.685,4	41.727,6	45.807,6	47.928,9	56.529,4	56.460,0	96.243,7	117.074,8	117.074,8
2. GASTOS CORRIENTES	19.900,8	24.260,9	28.984,0	35.843,1	41.316,6	50.446,0	86.142,7	108.193,9	108.193,9
3. AHORRO BRUTO (1-2)	14.884,6	17.466,7	16.823,6	12.085,7	17.212,8	6.014,0	10.101,0	8.880,9	8.880,9
En porcentaje de los ingresos corrientes	42,91	41,86	36,73	25,63	29,41	10,65	10,50	7,59	7,59
En porcentaje del PIB	1,08	1,13	0,98	0,67	0,89	0,30	0,47	0,39	0,39
4. INGRESOS NO FINANCIEROS (a)	41.447,2	49.082,9	53.315,1	57.088,8	65.289,0	65.014,7	104.396,5	126.029,9	126.029,9
5. GASTOS NO FINANCIEROS (b)	37.521,8	45.582,9	61.029,4	81.295,8	88.419,9	91.210,6	137.821,8	150.575,9	145.939,0
6. CAPACIDAD (+) O NECESIDAD (-) (4-5)	3.925,4	3.500,0	-7.724,3	-24.207,0	-24.131,9	-26.195,9	-33.423,3	-4.546,0	-33.914,1
En porcentaje de los ingresos no financieros	9,47	7,13	-14,49	-42,40	-36,96	-40,29	-32,02	-3,61	-31,19
En porcentaje del PIB	0,28	0,23	-0,45	-1,33	-1,25	-1,30	-1,56	-0,20	-1,71
7. VARIACION NETA DE ACTIVOS FINANCIEROS	136,2	2.377,3	1.463,9	1.720,2	5.284,8	1.111,0	790,1	286,2	1.024,8
8. SALDO NETO A FINANCIAR (-) O A EMPLEAR (+) (6-7)	3.787,2	1.172,7	-9.188,2	-25.927,2	-29.416,7	-27.306,9	-34.153,4	-4.832,2	-4.832,2
En porcentaje del PIB	0,27	0,07	-0,54	-1,42	1,52	-1,35	-1,60	-0,21	-0,21
9. VARIACION NETA DE PASIVOS FINANCIEROS (c)	1.980,2	9.726,7	24.893,3	28.630,9	14.883,1	22.932,8	29.657,9	-22.140,5	7.759,5
10. INCREMENTO (+) O DISMINUCION (-) DEL REMANENTE DE TESORERIA (9-8)	5.767,4	10.849,4	15.642,1	2.703,7	-14.559,6	-4.374,1	-4.495,5	-26.972,7	2.827,3
11. REMANENTE DE TESORERIA ACUMULADO	22.808,3	33.657,8	49.299,9	52.003,6	37.450,0	33.075,9	28.580,4	1.607,7	31.507,7
En porcentaje del PIB	1,65	2,18	2,87	2,86	1,94	1,64	1,34	0,07	1,37
Tasa de cobertura de los gastos totales (e)	60,39	69,24	79,03	61,66	38,94	34,57	20,04	1,16	22,79

a) Los ingresos corrientes y los ingresos no financieros de cada año incorporan, junto a los derechos reconocidos correspondientes al presupuesto del ejercicio corriente —netos de anulaciones e insolvencias—, los cambios debidos a anulaciones de derechos, insolvencias u otras rectificaciones de derechos correspondientes a presupuestos cerrados.

b) Los gastos no financieros de cada año incorporan, junto a las obligaciones correspondientes al presupuesto del ejercicio corriente, los cambios debidos a anulaciones o reconocimientos o de obligaciones correspondientes a presupuestos cerrados.

c) La variación neta de pasivos financieros de los años 1994 y 1995 incluye, además de los incrementos y disminuciones de pasivos correspondientes al presupuesto del ejercicio corriente, disminuciones de pasivos por la anulación de derechos reconocidos en ejercicios anteriores (4.426,7 millones, en 1994, y 39.300 millones, en 1995).

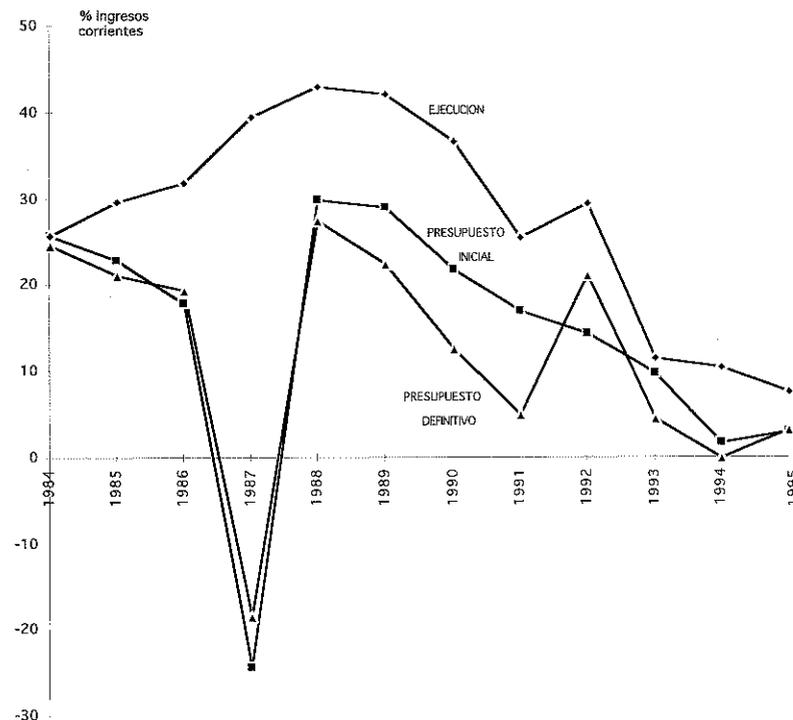
d) Tasa de cobertura de los gastos totales = (Remanente de tesorería acumulado/Gastos totales) x 10.

e) La variación neta de pasivos financieros se determina conforme al criterio de reconocimiento de derechos vigente hasta 1993 (Ver nota a cuadro 9).

f) Ver nota a cuadro 1.

FUENTE: Elaboración propia a partir de liquidaciones definitivas (1988-1994) y estados provisionales de ejecución (1995) del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón.

GRÁFICO 4.
EVOLUCIÓN DEL AHORRO BRUTO
(En porcentaje de los ingresos corrientes)



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de liquidaciones y de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón.

1995, provenientes de la Comunidad Europea y de la Administración central, son condicionadas). Y sobre el resto de ingresos por transferencias, que corresponden casi en su totalidad a la participación en tributos no cedidos del Estado, la Comunidad Autónoma no tiene capacidad de influencia para incidir en su cuantía.

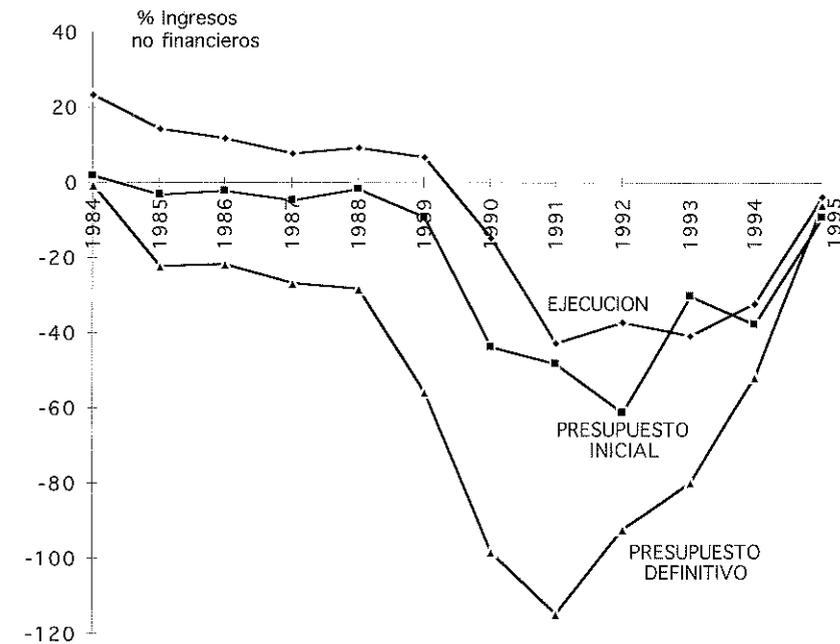
Por tanto, la solución a la insuficiencia de los niveles de ahorro generados por la hacienda autonómica pasa necesariamente por la austeridad en el gasto corriente: contención de los gastos de personal y de las compras de bienes corrientes y servicios; reducción de los gastos en transferencias corrientes no financiadas por otras administraciones públicas, aunque ello exija modificar normas legales y renegociar compromisos de la administración regional; y desaceleración del crecimiento de los gastos financieros a través, sobre todo, de la estabilización y posterior reducción de los actuales niveles de endeudamiento. Al mismo tiempo, pasa por una reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas que permita incrementar los recursos corrientes percibidos por Aragón hasta hacerlos suficientes para financiar los servicios que debe prestar, ya sea mediante nuevas transferencias y participaciones o mediante alguna figura de ingreso propio. En este contexto, la recepción por parte de la comunidad autónoma de Aragón, antes de proceder al saneamiento de su hacienda, de los servicios correspondientes a nuevas competencias asumidas y de la financiación que les acompaña, puede producir un efecto nada conveniente de enmascaramiento de la realidad.

Por lo que se deduce del presupuesto de 1996, el gobierno autonómico está muy lejos de seguir la línea de acción que proponemos, pues el ahorro previsto se fija en 5.200 millones de pesetas y apenas supera el 4 por 100 de los ingresos corrientes.

2.- La necesidad de financiación

La necesidad de financiación o, lo que es lo mismo, el déficit no financiero de la Comunidad Autónoma, en términos de obligaciones y derechos reconocidos en la liquidación del presupuesto de 1995, se ha reducido de forma drástica hasta situarse por debajo del nivel de 1990: 4.546 millones de pesetas, frente a los 33.423 de 1994 (cuadro 12). Con lo que de representar el 32 por 100 de los ingresos no financieros, queda simplemente en el 3,6 por 100. La mejoría es indudable y refleja la determinación con que el nuevo gobierno aragonés tomó la tarea de control del déficit en 1995, aun teniendo presente que en los presupuestos inicial y definitivo ese porcentaje resultaba más elevado (5,4 y 8,8, respectivamente) (gráfico 5).

GRÁFICO 5.
EVOLUCIÓN DE LA CAPACIDAD O NECESIDAD
DE FINANCIACIÓN
(En porcentaje de los ingresos no financieros)



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de liquidaciones y de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón.

No obstante, la verdadera dimensión de lo que supone en este terreno el presupuesto de 1995 se aprecia cuando a las obligaciones reconocidas por operaciones no financieras se agregan los créditos incluidos en la sección de regularización de inversiones y transferencias de capital del presupuesto de 1996. Así, sin la decisión de congelar los derechos reconocidos a inicios de octubre, la necesidad de financiación se habría elevado, cuando menos, a 20.000 millones de pesetas, en línea con lo que era habitual en los últimos años (cuadro 12, columna 1995 (f)).

Por tanto, el problema no se ha resuelto, simplemente se ha aplazado; aunque esto no era irrelevante para la situación financiera de la Comunidad Autónoma, en el contexto de los gravísimos problemas de liquidez padecidos en 1995, que llevaron a suspender pagos a los proveedores, contratistas y beneficiarios de subvenciones. En concreto, a través de la Ley de regularización se traslada a los próximos ejercicios gasto en inversiones y transferencias de capital por importe de 35.000 millones de pesetas, que sumados a la necesidad de financiación del ejercicio equivalen al 31 por 100 de los ingresos no financieros obtenidos.

Esta política de aplazamiento de pagos no sólo ha tenido como resultado el aliviar la presión sobre la tesorería y el endeudamiento de la hacienda regional. También ha permitido superar con holgura el compromiso recogido en el escenario de consolidación presupuestaria —acordado entre la Comunidad Autónoma y el Ministerio de Economía y Hacienda, en mayo de 1995, en el contexto del Programa español de Convergencia de 1994—, relativo a que el déficit de Aragón no superase este año los 18.000 millones de pesetas. Nótese que de no haber mediado el traslado del reconocimiento de obligaciones por operaciones de capital del cuarto trimestre de 1995 al ejercicio 1996, este límite hubiese sido superado. Ahora bien, para 1996 se prevé una necesidad de financiación de 26.500 millones de pesetas en el presupuesto inicial (cuando el escenario lo limita a 13.000 millones); lo que, con toda rotundidad, relativiza la trascendencia de las medidas restrictivas de 1995 y confirma la vigencia de los problemas de fondo que inciden en la mala salud financiera de la Comunidad Autónoma.

3.- El saldo neto a financiar

Este concepto de saldo, más amplio que el anterior al incluir la variación neta de activos financieros, resulta también más elevado de acuerdo con la liquidación del presupuesto: 4.832 millones de pesetas (cuadro 12). Ello es debido a que, dentro de unos volúmenes reducidos

de variación de activos financieros, el gasto en su adquisición superó a los ingresos derivados de su enajenación.

También en este caso, como ocurría en el punto anterior, mediante la Ley de regularización se aplaza buena parte del gasto en activos financieros; lo que, igualmente, contribuirá a elevar el saldo neto a financiar de los próximos ejercicios (el presupuesto de 1996 prevé que alcance la cifra de 27.300 millones de pesetas).

4.- El déficit total

El déficit total de la Comunidad Autónoma, según los derechos y obligaciones reconocidos en la liquidación del presupuesto de 1995 (si no tomamos en consideración los cambios habidos en los criterios de contabilización de pasivos financieros), es de 11.973 millones de pesetas, a considerable distancia del récord de 37.000 millones alcanzado en 1994. Ello es el resultado de sumar unos gastos por amortización de pasivos financieros por importe de algo más de 7.000 millones de pesetas al saldo neto a financiar, e indica claramente la presión que ya están ejerciendo las amortizaciones sobre el déficit.

A pesar de la fuerte reducción habida, el volumen de esta categoría de déficit es muy elevado para una hacienda con el tamaño y los problemas financieros que afectan a la aragonesa, ya que exige dedicar a su cobertura el equivalente al 10 por 100 del total de los ingresos corrientes del ejercicio (el 20 por 100 si se excluyen los ingresos finalistas). La confirmación de este juicio se puede obtener igualmente a partir de la comparación del porcentaje que el déficit representa en términos de PIB en Aragón con el de las comunidades autónomas del grupo con similar nivel de competencias, aunque para ello sólo dispongamos de datos de presupuestos (cuadro 14). Aragón sigue ocupando, como en 1994, el primer lugar de las comunidades de ese grupo, superando también a algunas de las comunidades del grupo de mayor nivel de competencias.

Como en el caso de las otras categorías de déficit, en ésta su tamaño se ha visto favorecido por el aplazamiento de compromisos y obligaciones de gasto hacia los ejercicios 1996, 1997 y 1988 mediante la Ley de regularización. De no ser así, el déficit total se habría situado próximo a los 30.000 millones de pesetas. Pero, como consecuencia más inmediata, la previsión del presupuesto de 1996 es de un déficit total de 40.200 millones de pesetas; cifra que por sí sola hace innecesario cualquier otro comentario.

V. LA FINANCIACIÓN DEL DÉFICIT. EL ENDEUDAMIENTO

1.- Los derechos por pasivos financieros y el remanente de tesorería

El recurso al endeudamiento constituye la fórmula tradicional de financiación del déficit. Sin embargo, en la liquidación de 1995 se produce el sorprendente resultado final de una reducción neta de pasivos financieros por importe de —nada menos— 22.140 millones de pesetas, al tiempo que un déficit total de 12.000 millones de pesetas; con lo que el remanente de tesorería acumulado al finalizar el año se reduce hasta quedar en 1.600 millones, frente a los 28.580 millones de que se partía (cuadro 12).

La interpretación de estos hechos no puede hacerse, sin embargo, conforme a las pautas que resultan válidas para ejercicios anteriores. Dado que, como ya se ha apuntado en el apartado dedicado a los ingresos, cambia el criterio seguido para el reconocimiento de derechos por pasivos financieros. Ahora, los pasivos se reconocen y se consideran, por tanto, como un ingreso efectivo, cuando se realiza la correspondiente formalización de los créditos y préstamos con el prestamista o cuando se produce la emisión de la deuda pública; para lo que es requisito necesario la existencia de autorización mediante Ley de Cortes de Aragón. Mientras que hasta este ejercicio, se reconocían con la simple base de la autorización legal, sin necesidad de que mediase formalización.

Este cambio de criterio ha exigido que en 1995, junto al cómputo de la amortización de pasivos financieros por 7.141 millones de pesetas (cuadro 7) y de la formalización de operaciones de crédito por 24.300 millones (cuadro 9), se practicase un ajuste para la anulación de los derechos reconocidos en ejercicios anteriores pero no formalizados en ellos por importe de 39.300 millones de pesetas. El resultado, como se ve, es muy distinto al que se habría obtenido, de acuerdo con el antiguo criterio, a partir del reconocimiento de derechos por importe de 14.900 millones de pesetas de la autorización de pasivos financieros contenida en la Ley de presupuestos, ya que en tal caso la variación neta de pasivos sería positiva y el remanente acumulado habría aumentado hasta 31.500 millones (cuadro 12, columna 1995(e)).

Cabe preguntarse, a la vista de cifras tan dispares en la variación neta de pasivos financieros y en el volumen del remanente de tesorería cuando la realidad que representan es la misma, sobre las consecuencias prácticas de aplicarse uno u otro criterio.

El nuevo ofrece una imagen más real del endeudamiento neto que anualmente asume la Comunidad Autónoma y de su situación de liqui-

dez, lo que lo hace más adecuado desde el punto de vista informativo-contable. Sin embargo, el tradicional puede presentar ventajas desde el punto de vista financiero-presupuestario, ya que, en determinadas circunstancias, impone menores costes financieros a la hacienda y da a la administración una mayor flexibilidad en la ejecución del presupuesto.

El criterio tradicional fue útil a la hacienda aragonesa en los años en que ésta contaba con niveles extraordinarios de liquidez a consecuencia del retraso acumulado en la ejecución del gasto. Con él se hacía posible la realización plena o, en su caso, la incorporación al ejercicio o ejercicios siguientes de los gastos financiados con endeudamiento, sin necesidad de formalizarlo ni hacerlo efectivo. Consiguientemente, se evitaba soportar gastos financieros y de amortización de deuda hasta que las condiciones de liquidez de la tesorería de la DGA lo hacían necesario. Sin embargo, al mismo tiempo ha tenido efectos perniciosos sobre la elaboración del presupuesto y sobre la disciplina en su ejecución. Ha favorecido la aprobación de presupuestos fuertemente expansivos y con un muy elevado recurso a los pasivos financieros (dada la escasa repercusión a corto y medio plazo que ello tenía sobre el crecimiento efectivo de la carga de la deuda). Y ha facilitado enormemente la incorporación de créditos financiados con remanentes a lo largo del ejercicio presupuestario (por el gran volumen de remanentes que permitía mantener). Precisamente, el nuevo criterio corrige el efecto de ilusión financiera asociado a la aparente disposición de liquidez sin costes y contribuye a disciplinar la ejecución del presupuesto.

La imagen que obtenemos del remanente de tesorería conforme a las nuevas normas de contabilización adoptadas es clara. Al terminar 1995 únicamente quedaba un remanente de 1.600 millones de pesetas. Remanente que se habría consumido en su totalidad y aún habría sido ampliamente insuficiente para cubrir las obligaciones de gasto de haberse ejecutado en su integridad el presupuesto definitivo, dado que los créditos pendientes de ejecución ascienden a 10.826 millones de pesetas.

Al margen ya del criterio de contabilización, debe hacerse mención especial de un fenómeno que se ha asentado en la práctica presupuestaria de la Comunidad Autónoma con respecto al uso de los recursos obtenidos mediante deuda. Se trata del hecho de que una porción importante y cada vez mayor de los mismos se destina a la financiación de transferencias, no sólo a otras administraciones públicas, sino, también, a entidades privadas —lo que resulta especialmente alarmante—. Así, de acuerdo con el anexo de la Ley de presupuestos de 1995 relativo a los créditos financiados con operaciones de endeudamiento, nada menos que el 58,7 por 100 de tales créditos corresponden a transferencias de

capital. Esta práctica es otro reflejo de la situación de agotamiento financiero al que ha llegado la hacienda aragonesa. Además, contradice el espíritu de la LOFCA, cuando señala que el importe total de las operaciones de crédito a largo plazo debe ser destinado exclusivamente a la realización de gastos de inversión, y el propio sentido económico del endeudamiento como instrumento de financiación de la formación de capital.

En cuanto a la Ley de regularización, en la medida en que, como se ha comprobado anteriormente, la segregación de una parte de las obligaciones contraídas en el ejercicio de 1995 y su incorporación al presupuesto de 1996 afecta al déficit, de igual modo lo hace a su financiación. En ausencia de esa medida, hubiese sido precisa la formalización de pasivos financieros adicionales por importe de 16.122 millones de pesetas, que unidos a los 24.300 millones ya formalizados en el mismo, da como resultado el incremento de pasivos financieros más elevado de la historia de la Comunidad Autónoma. Y ahora no se trata de una simple anotación de derechos sobre la base de su autorización, sino de endeudamiento efectivo. Esto contribuye a explicar el por qué de la Ley de regularización. No obstante, de nuevo, el problema no hace sino aplazarse: en el presupuesto de 1996 se prevé un recurso a los pasivos financieros por importe de 40.200 millones de pesetas.

2.- El nivel de endeudamiento

Tras el incremento experimentado en el ejercicio, el saldo vivo de deuda al término del mismo era de 115.425 millones de pesetas (cuadro 13), que equivale a más del 5 por 100 del PIB regional. El instrumento de endeudamiento en la actualidad está constituido en exclusiva por créditos y préstamos de entidades financieras, ya que la Comunidad Autónoma no recurre a la emisión de empréstitos desde 1987.

En relación con el conjunto de comunidades autónomas españolas, Aragón sigue ganando posiciones por su nivel de endeudamiento relativo (deuda/PIB), situándose en el puesto noveno, cuando en 1994 estaba en el undécimo (cuadro 14). Se encuentra claramente por encima de la media de las comunidades con similar nivel de competencias, siendo sólo superada por Murcia y Extremadura, aunque está por debajo de la media de las comunidades de nivel alto de competencias y de las forales (al tomarse como fuente de información para el nivel de deuda las estadísticas del Banco de España, el dato correspondiente a Aragón no coincide con el que hemos establecido a partir de la información facilitada por la propia administración autonómica, sin embargo, dado que la diferencia es reducida y los datos del conjunto de comunidades son ho-

CUADRO 13.
ENDEUDAMIENTO DE LA HACIENDA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN
Saldo vivo al final de cada ejercicio
(En millones de pesetas)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
ENDEUDAMIENTO FORMALIZADO	8.500,0	9.800,0	12.120,0	34.785,3	56.610,3	77.912,5	96.264,9	115.424,8
En porcentaje del PIB	0,54	0,63	0,71	1,91	2,94	3,85	4,59	5,01

FUENTE: Elaboración propia a partir de liquidaciones definitivas (1988-1994) y estados provisionales de ejecución (1995) del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón.

CUADRO 14.
ENDEUDAMIENTO Y DÉFICIT
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. 1995
(En miles de millones de pesetas)

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	DEUDA (1)	DEFICIT (2)	Deuda/PIB (en %)	Déficit/PIB (en %)
CC.AA. CON NIVEL ALTO DE COMPETENCIAS				
ANDALUCIA	683	148,7	7,60	1,66
CANARIAS	114	14,8	4,01	0,52
CATALUÑA	965	128,7	7,13	0,95
GALICIA	331	62,8	8,21	1,56
VALENCIA	415	40,8	5,92	0,58
TOTAL	2.507	395,8	6,89	1,09
CC.AA. CON NIVEL BAJO DE COMPETENCIAS				
a) UNIPROVINCIALES				
ASTURIAS	66	9,2	3,93	0,55
BALEARES	46	4,4	2,25	0,22
CANTABRIA	35	0,0	4,04	0,00
LA RIOJA	22	2,9	4,19	0,55
MADRID	421	43,0	3,71	0,38
MURCIA	89	7,9	5,83	0,52
SUBTOTAL	678	67,4	3,77	0,37
b) PLURIPROVINCIALES				
ARAGON	109	14,9	4,72	0,65
CASTILLA-LA MANCHA	75	12,8	2,98	0,51
CASTILLA Y LEON	127	21,0	3,10	0,51
EXTREMADURA	73	13,3	5,53	1,01
SUBTOTAL	383	62,0	3,75	0,61
TOTAL	1.061	129,4	3,76	0,46
TOTAL CC.AA. DE REGIMEN COMUN	3.568	525,2	5,52	0,81
CC.AA. DE REGIMEN FORAL				
NAVARRA	131	33,9	11,93	3,08
PAIS VASCO	293	79,6	7,08	1,92
TOTAL	425	113,5	8,10	2,17
TOTAL NACIONAL	3.992	638,7	5,72	0,91

1. Endeudamiento en valores y créditos no comerciales de las CC.AA. en sentido estricto, excluyendo organismos, entes y empresas dependientes. Saldo a diciembre de 1995.
2. Déficit total previsto en los presupuestos iniciales de las CC.AA. en sentido amplio para 1995 (previsión de ingresos por incremento de pasivos financieros).

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Banco de España para la deuda, de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales para el déficit, y de la Fundación FIES para el PIB c.f.

mogéneos, este análisis resulta adecuado). De este mismo cuadro se desprende que la evolución de la deuda de la Comunidad aragonesa se produce en un contexto de fuerte crecimiento del nivel de endeudamiento del conjunto de comunidades, que desde 1993 ha aumentado dos puntos en relación al PIB; a razón de un punto por año.

El nivel de endeudamiento alcanzado permite a la Comunidad Autónoma cumplir sin dificultad con los compromisos incluidos en el escenario de consolidación presupuestaria, al que ya nos hemos referido, que para 1995 fijaba un límite de deuda de 129.440 millones de pesetas. Ello es lógico dado que en la revisión del escenario hecha en 1995 se consolidó la situación alcanzada en 1994 y puesto que el déficit habido este año está dentro del margen establecido. Ahora bien, como en el caso del déficit, el cumplimiento no hubiera sido posible sin el aplazamiento de obligaciones a través de la Ley de regularización.

3.- La carga de la deuda

La carga financiera impuesta por la deuda, como consecuencia del pago de intereses y amortizaciones, constituye una limitación natural al crecimiento de su volumen. Las comunidades autónomas, como cualquier prestatario, tienen una capacidad para absorber esta carga que varía según los ingresos de que disponen y los gastos que deben atender en el desarrollo de su actividad. Rebasar esa capacidad supone incurrir en riesgo de suspensión de pagos, por lo que cabría esperar que no se hiciese voluntariamente. Sin embargo, los límites legales a la carga de la deuda son una práctica habitual en muchos países, lo que indica una cierta desconfianza sobre los efectos del autocontrol. En España esto se tradujo, a través de la LOFCA, en el establecimiento de un límite a la carga de la deuda de las comunidades autónomas del 25 por 100 de sus ingresos corrientes. Aunque la existencia de este límite no resuelve el problema de la posible insustentabilidad del nivel de endeudamiento, ya que ese porcentaje no se basa en criterios técnicos sino en la tradición de las corporaciones locales españolas y de su incumplimiento no se ha derivado ninguna consecuencia hasta ahora.

La carga financiera que soporta la Comunidad Autónoma, en términos de obligaciones reconocidas, ha crecido en 1995 en más del 50 por 100 con respecto a 1994, cifrándose en 16.934,7 millones (cuadro 15). Ello es el resultado del creciente volumen de endeudamiento así como de su maduración, ya que durante los años anteriores no sólo el nivel de deuda era mucho menor sino que la existencia de períodos de carencia para la amortización hacía que la carga relativa fuese pequeña. Esta carga representa el 14,4 por 100 de los ingresos corrientes totales del

CUADRO 15.
 APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 14 DE LA LOFCA
 A LA HACIENDA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN
 (En millones de pesetas)

	CARGA FINANCIERA		INGRESOS CORRIENTES		RELACION CARGA/INGRESOS	
	PRESUPUESTO INICIAL (1)	OBLIGACIONES RECONOCIDAS (2)	PRESUPUESTO INICIAL (3)	DERECHOS RECONOCIDOS (4)	(1)/(3) (%)	(2)/(4) (%)
1988	828,5	336,5	33.766,3	34.541,8	2,5	1,0
1989	1.516,0	1.274,9	38.338,2	41.925,1	4,0	3,0
1990	2.600,0	1.539,3	41.454,7	47.002,5	6,3	3,3
1991	3.016,0	2.474,0	45.431,4	48.553,5	6,6	3,1
1992	6.601,0	5.048,0	56.896,5	59.130,6	11,6	8,5
1993	12.149,6	10.870,9	58.980,6	57.178,6	20,6	19,0
1994	15.969,1	11.029,1	105.739,4	96.481,0	15,1	11,4
1994*			63.020,4	63.112,4	25,3	17,5
1995	17.710,0	16.934,7	120.675,0	117.774,2	14,7	14,4
1995*			65.675,0	64.771,0	27,0	26,1

* Excluidas las transferencias de la PAC.

FUENTE: Elaboración propia a partir de los presupuestos, liquidaciones definitivas (1988-1994) y estados provisionales de ejecución (1995) de la Comunidad Autónoma de Aragón.

ejercicio, con lo que no existe ningún problema para el cumplimiento del límite de la LOFCA.

Ahora bien, si interpretamos este límite conforme al espíritu que lo inspira no deberían computarse entre los ingresos corrientes los que son fruto de transferencias finalistas, que por su propia definición no pueden en ningún caso servir para hacer frente a gastos distintos de aquellos para los que se conceden. El caso más relevante de ingreso finalista percibido por la Comunidad aragonesa es el de las transferencias de la PAC, por lo que su exclusión del cálculo estaría plenamente justificada desde una perspectiva financiera. Al hacer esto, la situación que acabamos de describir cambia radicalmente, ya que la relación entre carga financiera e ingresos corrientes se eleva al 26,1 por 100. Excesivo incluso para el criterio de la LOFCA, pero realmente insoportable para una hacienda como la aragonesa, con las enormes rigideces que afectan a sus ingresos y gastos corrientes y que hemos mostrado en los apartados anteriores.

Con respecto al conjunto de comunidades autónomas españolas, Aragón ocupa el sexto lugar por el valor de su ratio carga financiera/ingresos corrientes, al nivel de la media de las comunidades uniprovinciales y 6 puntos por encima de la media general (cuadro 16).

En este contexto, la transferencia de nuevos servicios a la Comunidad Autónoma, en particular la Universidad de Zaragoza y el INSERSO, va a suponer que en los próximos ejercicios aumenten los ingresos corrientes y, consiguientemente, que la relación entre carga de la deuda e ingresos corrientes se reduzca —como ya ocurrió en 1994 al incorporar las transferencias de la PAC al presupuesto—. Sin embargo, ello no significa que el problema financiero haya desaparecido. La carga, que se prevé en aumento, seguirá presentando los mismos problemas de financiación. Ya que los nuevos ingresos que percibirá la Comunidad se ajustan a los costes de los servicios y tales costes no es fácil que se puedan reducir, con lo que no se modifica, desde la perspectiva financiera, la actual capacidad de endeudamiento.

El análisis efectuado sobre la hacienda aragonesa en 1995 no puede concluirse sin insistir en la difícil situación a la que se va a enfrentar en los próximos años. El agotamiento financiero de la Comunidad es un hecho que, aunque compartido con otras autonomías, exige la adopción urgente de medidas correctoras por el lado del gasto que permitan recuperar niveles de ahorro suficientes y contener el volumen de endeudamiento. Al mismo tiempo, desde el Gobierno de Aragón se debe trabajar para que la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas permita incrementar los recursos que recibe en consonancia con sus necesidades. Las medidas tomadas al final de 1995

CUADRO 16.
APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 14 DE LA LOFCA. 1995
(En millones de pesetas)

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	CAPITULO 3 INTERESES	CAPITULO 9 PASIVOS FINANCIEROS	CARGA FINANCIERA	INGRESOS CORRIENTES	(3)/(4) (%)
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(4)	
CC.AA. CON NIVEL ALTO DE COMPETENCIAS					
ANDALUCIA	71.833	54.508	126.341	1.448.643	8,72
CANARIAS	9.645	7.596	17.241	384.580	4,48
CATALUÑA	68.244	49.751	117.995	1.497.548	7,88
GALICIA	33.146	20.102	53.248	647.343	8,23
VALENCIA	27.150	6.861	34.011	761.481	4,47
TOTAL	210.018	138.817	348.835	4.739.595	7,36
CC.AA. CON NIVEL BAJO DE COMPETENCIAS					
a) UNIPROVINCIALES					
ASTURIAS	7.150	3.904	11.054	62.102	17,80
BALEARES	3.778	592	4.369	44.477	9,82
CANTABRIA	4.451	6.620	11.072	34.019	32,55
LA RIOJA	2.269	1.379	3.647	25.458	14,33
MADRID	38.774	3.900	42.674	319.473	13,36
MURCIA	9.336	3.358	12.694	60.178	21,09
SUBTOTAL	65.758	19.753	85.510	545.707	15,67
b) PLURIPROVINCIALES					
ARAGON	10.560	7.150	17.710	120.675	14,68
CASTILLA-LA MANCHA	5.986	6.592	12.577	231.031	5,44
CASTILLA Y LEON	10.177	6.256	16.433	251.890	6,52
EXTREMADURA	8.821	4.851	13.672	67.868	20,14
SUBTOTAL	35.544	24.848	60.392	671.463	8,99
TOTAL	101.302	44.601	145.902	1.217.171	11,99
TOTAL CC.AA. DE REGIMEN COMUN					
	311.320	183.418	494.737	5.956.765	8,31
CC.AA. DE REGIMEN FORAL					
NAVARRA	8.203	216	8.419	200.062	4,21
PAIS VASCO	30.455	35.516	65.971	565.410	11,67
TOTAL	112.558	35.732	148.290	765.471	9,74
TOTAL NACIONAL	349.977	219.150	569.127	6.722.237	8,47

FUENTE: Elaboración propia con base en "Presupuestos de las Comunidades Autónomas. Ejercicio 1995". Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

parecían marcar el inicio de una política de austeridad, aunque centrada exclusivamente en los gastos en operaciones de capital. Sin embargo, se ha tratado de un simple aplazamiento de pagos, en tanto que la verdadera actividad financiera del ejercicio se ha mantenido a niveles insostenibles. Y dado que el presupuesto aprobado para 1996 sigue la misma senda, los problemas continúan agravándose.

BIBLIOGRAFÍA

— BARBERÁN ORTÍ, R. y LÓPEZ LABORDA, J. (1995): «El sector público autonómico de Aragón. Cinco rasgos básicos», *Actas del III Congreso de Economía Aragonesa*, Universidad de Zaragoza, Zaragoza, pp. 687-700.

— BARBERÁN ORTÍ, R. y LÓPEZ LABORDA, J. (1995): «El sector público autonómico de Aragón en 1994», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 6/7, pp. 255-289.

— Diputación General de Aragón (1996): *Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón 1995*, DGA, Zaragoza.

— Diputación General de Aragón (1996): *Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Aragón 1995* (inédita).

— Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales (1996): *Presupuestos de las Comunidades Autónomas 1995*, DGCHT, Madrid.

REFLEXIONES EN TORNO A LA EMPRESA PÚBLICA SOMETIDA AL DERECHO PRIVADO

ECARNACIÓN MONTOYA MARTÍN (*)

SUMARIO: — I. LA NECESIDAD DE DISTINGUIR LA DOBLE NATURALEZA DE LA EMPRESA PÚBLICA: LA EMPRESA PÚBLICA COMO MANIFESTACIÓN DE LA INICIATIVA PÚBLICA EN LA ECONOMÍA Y COMO MANIFESTACIÓN DE LA POTESTAD AUTOORGANIZATIVA DE LA ADMINISTRACIÓN. — II. LA EMPRESA PÚBLICA EN EL DERECHO COMUNITARIO: LA DISTINCIÓN ENTRE EL ESTADO-PODER PÚBLICO Y EL ESTADO-EMPRESARIO. — III. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EMPRESA PÚBLICA SOMETIDA AL DERECHO PRIVADO EN EL ÁMBITO ESTATAL. BALANCE DE LA NORMATIVA JURÍDICO-PÚBLICA. — IV. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EMPRESA PÚBLICA EN EL ÁMBITO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: A) Las sociedades vinculadas o participadas; B) La empresa pública en forma de sociedad civil. — V. TÉCNICAS PARA ABUNDAR EN LA JURIDIFICACIÓN DE LA POTESTAD DE CREACIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS SOMETIDAS AL DERECHO PRIVADO: A) El acto separable: 1) Su contenido mínimo obligatorio; 2) Los vicios del acto separable y sus consecuencias jurídicas; 3) La certificación administrativa previa y el papel del Registrador mercantil. B) El ámbito de aplicación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: la interpretación del art. 2.2. — VI. LA INSUFICIENCIA DE LA CLÁUSULA GENERAL DE REMISIÓN AL DERECHO PRIVADO. — VII. EL CONTROL DE LA EMPRESA PÚBLICA A TRAVÉS DEL OBJETO SOCIAL: A) El llamado principio de especialidad de la empresa pública. Su relación con el principio de legalidad; B) La creación de sociedades filiales; C) Los «grupos de sociedades públicas»: 1) Las participaciones accionariales capitalistas o de mera inversión; 2) Las participaciones accionariales ejecutivas. — VIII. EL RÉGIMEN DE PERSONAL LABORAL AL SERVICIO DE

(*) El presente trabajo transcribe parcialmente las conclusiones presentadas en la tesis doctoral «Las garantías de la instrumentalidad de las empresas públicas sometidas al Derecho privado», dirigida por el Profesor Dr. A. Pérez Moreno y juzgada con la máxima calificación el 9 de febrero de 1995, en Sevilla, por un Tribunal presidido por Villar Palasí, e integrado por los Profesores Clavero Arévalo, Entrena Cuesta, Baena del Alcázar y Morell Ocaña. Es por ello que cada tema se aborda con una exposición sintética y apretada del estado de la cuestión de los variados problemas implicados. La investigación, que ha tenido el honor de ser distinguida con el Premio Extraordinario de Tesis Doctoral de la Facultad de Derecho de Sevilla, ha sido publicada recientemente con el título *Las empresas públicas sometidas al Derecho privado*, Marcial Pons, 1996.