

XIV Encuentro de Economía Pública

Santander, 1-2 de febrero de 2007

*Mecanismos innovadores de financiación de las inversiones autonómicas **

ROBERTO FERNÁNDEZ LLERA**

Universidad de Oviedo

rflera@uniovi.es

Resumen

Las Comunidades Autónomas han asumido importantes competencias de gasto en los últimos años, hasta el punto de que ya superan a la Administración General del Estado en volumen cuantitativo de gestión de gasto. Sin embargo, la insuficiencia del sistema de financiación autonómica, así como la esperada reducción de las ayudas de la Política de Cohesión de la Unión Europea y la influencia de una estricta normativa de estabilidad presupuestaria hasta este momento, han hecho peligrar el mantenimiento de los niveles de inversión pública en este nivel de gobierno.

En los últimos años ha sido habitual la búsqueda de mecanismos alternativos de financiación con el objeto de mantener un elevado nivel de inversiones públicas, compatible con el cumplimiento de las normas de estabilidad presupuestaria. El objetivo de este proyecto de investigación es precisamente la exploración de estos mecanismos, con especial referencia a las fórmulas de colaboración público-privada y la utilización de empresas públicas y entes descentralizados para canalizar el endeudamiento, eludiendo su consolidación con el endeudamiento de la Administración General.

Códigos JEL: H54, H63, H74

Palabras clave: endeudamiento, Comunidades Autónomas, estabilidad presupuestaria, colaboración público-privada

* Este trabajo forma parte del proyecto de Investigación MEC-04-SEJ2004-08253, enmarcado dentro del Plan Nacional de I+D+i 2004-2007. Asimismo, el trabajo recibe financiación del Instituto de Estudios Fiscales.

** Departamento de Economía – Universidad de Oviedo. Avenida del Cristo s/n 33006 Oviedo (Asturias). Teléfono: 985106803. Fax: 985104871. Correo electrónico: rflera@uniovi.es

1. Introducción

Las Comunidades Autónomas (CCAA) gestionan en estos momentos un volumen de gasto agregado que, supera ya al de la Administración General del Estado, obviamente, si de este cómputo se excluye a las Administraciones de la Seguridad Social. Por lo que se refiere a los gastos de capital, también las Comunidades Autónomas destacan por haberse convertido en el nivel de gobierno que destina un mayor volumen de recursos a la formación bruta de capital. Sin embargo, la insuficiencia del sistema de financiación autonómica, así como la próxima reducción de las ayudas de la Política de Cohesión de la Unión Europea y la influencia de una estricta normativa de estabilidad presupuestaria, han puesto en entredicho el mantenimiento de esta importante capacidad inversora en el ámbito autonómico¹.

La relativa debilidad de las fuentes “tradicionales” de financiación de inversiones (ahorro corriente, transferencias de capital y endeudamiento) ha impulsado una proliferación de mecanismos alternativos, cuyo objetivo común es el de mantener un elevado nivel de inversiones públicas, compatible con el cumplimiento de las normas de estabilidad presupuestaria y con otras restricciones, fundamentalmente las derivadas del nuevo periodo de Perspectivas Financieras de la Unión Europea, correspondientes al periodo 2007-2013.

El objetivo de este trabajo es múltiple. Por un lado, en el apartado 2 se revisa el estado actual y futuro del ahorro corriente, los ingresos por transferencias de capital y el endeudamiento, como fuentes financieras principales y “tradicionales” de las inversiones autonómicas. Seguidamente, en el tercer apartado se repasan los diferentes mecanismos de financiación, distinguiendo entre ellos de acuerdo con su distinta naturaleza y sus objetivos específicos. En el mismo epígrafe se revisa también la evidencia empírica disponible para España y se plantea un modelo empírico de determinación de la deuda consolidable y no consolidable a partir del número de empresas públicas. Un apartado final cierra el trabajo con las principales conclusiones.

¹ Bajo el enunciado genérico de “normativa de estabilidad presupuestaria” se incluye al conjunto legislativo que conforman la Ley 18/2001, de 12 diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. De acuerdo con la Exposición de Motivos de la segunda, «la interpretación y aplicación de ambas Leyes deberá producirse siempre de forma unitaria, siendo las dos normas instrumentos al servicio de idénticos objetivos de política económica».

2. La crisis de los mecanismos “tradicionales” de financiación

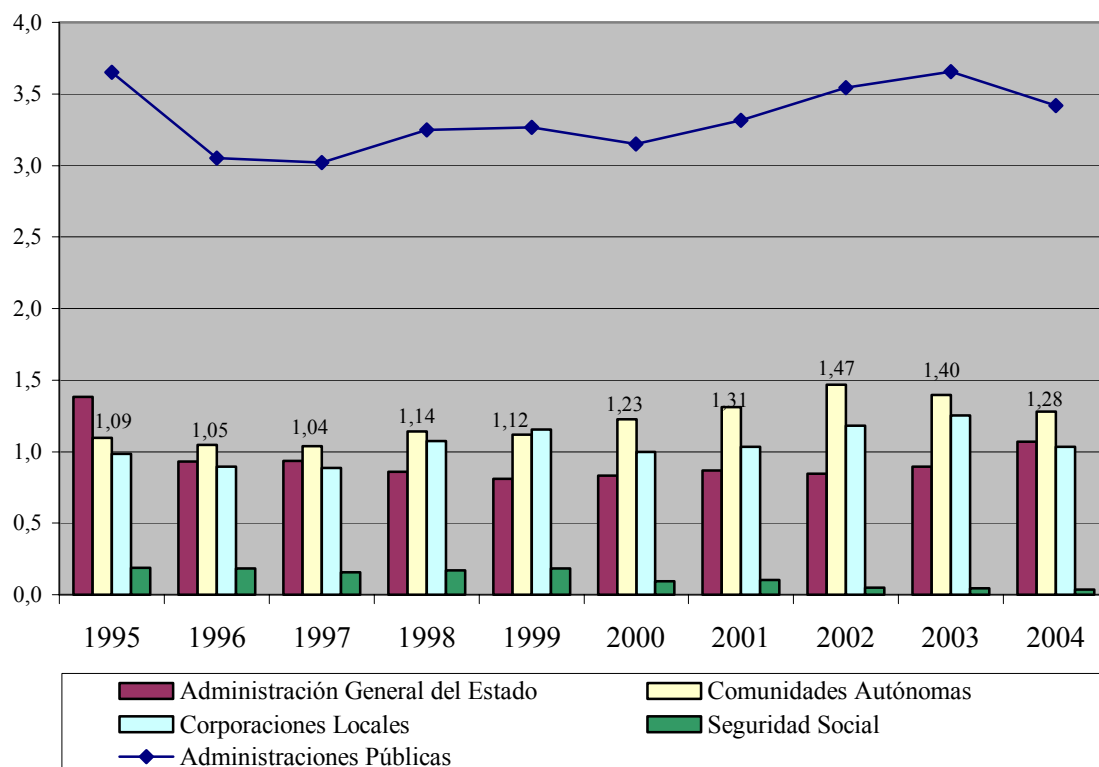
2.1. Los datos básicos.

La importancia de las inversiones autonómicas es indiscutible. Este nivel de gobierno, al tiempo que desarrollaba su espacio competencial en el marco de los Estatutos de Autonomía, adquiriría también una relevancia inversora fuera de toda duda. Como se puede observar en el gráfico 1, la formación bruta de capital (FBC) del conjunto de las Administraciones Públicas ha seguido una senda relativamente estable durante el periodo 1995-2004, situando el nivel agregado por encima del 3% del PIB en promedio. Sin embargo, la composición interna de la FBC por niveles de gobierno dista mucho de ser igual al final y al comienzo de dicho periodo temporal. Si en 1995 la Administración General del Estado era el principal agente inversor público, realizando un esfuerzo equivalente al 1,38% del PIB, en 2004 era ya el tercero, habiendo descendido esa proporción hasta el 1,07%. Por el contrario, la FBC de las CCAA ha mantenido una tasa de crecimiento medio anual cercana al 10%, muy por encima de la correspondiente a las otras Administraciones Públicas, lo que le ha permitido alcanzar un 1,28% del PIB en 2004.

Por su parte, las Corporaciones Locales han mantenido una senda de participación algo más estable en la FBC total, rondando siempre la cota del 1% del PIB. Finalmente, la Seguridad Social ha disminuido su participación relativa de forma más que apreciable, llegando a estar por debajo del 0,4% del PIB al final del periodo considerado.

GRÁFICO 1

Formación Bruta de Capital de las Administraciones Públicas (% del PIB)



Fuente: Cuentas de las Administraciones Públicas e Instituto Nacional de Estadística (INE).

Desagregando por CCAA, se observan diferentes comportamientos que tienen mucho que ver con la propia estructura territorial de la renta, pero también y con el diseño del sistema de financiación autonómica. Analizando los resultados del cuadro 1, se constatan dos tipos de conclusiones. Por un lado, son las CCAA de menor renta las que realizan un mayor esfuerzo inversor, en virtud de su condición de receptoras preferentes de transferencias de capital del Estado y de la Unión Europea. En el primer caso, se trata fundamentalmente de los recursos procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), así como de los convenios bilaterales de inversión y de los contratos-programa. De otro lado, las ayudas financieras de la Unión Europea, en virtud del principio de concentración, han recaído en las regiones Objetivo 1 con mucha más intensidad que en el resto de territorios. De acuerdo con los diferentes indicadores que se han construido, sólo seis CCAA pueden exhibir un esfuerzo inversor significativamente superior a la media. Otras seis sólo muestran uno o dos indicadores positivos e incluso hay una (Cataluña) que está por debajo en todos los indicadores analizados de esfuerzo inversor. La notabilísima excepción la constituye Navarra, en virtud de su privilegiado sistema foral de financiación. Siendo la primera Comunidad

Autónoma en términos de renta, es también la primera en esfuerzo inversor y está por encima de la media en todos los indicadores, salvo en uno.

CUADRO 1

Indicadores de esfuerzo inversor de las Comunidades Autónomas

Promedios 1984-2003	Orden según PIB/habitante	Orden según GK/habitante	Indicadores de esfuerzo inversor*					n
			1	2	3	4	5	
Andalucía	16	11	SÍ	16,9	2,86	99,6	15,9	3
Aragón	7	12	no	23,6	1,73	94,8	33,7	2
Principado de Asturias	12	4	SÍ	18,6	2,95	134,5	42,1	5
Illes Balears	2	13	no	26,6	1,52	93,0	42,9	2
Canarias	11	9	SÍ	16,8	2,68	116,6	21,1	5
Cantabria	8	10	no	35,1	2,19	109,4	30,2	4
Castilla-La Mancha	14	8	SÍ	20,9	2,82	117,00	31,1	5
Castilla y León	10	5	SÍ	20,7	2,47	120,2	39,2	5
Cataluña	6	14	no	11,0	1,50	82,0	12,2	0
Comunidad Valenciana	9	16	no	17,6	1,75	79,7	16,2	1
Extremadura	17	2	SÍ	17,8	4,36	142,4	45,5	5
Galicia	15	3	SÍ	16,1	3,59	138,5	23,5	5
Madrid	3	17	no	18,0	1,03	61,5	29,2	2
Murcia	13	15	no	22,6	1,91	81,6	33,4	2
Navarra	1	1	SÍ	11,3	4,56	257,2	26,1	4
País Vasco	5	6	no	8,3	2,25	119,9	19,4	2
La Rioja	4	7	no	20,3	1,93	118,8	34,4	3
Total CCAA	---	---	---	14,5	2,11	100,0	20,1	---

* (1) si el orden según GK/habitante es mejor que el orden según PIB/habitante; (2) tasa de crecimiento medio anual de GK (%); (3) GK/PIB (%); (4) GK/habitante (media CCAA=100); (5) GK/Gasto total (%); (n) número de indicadores en los que destaca la Comunidad Autónoma por un esfuerzo significativamente mayor que la media. **Fuente:** Elaboración propia a partir de las Liquidaciones de Presupuestos de las Comunidades Autónomas y las cifras del INE.

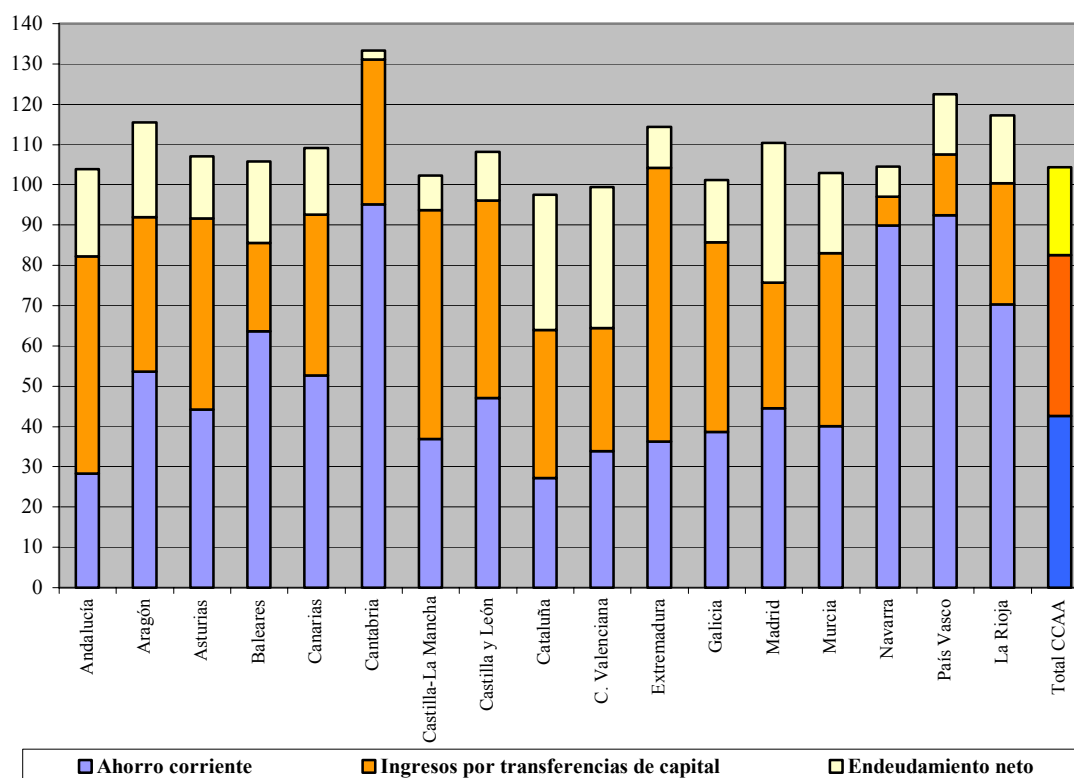
La cuestión estriba en determinar si, además de por las lógicas diferencias en renta, las diferencias en términos de esfuerzo inversor vienen dadas también por un sistema de financiación de inversiones insuficiente o excesivamente sesgado hacia determinadas fuentes financieras. Para ello es preciso examinar cuáles han sido los patrones de financiación de las inversiones en las distintas CCAA, distinguiendo entre la aportación del ahorro corriente, la correspondiente a las transferencias de capital recibidas y la cuota del endeudamiento neto.

Parece lógico que la primera distinción se realice con las CCAA de régimen foral, teniendo en cuenta las particularidades que supone contar con un sistema donde la imposición propia ocupa un papel central, frente a la situación opuesta que se da en las CCAA de régimen común. En efecto, en el gráfico 2 se puede observar que el peso del ahorro corriente es muy superior en las CCAA forales, hasta el punto de sufragar más

del 90% de las inversiones autonómicas en esos territorios. El extremo opuesto se encuentra entre las CCAA de régimen común y especialmente en Andalucía y Cataluña, donde el peso relativo del ahorro corriente ni tan siquiera alcanza el 30%. Sin embargo, Andalucía se ve compensada por una importante aportación proveniente de transferencias de capital, mientras que Cataluña no puede beneficiarse de este importante caudal de recursos, dada su situación por encima de la media de las CCAA, en términos de renta *per capita*. Cantabria, Extremadura y La Rioja logran financiar completamente sus inversiones propias con ahorro corriente e ingresos por transferencias de capital, mientras que las demás CCAA debe recurrir al endeudamiento como variable de cierre. Finalmente, Cataluña y la Comunidad Valenciana no logran financiar la totalidad de sus respectivas inversiones ni aún acudiendo al endeudamiento en importantes proporciones.

GRÁFICO 2

Importancia relativa de las fuentes de financiación de las inversiones autonómicas (promedio 1984-2003, en % de las inversiones totales)



Fuente: Elaboración propia a partir de las Liquidaciones de Presupuestos de las Comunidades Autónomas.

Con todo lo anterior, queda constatado que la financiación de inversiones ha descansado sobre un criterio subyacente de equidad interterritorial, de tal forma que la

Administración General del Estado y la Unión Europea han compensado con mayores transferencias de capital a los territorios más retrasados económicamente y, por ende, con mayores dificultades para generar ahorro corriente en suficiente cuantía. Este modo de proceder ha sido posible por una renuncia expresa a primar las inversiones autonómicas en los territorios con un rendimiento social esperado superior, lo que hubiese significado en la práctica una fuerte desinversión en las CCAA de menor renta relativa. Frente a esta postura, las CCAA de régimen común con mayor renta relativa han vengo reclamando una modulación del criterio de equidad, de tal forma que se tengan en cuenta el criterio de “capacidad de absorción”, es decir, que se facilite la inversión en los territorios donde se maximice la rentabilidad esperada de las inversiones (“donde más rindan”) y, al mismo tiempo, se detraigan recursos de otros territorios cuya capacidad para proponer, materializar y rentabilizar proyectos sea más reducida (“donde más se necesiten”).

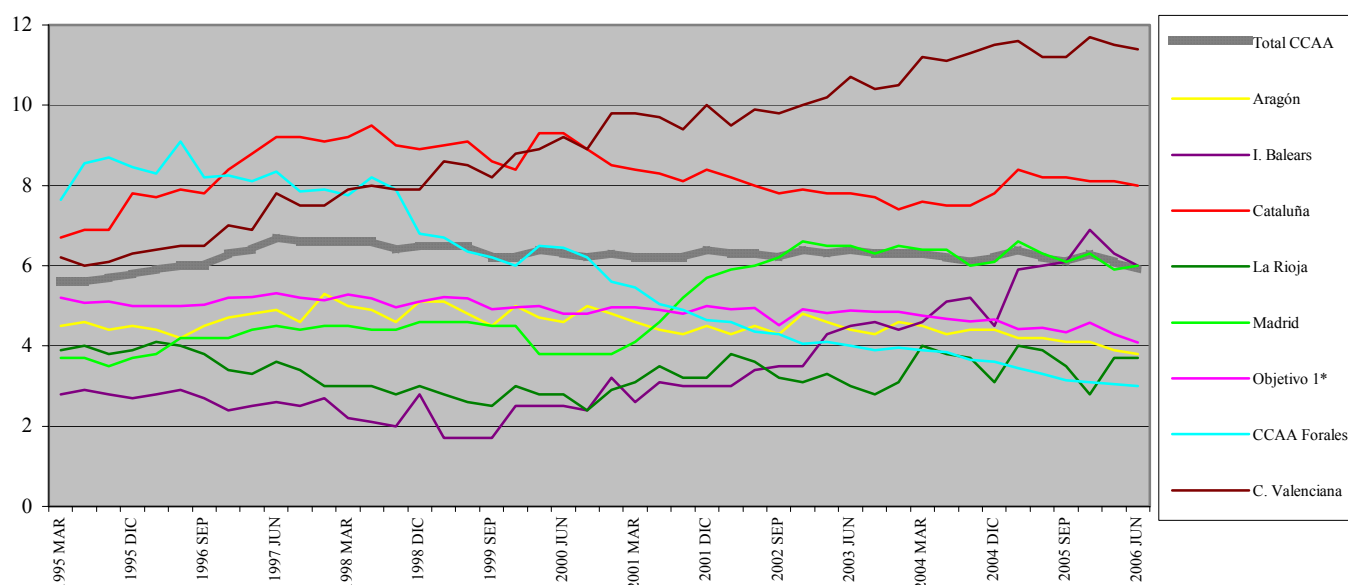
Contrastado este hecho, cabe plantear una hipótesis: que las CCAA supuestamente más “perjudicadas” por el criterio de equidad característico de las transferencias de capital (estatales y europeas) hayan tratado de compensar sus menores posibilidades de inversión con un mayor endeudamiento. Se añadiría así un argumento más para el empleo de esta modalidad de financiación frente a la impositiva, dadas sus conocidas ventajas en términos de eficiencia económica y de equidad intergeneracional.

Para ello, se han clasificado las CCAA de acuerdo con su nivel relativo de renta en el periodo, utilizando el criterio objetivo de la Política Regional de la Unión Europea, en virtud del cual las CCAA Objetivo 1 de la Unión Europea son las beneficiarias principales de los Fondos Estructurales². Los datos de deuda viva incluidos en el gráfico 3 muestran varios tipos de comportamiento. Tomando el conjunto de las CCAA se observa una clara tendencia de estabilización de la deuda viva con relación al PIB, habiendo oscilado esta magnitud siempre en el entorno del 6%. La misma senda estable se observa en las CCAA clasificadas como regiones Objetivo 1 (con una ligera tendencia descendente y un promedio del 5,3% del PIB), en Aragón (promedio del 4,5%) y en La Rioja (promedio del 3,3%). Caso distinto es el de las CCAA de régimen foral, cuya evolución ha sido claramente descendente, en coherencia

² Es el mismo criterio que opera en España para el reparto del Fondo de Compensación Interterritorial, desde la entrada en vigor de la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial.

con su mayor facilidad para acceder a recursos fiscales propios y sus menores necesidades de endeudamiento. El caso con un mayor crecimiento de la deuda viva ha sido claramente el de la Comunidad Valenciana, que en 2006 prácticamente duplica la ratio media de deuda, sin que haya registrado una sola reducción significativa en todo el periodo considerado. Por otro lado, Cataluña, Comunidad de Madrid y Baleares también han empeorado sus ratios de deuda, aunque parecen haber moderado este comportamiento en los últimos años, hasta el punto de que sólo una de las tres (Cataluña) supera ya la media general.

GRÁFICO 3
Evolución de la deuda viva por CCAA (% del PIB)



* De las regiones Objetivo 1 se ha excluido a la Comunidad Valenciana por sus valores atípicos.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco de España.

En definitiva, se podría concluir hasta este punto que no parece haberse justificado un endeudamiento excesivo para el conjunto de las CCAA, aunque sí es cierto que en algunos casos particulares se han registrado importantes desviaciones respecto de la media. Los dos casos más destacados –Cataluña y la Comunidad Valenciana- comparten como característica común el escaso peso relativo de su ahorro corriente. Sin embargo, la Comunidad Valenciana durante el periodo considerado era una región Objetivo 1, circunstancia de la que no se beneficiaba Cataluña. Es fácil deducir que esta última habrá recurrido en mayor medida al endeudamiento para compensar la escasez de transferencias de capital recibidas, mientras que en el caso de

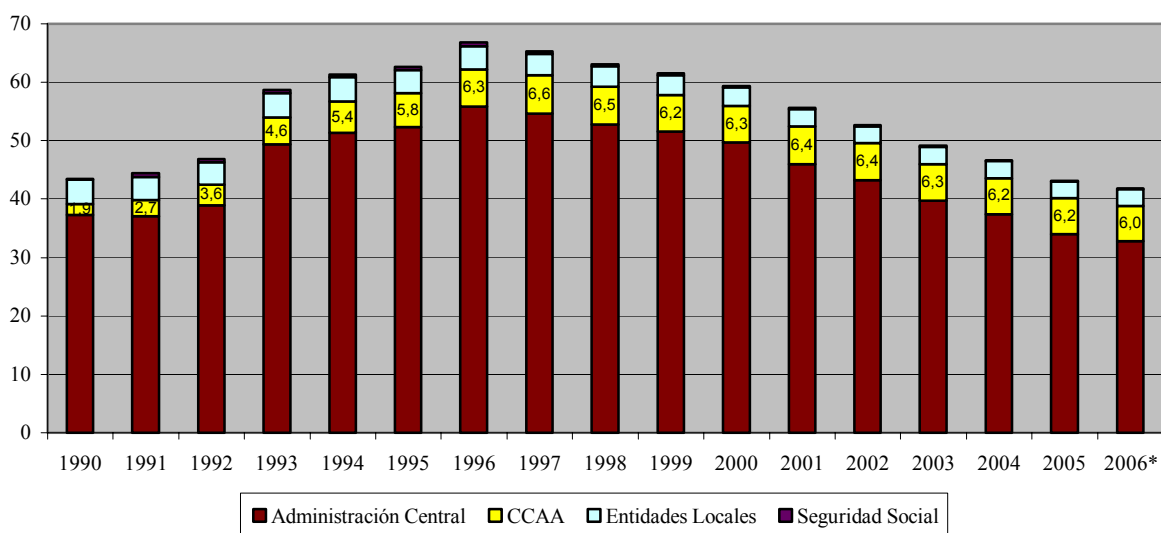
la Comunidad Valenciana el endeudamiento habría podido tener origen en una gestión más ineficiente, traducida en un reducido peso del ahorro corriente.

2.2. Recursos limitados para una inversión creciente.

A la vista de todos los datos anteriores, no parece que la deuda autonómica haya tenido un comportamiento explosivo. Antes bien, se ha registrado una considerable moderación, excepción hecha de los casos particulares ya comentados. Como se puede observar en el gráfico 4, la importancia relativa de la deuda autonómica apenas ha variado, manteniéndose estable esta ratio en el entorno del 6% del PIB.

GRÁFICO 4

Evolución de la deuda viva por Administraciones Públicas (% del PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Banco de España.

La normativa de estabilidad presupuestaria aprobada en 2001 –y con entrada en vigor en 2003– consignaba el equilibrio presupuestario como una obligación para todas las Administraciones Públicas. Si se evalúa su eficacia atendiendo únicamente a este objetivo, se podría concluir que el resultado ha sido bastante satisfactorio. Por primera vez se ha podido lograr un superávit agregado de las Administraciones Públicas en términos de contabilidad nacional (SEC-95). En consecuencia, también se ha podido reducir la ratio total de deuda por debajo del 60% del PIB (objetivo del Pacto de

Estabilidad y Crecimiento) e incluso se avanza hacia el objetivo de situarla al 34% en el horizonte del año 2010³.

Sin embargo, resulta generalmente aceptado que los principales defectos de diseño de la normativa de estabilidad presupuestaria habían sido su excesiva severidad (por encima de la exigida en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento), su rigidez (la consecución del equilibrio presupuestario no implicaba el mismo esfuerzo para todos los gobiernos ni tampoco se adaptaba al ciclo económico) y, finalmente, su posible influencia negativa sobre la capacidad inversora de las CCAA⁴. En este sentido, una gran parte de las opiniones académicas y políticas (especialmente desde el ámbito autonómico) alertaba sobre la peligrosa conjunción de la normativa de estabilidad presupuestaria, un nuevo modelo de financiación autonómica y la inminente puesta en marcha del periodo de Perspectivas Financieras 2007-2013 en la Unión Europea.

Los esquemas “tradicionales” de financiación de inversiones autonómicas iban a sufrir entonces una profunda redefinición. Por una parte, el ahorro corriente adolecía de serios problemas para poder seguir incrementando su importancia relativa en el futuro. Por un lado, los gastos corrientes presentan un elevado grado de compromiso y son de difícil reducción a corto plazo, especialmente los gastos de personal, los intereses de la deuda y las transferencias a Entidades Locales. Asimismo, el cambio demográfico une un importante crecimiento de la población con un mayor envejecimiento, algo que va a exigir un mayor gasto educativo, sanitario y asistencial. Asimismo, se debe considerar el impacto de leyes básicas estatales que derivan obligaciones de gasto corriente a las CCAA (Ley de la Justicia del Menor, Ley de Educación, Ley de Universidades, Ley de Atención a la Dependencia...). Por el lado de los ingresos corrientes, todavía persisten restricciones muy severas para el establecimiento de tributos propios por parte de las CCAA, frenando así el crecimiento de esta vía recaudatoria. Por lo que se refiere a los tributos cedidos, las CCAA disponen de una capacidad normativa limitada –nula en el caso de la imposición indirecta- y que hasta el momento sólo ha sido utilizada para rebajar la presión fiscal. En consecuencia, la única vía factible para mejorar el ahorro

³ En el Programa Nacional de Reformas, elaborado por el Ministerio de Economía y Hacienda (2005), se establecen dos grandes objetivos, en el marco de la Estrategia de Lisboa: «alcanzar en 2010 la convergencia plena en renta *per capita* y superar en ese año la tasa de empleo de la Unión Europea» (p. 1). Para ello será necesario establecer un conjunto de objetivos específicos, entre los que se encuentra el de «reducir significativamente el ratio de deuda pública en relación al PIB, hasta el 34% en 2010, lo que le convertirá en el tercero más bajo de la zona euro y uno de los más bajos de la UE-25» (p.21).

⁴ Para un análisis detallado pueden consultarse, entre otros, González-Páramo (2001).

corriente a corto plazo parece ser el incremento de las ganancias de eficiencia en la gestión, algo para lo que sería necesario reforzar los mecanismos de control y fiscalización internos y externos⁵.

Por lo que respecta a los ingresos por transferencias de capital, es obvio que éstos van a verse sustancialmente reducidos con las nuevas Perspectivas Financieras de la Unión Europea para el periodo 2007-2013. España en su conjunto y, particularmente algunas CCAA, sufrirán una merma importante de los Fondos Estructurales y de Cohesión que percibían hasta este momento, si bien la reducción de ayudas será gradual para evitar un fuerte impacto presupuestario⁶. De otro lado, la financiación estatal puede mitigar en parte esta reducción de fondos europeos, si bien la dotación actual de los Fondos de Compensación Interterritorial dista mucho de ser suficiente para ello⁷. Otras transferencias de capital estatales como los contratos-programa o los convenios de inversión conjunta pueden constituir vías alternativas de financiación. En cualquier caso, al tratarse de recursos de carácter discrecional y extraordinario requerirían, al menos, una regulación objetiva de los mismos y una mayor transparencia.

Ante tal panorama, caracterizado por un ahorro corriente con escaso recorrido y por unas menores transferencias de capital, la normativa de estabilidad presupuestaria añadió la restricción total del endeudamiento, salvo en situaciones excepcionales y siempre bajo supervisión del Consejo de Política Fiscal y Financiera y del Ministerio de Economía y Hacienda. No se tuvieron en cuenta en su diseño las diferentes necesidades de inversión de las CCAA, ni las diferencias de *stock* de capital público ni otros factores objetivos como la población, la renta regional o el comportamiento financiero en el pasado. La exigencia generalizada de equilibrio presupuestario no fue muy equitativa entre CCAA ni tampoco muy eficiente, ya que contribuyó a frenar determinadas inversiones productivas.

Todo ello coincidió con un momento en el que afloraban nuevas necesidades sociales (atención a personas dependientes, incremento de la inmigración...) y se

⁵ Incluso puede discutirse si la eficacia real de las ganancias de eficiencia se puede materializar a corto plazo.

⁶ Por este orden, las CCAA que mayor perjuicio financiero van a sufrir son la que pone fin a su periodo transitorio anterior (Cantabria), las que han dejado de ser Objetivo 1 por "crecimiento natural" (Comunidad Valenciana y Castilla y León) y las afectadas por el "efecto estadístico" (Principado de Asturias y Murcia, además de Ceuta y Melilla). Canarias, aunque tendría que haber abandonado su condición de región Objetivo 1, permanece en esta categoría por ser una región ultraperiférica.

⁷ Fernández Llera y Delgado Rivero (2006) presentan algunas propuestas de reforma de los Fondos de Compensación Interterritorial, conectándolas con el arco de las nuevas Perspectivas Financieras de la Unión Europea.

registraba un fuerte crecimiento económico, impulsando así la construcción de costosas infraestructuras de comunicaciones y transportes, urbanizaciones y obras hidráulicas, entre otras. En consecuencia, la moderación de la inversión nueva no era una opción factible y, por tanto, las alternativas debían buscarse por la vía de la financiación.

2.3. La reforma de la normativa de estabilidad presupuestaria.

Las opciones “tradicionales” podrían reducirse a tres. La primera, modificar el sistema de financiación autonómica en el sentido de ampliar la “cesta de impuestos”, con mayores porcentajes de cesión a las CCAA y más competencias normativas. Esta solución requiere un cierto periodo de maduración y un consenso multilateral nada sencillo. Además y, en todo caso, no garantizaría un mayor ahorro corriente si no va acompañada de una contención del gasto.

En segundo lugar, para compensar la reducción de fondos europeos se podría optar por un considerable incremento de los Fondos de Compensación Interterritorial, tal y como ya se ha sugerido. Alternativamente, se podría sustituir por inversiones directas del Estado en las CCAA, pero en ese caso existiría una colisión con el principio de autonomía, puesto que las CCAA perderían cierto control sobre el destino de los gastos de capital.

Ninguna de las dos opciones anteriores ha sido aplicada, pero sí la tercera, consistente en la reforma de la normativa de estabilidad presupuestaria⁸. El objetivo ha sido el de flexibilizar determinadas exigencias y facilitar el recurso al endeudamiento, sin poner en peligro el principio constitucional de autonomía y sin que ello tampoco suponga debilitar la eficacia de la disciplina presupuestaria⁹. Lo cierto es que, tal y como se reconoce en el Preámbulo de la nueva normativa de estabilidad presupuestaria,

«estos instrumentos [de disciplina fiscal] se han mostrado eficaces para mejorar la gestión presupuestaria, singularmente en lo que a la Administración General del Estado y el sector público estatal se refiere. Sin embargo, en otros aspectos, la experiencia de su aplicación ha

⁸ Instrumentada en la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y en la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

⁹ Quizás las razones de la reforma haya que buscarlas también en los condicionantes de la coyuntura política del momento y no exclusivamente en motivaciones financieras.

puesto de manifiesto insuficiencias de las leyes de estabilidad que exigen su modificación para adaptarlas a la realidad de un Estado descentralizado en el que concurren varias Administraciones públicas y a las exigencias de la política económica».

A grandes rasgos, la reforma de la normativa de estabilidad presupuestaria, en lo que afecta específicamente al ámbito de las CCAA, se ha concretado en los siguientes aspectos. La estabilidad presupuestaria se define a partir de ahora como

«la situación de equilibrio o de superávit computada, a lo largo del ciclo económico, en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales»¹⁰.

Cuando la economía española evolucione a tasas de crecimiento por encima de las previsiones realizadas, las CCAA deberán obligatoriamente liquidar sus presupuestos con superávit¹¹. De forma simétrica, durante las fases menos favorables del ciclo económico, se permitirá un déficit máximo equivalente al 0,75% del PIB para el conjunto de las CCAA. Además, en este último caso, se admitirá para cada una de las CCAA un déficit adicional y excepcional equivalente al 0,25% del PIB regional, siempre y cuando

«se destine a financiar incrementos de inversión en programas destinados a atender actuaciones productivas, incluidas las destinadas a Investigación, Desarrollo e innovación».

Aunque la definición resulta un tanto ambigua, el legislador ha querido incluir esta cláusula para fomentar la inversión productiva en el ámbito autonómico. Aún así, queda sujeta a la oportuna autorización del Ministerio de Economía y Hacienda y siempre que el programa de gasto se financie, al menos, en un 30% con ahorro bruto, estimulando también de forma indirecta la gestión eficiente del gasto y la eficacia recaudatoria. Para el otorgamiento de dicha autorización se tendrán en cuenta dos aspectos cruciales que en la regulación anterior no se contemplaban:

¹⁰ Esta definición también es aplicable a la Administración General del Estado y a los Municipios que sean capitales de Provincia o de Comunidad Autónoma y a los que tengan una población de derecho igual o superior a 75.000 habitantes. Para todas las demás entidades públicas sujetas a la normativa de estabilidad presupuestaria se exigirá, como norma general, equilibrio o superávit.

¹¹ Para determinar la fase del ciclo económico que se prevé para cada uno de los años contemplados en el horizonte temporal de fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria, el Ministerio de Economía y Hacienda elaborará el correspondiente informe, «previa consulta al Instituto Nacional de Estadística y al Banco de España» y «teniendo en cuenta las previsiones del Banco Central Europeo y de la Comisión Europea». Esta diversidad de fuentes estadísticas asegura la máxima objetividad de los datos y mayores probabilidades de acierto en las previsiones.

«la contribución de tales proyectos a la mejora de la productividad de la economía y el nivel de endeudamiento de la Comunidad Autónoma».

Otra de las grandes novedades introducida por la Ley Orgánica 3/2006 es el refuerzo del papel del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) como órgano de coordinación multilateral entre la Administración General del Estado y las CCAA. Sus funciones comienzan con la emisión de un informe preceptivo y previo a la aprobación de los umbrales de crecimiento del PIB que luego servirán de base para establecer los objetivos de estabilidad presupuestaria. El CPFF también interviene para dar su parecer sobre los objetivos de estabilidad presupuestaria que propone el Ministerio de Economía y Hacienda, una vez que éste concluye su ronda de consultas con cada una de las CCAA. Posteriormente, se negocia bilateralmente el objetivo individual para cada una de las CCAA, donde se podrán tener en cuenta variables como la situación económica, el nivel de competencias asumido, el nivel de endeudamiento y las necesidades o el déficit de infraestructuras o equipamientos necesarios¹². El objetivo individual de estabilidad presupuestaria convenido se formulará con relación al PIB regional y será compatible con el objetivo de estabilidad presupuestaria para el conjunto de las CCAA. En caso de desacuerdo entre una Comunidad Autónoma y el Ministerio de Economía y Hacienda, será éste último el que determine el objetivo de estabilidad aplicable, aunque se ha querido fomentar la corresponsabilidad fiscal efectiva obligando a considerar

«el esfuerzo fiscal diferencial derivado del ejercicio por la Comunidad Autónoma de su capacidad normativa».

El CPFF todavía interviene en una ocasión más cuando emite un informe sobre todo el procedimiento y sus resultados, justo antes de la aprobación final de los objetivos de estabilidad presupuestaria por parte del Gobierno de la Nación.

La nueva normativa de estabilidad presupuestaria incide también en el principio de transparencia como un aspecto fundamental y que, sin embargo, había sido aplicado de manera bastante deficiente hasta ese momento. No se debe olvidar que, tal y como señala Kopits (2001), la transparencia resulta necesaria tanto en el marco de una política

¹² Nótese que la expresión “necesidades de infraestructuras o equipamientos necesarios” no es redundante en sí misma, aunque pueda parecerlo. Más bien pretende hacer referencia a equipamientos “básicos”, ligados a servicios públicos fundamentales, oponiéndose así a los equipamientos “innecesarios” o “suntuarios”.

discrecional como en un contexto caracterizado por la existencia de normas predeterminadas, ya que incentiva las buenas prácticas fiscales y coadyuva a la eficacia de las restricciones explícitas. Con la reforma se mejoran y explicitan las obligaciones relativas al suministro y a la circulación de información, así como el acceso a la misma por parte de la ciudadanía. El Ministerio de Economía y Hacienda y la prevista Central de Información (de carácter público) recabarán de las CCAA los datos necesarios, distinguiendo varios tipos de información, en función del periodo considerado:

- a) Información trimestral: liquidación del presupuesto de ingresos y gastos, o en el caso de entidades empresariales dependientes de las CCAA, el balance y la cuenta de resultados.
- b) Información anual: presupuesto general o estados financieros iniciales; liquidación del presupuesto de ingresos y gastos; clasificación funcional del gasto; obligaciones reconocidas frente a terceros, vencidas, líquidas, exigibles y no satisfechas, no imputadas al presupuesto; avales otorgados; estado de cuentas de tesorería; estado de la deuda; detalle de las operaciones sobre activos financieros, con especial referencia a las aportaciones financieras a sociedades mercantiles y entidades públicas y, finalmente, las cuentas anuales de las entidades dependientes de las CCAA y sometidas a contabilidad privada.
- c) Información no periódica: detalle de todas las unidades dependientes de las CCAA que estén incluidas en el ámbito subjetivo de la normativa de estabilidad presupuestaria y sean necesarias para la formación y mantenimiento de un inventario actualizado por el Ministerio de Economía y Hacienda.

Con respecto al régimen sancionador, la reforma de la estabilidad presupuestaria ha introducido varias novedades. La primera, estableciendo un sistema de “alerta temprana”, similar al del pacto de Estabilidad y Crecimiento, mediante el cual el Gobierno de la Nación puede advertir –antes de sancionar- a las CCAA que presenten un riesgo objetivo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. Si el incumplimiento de materializa, se distinguen varias situaciones. Cuando se registra un mayor déficit del fijado, se requerirá la formulación de un plan económico-financiero de reequilibrio, aunque antes se podrá atenuar esta exigencia si la evolución real de la economía no ha sido la esperada. Si el incumplimiento se debe a que el superávit liquidado ha sido inferior al establecido en el objetivo individual de estabilidad

presupuestaria, se deberá justificar tal circunstancia ante el CPFF. Ambos casos de incumplimiento se tendrán en cuenta a la hora de emitir las preceptivas autorizaciones para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación de crédito público¹³. Por último, como aspecto más dudoso de la nueva normativa de estabilidad presupuestaria, se mantiene de forma literal la vaguedad e imprecisión del precepto referido a la conexión entre los objetivos individuales de estabilidad presupuestaria y los objetivos de España como Estado Miembro de la Unión Europea. Sólo se contempla una sanción financiera, «en la parte que les sea imputable», para las CCAA que incumplen sus objetivos y con ello arrastran el resultado del conjunto de las Administraciones Públicas hacia el incumplimiento. De esta forma, no queda recogida la situación en la cual una Comunidad Autónoma incumple su objetivo particular, incluso de forma muy notable, pero ello no provoca una sanción de la Unión Europea porque no hay incumplimiento en términos agregados. Este aspecto deberá ser necesariamente concretado en el subsiguiente desarrollo reglamentario de la normativa de estabilidad presupuestaria.

La nueva normativa de estabilidad presupuestaria concluye con una prohibición explícita de rescates financieros (*no-bailout rule*) por parte del Estado para las CCAA y los entes vinculados o dependientes de ellas. Esta exigencia es, junto al principio de igualdad de trato, la transparencia y la capacidad de respuesta a las señales del mercado, una de las condiciones necesarias enunciadas por Lane (1993) para que opere una eficaz disciplina de mercado sobre las finanzas públicas. En caso contrario, se estaría ante un problema de riesgo moral que incentivaría conductas financieras poco responsables por parte de las CCAA, así como una relajación de los requisitos que establecen las entidades financieras para el acceso al crédito.

La valoración general de la reforma introducida por la Ley 15/2006 y la Ley Orgánica 3/2006 puede ser moderadamente positiva. Preserva el espíritu de la normativa de estabilidad presupuestaria en su formulación original, pero consigue mejorar las definiciones de los conceptos principales, la transparencia y los procedimientos a seguir. También supone un avance considerable en el desarrollo del principio de autonomía financiera para las CCAA y, asimismo, permite la utilización del endeudamiento para

¹³ Según lo recogido en el artículo 14.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, en redacción dada por la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

financiar inversiones, premiando a las CCAA con mayor solvencia financiera y/o mayores necesidades objetivas. Su principal problema es la indefinición de muchos de sus preceptos, por ejemplo, el relativo al concepto de “inversión productiva” o las propias cláusulas atenuantes de los incumplimientos. Estos y otros aspectos deben figurar en la agenda del regulador de inmediato.

3. Mecanismos “innovadores” para un problema sin resolver

3.1. Delimitación de los mecanismos “innovadores” de financiación.

Dando por hecho que será necesario un nuevo impulso a la inversión autonómica y, sabiendo también que los mecanismos “tradicionales” presentan preocupantes signos de debilidad, es lógico que las CCAA hayan comenzado a buscar alternativas “innovadoras” para financiar sus gastos de capital. La variedad es tan inmensa como la de los proyectos de inversión que pretenden financiar, por lo que se hace muy difícil precisar algún tipo de categorización normalizada. No obstante lo anterior, los mecanismos financieros se pueden clasificar en tres grandes grupos, tal y como se presentan en el cuadro 2 de forma sintética¹⁴. Los mecanismos presupuestarios descansan sobre los recursos basados en la inversión directa financiada con ahorro corriente, ingresos por transferencias de capital y endeudamiento, aunque la novedad principal es que se valen de diferentes estrategias de contabilización “creativa” o de inversión diferida para eludir las limitaciones legales al endeudamiento. Por su parte, los mecanismos extrapresupuestarios implican en la financiación a terceros agentes, generalmente a empresas o entidades públicas vinculadas o dependientes, a entidades financieras, pero también al propio usuario de la infraestructura. Finalmente, las fórmulas de colaboración público-privada (CPP) constituyen el campo más novedoso y más desconocido hasta el momento, aunque registra un espectacular crecimiento en los últimos años. La Unión Europea está apostando de forma decidida por impulsar este tipo de fórmulas de asociación, tanto en el ámbito supranacional como en el estatal, regional y local. A modo de delimitación *sui generis*, la Comisión Europea (2004) ha establecido que

¹⁴ Una clasificación muy similar es la utilizada por el Ministerio de Fomento (2005) en el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT).

«La expresión “colaboración público-privada” (CPP) carece de definición en el ámbito comunitario. En general, se refiere a las diferentes formas de cooperación entre las autoridades públicas y el mundo empresarial, cuyo objetivo es garantizar la financiación, construcción, renovación, gestión o el mantenimiento de una infraestructura o la prestación de un servicio».

CUADRO 2

Tipología general de mecanismos de financiación de inversiones

Presupuestarios	<ul style="list-style-type: none"> - Ahorro corriente - Ingresos por transferencias de capital - Endeudamiento - Aportaciones de capital (activos financieros) - Inversión diferida (pago aplazado, peaje en sombra...)
Extrapresupuestarios	<ul style="list-style-type: none"> - Empresas públicas y entidades instrumentales - Mecanismos bancarios (<i>leasing, renting, confirming...</i>)
CPP	<ul style="list-style-type: none"> - CPP puramente contractual (ej. concesiones de obra pública) - CPP institucionalizada (ej. sociedad mixta)

Fuente: Elaboración propia.

La cuestión principal estriba en determinar si el endeudamiento de las entidades instrumentales y de las diferentes fórmulas de CPP debe consolidar con el de las Administraciones Públicas, de acuerdo con los criterios del SEC-95 y con independencia de la forma jurídica que adopten¹⁵. Eurostat (2002, 2004) se ha manifestado en este sentido para tratar de clarificar un gran interrogante en este sentido. El objetivo de la autoridad estadística de la Unión Europea es evitar que un hipotético abuso de estos mecanismos ponga en peligro la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo, toda vez que en muchos casos se trata de simples aplazamientos de la deuda, con objeto de eludir la normativa de estabilidad presupuestaria y seguir manteniendo un elevado nivel inversor.

Por lo que se refiere a las empresas públicas o entidades instrumentales, Eurostat (2002) ha establecido que sólo las «entidades institucionales públicas no orientadas al mercado» caen dentro de esta clasificación. Una determinada entidad será considerada como una «unidad institucional» si dispone de autonomía de decisión y de un completo sistema de cuentas. En segundo lugar, para que sea un «unidad institucional pública», debe estar controlada de forma efectiva por la Administración Pública de origen, en el sentido de que ésta disponga de capacidad para determinar la política general de la entidad. Un ejemplo de esta circunstancia se da cuando dicha Administración Pública

¹⁵ En expresión de la Cámara de Cuentas de Andalucía (2006), se trataría de delimitar el «perímetro de consolidación».

tiene la potestad de designar a la mayoría de los miembros ejecutivos en los órganos de gobierno de la entidad. En tercer y último lugar, el organismo o entidad será una «unidad institucional pública no orientada al mercado» –y por tanto consolidable- si sus funciones son la redistribución de renta o riqueza o, en los demás casos, si sus ingresos por ventas no alcanzan el 50% de los costes de producción. Para este último cálculo, se tomará el cómputo de varios ejercicios económicos.

Algunas agencias de evaluación crediticia como Fitch (2003) han reconocido que, aunque el criterio del control efectivo tiene superioridad teórica sobre el criterio de los costes de producción, el problema en la práctica reside precisamente en la dificultad para delimitar hasta dónde alcanza dicho control efectivo de una Administración Pública sobre sus entidades descentralizadas y, de manera especial, sobre las sociedades mercantiles. En un intento adicional de clarificación, la misma agencia Fitch (2004) ha explicitado los criterios que deben guiar la elaboración de los *ratings* de entidades dependientes, pretendiendo así separarlos con nitidez de los *ratings* referidos específicamente a la Administración General, evitando la emisión de erróneas señales de solvencia al mercado financiero. Dichos criterios son, en orden de importancia, el control efectivo de la entidad dependiente, el grado de integración en la estructura administrativa general, la naturaleza estratégica de las actividades de la entidad o empresa y, por último, el estatuto legal y el entorno institucional. Lo cierto es que en la práctica, por pura disponibilidad de datos, se recurre con frecuencia al criterio de los costes de producción, aunque no sean pocos los problemas de manipulación que plantea.

La adaptación de esta normativa general al caso español se encuentra explicitada en la Orden HAC/2283/2003, de 31 de julio, por la que se dispone la publicación de determinados acuerdos adoptados por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas. Entre otros aspectos, obliga a mantener un inventario actualizado y detallado de los organismos dependientes de las CCAA, a fin de que las autoridades del Ministerio de Economía y Hacienda puedan determinar las que consolidan su endeudamiento con el de las Administraciones Públicas. La Ley Orgánica 3/2006 –tal y como ya se ha comentado- no ha hecho más que elevar el rango normativo de esta disposición, lo que da idea de su importancia en términos del cumplimiento del principio de transparencia. El inventario debe incluir necesariamente las

Administraciones Generales de todas las CCAA, los organismos autónomos y entes públicos vinculados o dependientes, las universidades, las entidades, fundaciones y consorcios en los que participen las CCAA, así como las instituciones sin ánimo de lucro que estén controladas o financiadas mayoritariamente por alguno de los sujetos anteriores. Por último, las sociedades mercantiles vinculadas o dependientes también formarán parte del inventario, cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- Que la participación, directa o indirecta, de la Comunidad Autónoma y demás entidades dependientes o vinculadas a la Comunidad Autónoma o participadas por ésta en su capital social, sea mayoritaria.
- Que cualquier órgano, organismo o sociedad mercantil integrantes o dependientes de la Comunidad Autónoma o participados por ésta disponga de la mayoría de los derechos de voto de la sociedad, bien directamente, bien mediante acuerdos con otros socios de esta última.
- Que cualquier órgano, organismo o sociedad mercantil integrantes o dependientes de la Comunidad Autónoma o participados por ésta tenga derecho a nombrar o a destituir a la mayoría de los miembros de los órganos de gobierno de la sociedad, bien directamente, bien mediante acuerdos con otros socios de ésta última.
- Que el administrador único o al menos la mitad más uno de los miembros del Consejo de Administración de la sociedad hayan sido designados en su calidad de miembros o consejeros por parte de la Comunidad Autónoma, organismo o sociedad mercantil dependientes de la Comunidad Autónoma o participados por ésta¹⁶.

Tomando como base la información del inventario, el Instituto Nacional de Estadística, la Intervención General de la Administración del Estado y el Banco de España efectuarán la clasificación de los agentes del sector público autonómico, a los efectos de su inclusión en el ámbito subjetivo de la normativa de estabilidad presupuestaria. Dicha clasificación tendrá una vigencia de cinco años, salvo que se produzcan modificaciones sustanciales en la normativa o en la actividad de las entidades.

¹⁶ El inventario contendrá también información sobre las sociedades mercantiles u otros entes en los que participen las CCAA junto a otras Administraciones Públicas o entidades privadas, aún cuando ninguna Comunidad Autónoma, individualmente considerada, ostente una posición de dominio, directa o indirecta, sobre la sociedad o entidad participada y siempre y cuando dicha entidad deba ser considerada pública, debido a que esté controlada mayoritariamente por el sector Administraciones Públicas en su conjunto.

Respecto a las fórmulas de CPP, Eurostat (2004) ha establecido que la transferencia de riesgos al socio privado es la cuestión determinante para que una operación de este tipo pueda ser excluida del cómputo agregado de las Administraciones Públicas. En consecuencia, no existe una norma general, sino que todo depende del diseño concreto de la operación. En general, se recomienda que los activos vinculados a una operación de CPP se consideren activos no públicos y, por consiguiente, no se registren en el balance de las Administraciones Públicas, algo para lo que se deben cumplir simultáneamente dos condiciones:

- El socio privado soporta el riesgo de construcción, es decir, toma las decisiones clave sobre el diseño y la construcción del activo, haciéndose cargo también de los sobrecostes y del posterior mantenimiento.
- El socio privado soporta, al menos, uno de los dos riesgos siguientes: el de disponibilidad (el socio privado se verá afectado en sus ingresos si el servicio no se ajusta a unos estándares de calidad) o el riesgo vinculado a la demanda futura de la infraestructura o el servicio.

La normativa sobre CPP en España es todavía insuficiente e imprecisa, aunque se han dado importantes pasos en los últimos años, especialmente tras la aprobación de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas, la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general y la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del sector ferroviario. Asimismo, en estos momentos está en tramitación una nueva Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

3.2. La evidencia empírica.

Hasta el momento, son escasos en España los trabajos que evalúen el impacto de los mecanismos “innovadores” de financiación sobre el endeudamiento y particularmente, de las entidades descentralizadas¹⁷. Sin embargo, incluso antes de la aprobación de la normativa de estabilidad presupuestaria, algunos autores como

¹⁷ No así en Estados Unidos, donde existen multitud de estudios empíricos que alertan de un desplazamiento del endeudamiento hacia empresas y entidades descentralizadas, por gozar de un tratamiento más favorable frente a la opción del endeudamiento presupuestario ordinario. Sin ánimo de exhaustividad, pueden consultarse Pogue (1970), Bennet y DiLorenzo (1982), Farnham (1985), Marlow y Joulfaian (1989), Von Hagen (1991), Bunch (1991), Merrifield (1994), Trautman (1995) y Kiewiet y Szakaly (1996).

Monasterio Escudero (1996) alertaban ya de la posibilidad de que los límites selectivos al endeudamiento podrían producir «un efecto desplazamiento que sesgue la composición de los pasivos hacia aquéllos de manejo más discrecional [...], creando entes y empresas fuera del presupuesto o recurriendo a la ingeniería contable». Las cifras aportadas, entre otros, por Ezquiaga Domínguez y Ferrero (1997), Utrilla de la Hoz (1998), Giráldez Pidal (1999), DGCHT (1999), Monasterio Escudero *et al.* (1999) y Gómez Agustín (2000) vienen a confirmar estas tesis, si bien sus respectivos análisis no indagan en las causas reales de tal fenómeno. Asimismo, merece especial reconocimiento el esfuerzo que los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas y el Tribunal de Cuentas del Estado han dedicado al desarrollo del sector público instrumental y a la aplicación específica del SEC-95 en los últimos años¹⁸.

Más escasa es aún la literatura empírica sobre las diferentes fórmulas de CPP, aunque sí abundan los trabajos de corte descriptivo y analítico como los de Ruiz Ojeda (1997), Romero Álvarez (1999), Benito López y Montesinos Julve (2003), Acerete Gil (2004), Amengual Antich (2005), CEOE (2005) o PricewaterhouseCoopers (2006). Todos parecen coincidir en que las necesidades de inversión en infraestructuras seguirán siendo importantes en el futuro y que, por tanto, cada vez será más habitual la utilización de distintas formas de CPP. Existe otra razón adicional para que las Administraciones Públicas recurran a la CPP y es la conocida cláusula de “valor por dinero”, por la cual el sector privado sería capaz de generar ganancias de eficiencia con respecto a la provisión estrictamente pública. En este último aspecto son mayores las discrepancias, pero en lo que sí existe una coincidencia general es en la necesidad perentoria de una adecuada regulación para evitar las consecuencias derivadas del abuso de la CPP y la deslegitimación del Sector Público.

3.3. Algunas cifras.

En el ámbito de las CCAA el proceso de creación de organismos públicos dependientes ha sido muy relevante en los últimos años, tal y como se comprueba en el cuadro 3. En sólo una década, se han creado 167 entidades en el Sector Público Empresarial autonómico, con espectaculares incrementos en algunos casos y con sólo

¹⁸ Algunos ejemplos recientes son los elaborados por la Cámara de Comptos de Navarra (2000) y la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid (2002). Asimismo, el Tribunal de Cuentas (2004) ha elaborado un censo muy detallado con todas las entidades y organismos que conforman el Sector Público estatal, autonómico y local.

tres CCAA (Castilla y León, Extremadura y País Vasco) que han reducido sus efectivos en esta materia. Además, se observa una clara aceleración del ritmo de creación de este tipo de entidades a partir el año 2001, coincidiendo con dos hechos cruciales. Por un lado, la asunción de las principales competencias –educativas y sanitarias fundamentalmente- para las CCAA que todavía no las gestionaban. Dentro de este grupo, las CCAA que más entidades han creado desde el año 2001 son Aragón y el Principado de Asturias. De otra parte, hay CCAA cuyo incremento en el número de empresas públicas creadas debe ser atribuido casi en exclusiva a un intento de burlar o eludir la normativa de estabilidad presupuestaria aprobada a finales de 2001, teniendo en cuenta que las principales competencias ya las habían asumido mucho antes en el tiempo. En este caso, destacan con claridad Cataluña y, en menor medida, la Comunidad Valenciana. Como consecuencia de lo anterior, al final de este proceso evolutivo ha resultado que en el año 2004 sólo cuatro CCAA (Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana y País Vasco) concentran prácticamente la mitad de todas las entidades públicas empresariales.

CUADRO 3

Evolución del inventario del Sector Público Empresarial autonómico

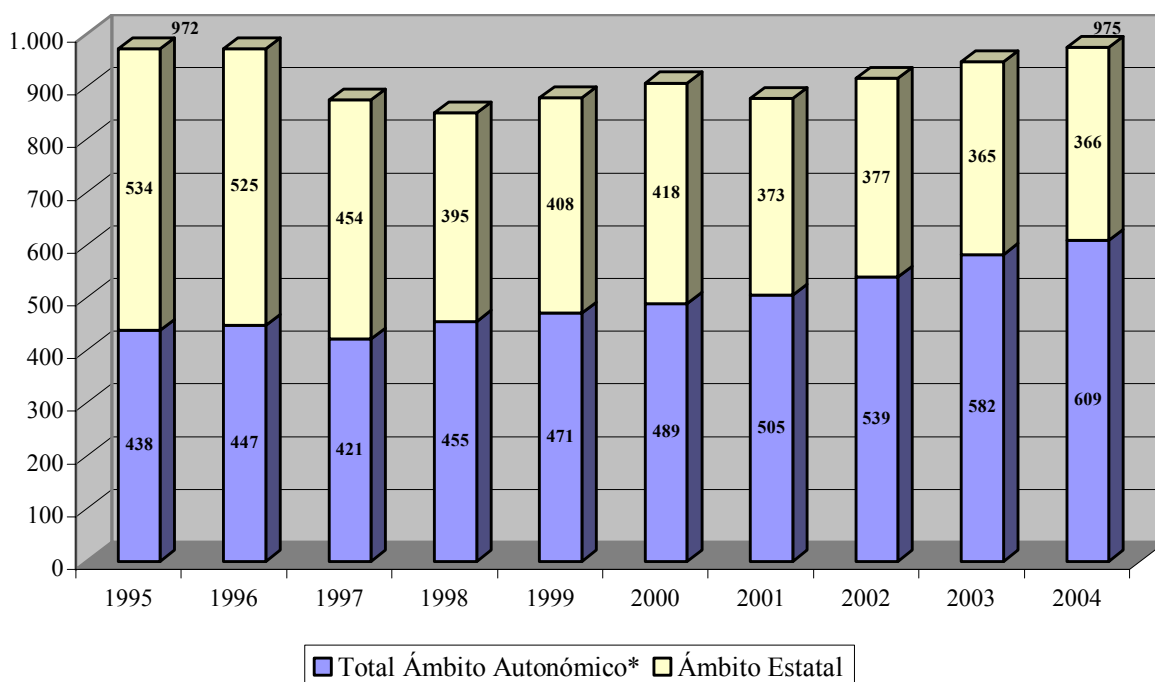
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	% vertical 2004	Variación 1995-2001	Variación 2001-2004	Variación 1995-2004
Andalucía	50	50	42	46	56	56	60	62	65	65	10,9	10	5	15
Aragón	12	14	14	20	19	20	20	30	31	33	5,5	8	13	21
Principado de Asturias	18	17	16	15	19	17	18	21	26	28	4,7	0	10	10
Illes Balears	17	15	13	14	14	13	15	16	16	23	3,9	-2	8	6
Canarias	27	32	30	31	31	30	31	29	31	31	5,2	4	0	4
Cantabria	12	10	8	8	11	17	17	14	19	22	3,7	5	5	10
Castilla y León	19	20	13	12	11	11	10	11	12	12	2,0	-9	2	-7
Castilla-La Mancha	2	2	1	1	2	2	2	3	8	8	1,3	0	6	6
Cataluña	48	49	45	62	65	66	70	76	90	94	15,8	22	24	46
C. Valenciana	21	23	27	28	28	32	38	41	45	49	8,2	17	11	28
Extremadura	17	16	18	19	17	17	17	15	15	16	2,7	0	-1	-1
Galicia	22	22	23	23	25	28	29	30	33	34	5,7	7	5	12
Madrid	25	28	27	28	27	29	31	38	39	40	6,7	6	9	15
Murcia	11	11	12	12	11	10	12	13	14	14	2,4	1	2	3
Navarra	30	26	31	31	30	29	29	30	30	31	5,2	-1	2	1
País Vasco	94	95	84	84	84	90	84	87	86	87	14,6	-10	3	-7
La Rioja	3	4	4	7	7	8	8	9	8	8	1,3	5	0	5
Total CCAA	428	434	408	441	457	475	491	525	568	595	100,0	63	104	167

Fuente: Sector Público Empresarial y Fundacional (IGAE) y elaboración propia.

En el gráfico 5 se constata otro hecho singular ocurrido en España. Mientras que el Sector Público Empresarial autonómico aumentaba su dimensión a un ritmo apreciable, el Sector Público Empresarial estatal hacía justo lo contrario, reduciéndose de forma clara el número de entidades empresariales dependientes de la Administración General del Estado. Prácticamente se han invertido las participaciones relativas de uno y otro nivel de gobierno, sin que el número total haya cambiado prácticamente.

GRÁFICO 5

Evolución del Sector Público Empresarial Estatal y Autonómico (entidades)



* Incluye las CCAA y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

Fuente: Sector Público Empresarial y Fundacional (IGAE) y elaboración propia.

Pero si resulta relevante analizar la evolución del inventario del Sector Público Empresarial autonómico, no es menos cierto que la otra variable fundamental es la evolución de la deuda de las empresas públicas vinculadas o dependientes que no consolidan su endeudamiento con el de las Administraciones Públicas¹⁹. En el cuadro 4 se han representado la serie correspondiente al periodo 1995-2006, distinguiendo un punto de corte en los años 2001-2002, para tratar de evaluar el impacto de la normativa de estabilidad presupuestaria. El primer resultado que se pone de manifiesto es el

¹⁹ El Banco de España puntualiza que las unidades que se recogen como “empresas públicas” son los principales organismos no administrativos, entes y empresas no clasificadas como CCAA. Para facilitar la comparación con la deuda de las Administraciones Públicas (la deuda pública en sentido estricto), la deuda de las empresas públicas se calcula según la metodología del Protocolo de Déficit Excesivo, pero no está incluida en el ámbito del propio Protocolo de Déficit Excesivo. Por tanto, a diferencia de la deuda de las Administraciones Públicas (deuda pública), no se incluye en las notificaciones que se remiten a la Comisión Europea.

incremento de la deuda total de las CCAA canalizada a través de empresas públicas. Esta magnitud ha pasado de suponer un 0,53% del PIB en 1995 a un 0,8% en 2006, acercándose así a los 8.000 millones de euros. Además, el periodo 2002-2006 se ha caracterizado por un endeudamiento no consolidable superior al del periodo 1995-2001 (un 0,75% del PIB frente a un 0,59%). Este dato contrasta con la relativa moderación de la deuda pública en sentido estricto, es decir, la que se tiene en cuenta a efectos de la normativa de estabilidad presupuestaria.

CUADRO 4

Evolución de la deuda de las empresas públicas autonómicas (% del PIB)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*	Promedio 1995-2001	Promedio 2002-2006	Promedio 1995-2006
Andalucía	0,28	0,28	0,30	0,29	0,31	0,23	0,16	0,15	0,12	0,12	0,10	0,10	0,26	0,12	0,20
Aragón	0,02	0,02	0,04	0,04	0,07	0,06	0,06	0,04	0,56	0,59	0,40	0,40	0,04	0,40	0,19
Principado de Asturias	0,18	0,18	0,22	0,16	0,18	0,09	0,11	0,13	0,16	0,08	0,30	0,40	0,16	0,21	0,18
Illes Balears	0,70	0,63	0,54	0,50	0,58	0,29	0,22	0,20	0,26	0,20	0,20	0,20	0,49	0,21	0,38
Canarias	0,16	0,33	0,74	0,83	0,86	0,76	0,83	0,98	0,99	1,01	0,60	0,50	0,64	0,82	0,72
Cantabria	0,05	0,11	0,11	0,13	0,08	0,07	0,06	0,09	0,10	0,09	0,10	0,10	0,09	0,10	0,09
Castilla y León	0,11	0,10	0,06	0,13	0,14	0,05	0,05	0,06	0,07	0,09	0,10	0,10	0,09	0,08	0,09
Castilla-La Mancha	0,00	0,00	0,00	0,00	0,09	0,21	0,26	1,82	1,85	2,26	2,30	2,10	0,08	2,07	0,91
Cataluña	1,38	1,47	1,59	1,88	1,92	0,83	1,00	1,28	1,91	1,92	2,00	2,10	1,44	1,84	1,61
C. Valenciana	0,69	0,66	0,61	0,52	0,86	1,46	1,79	1,90	2,00	1,87	1,70	1,70	0,94	1,83	1,31
Extremadura	0,20	0,15	0,18	0,12	0,06	0,01	0,09	0,07	0,12	0,10	0,00	0,00	0,12	0,06	0,09
Galicia	0,23	0,19	0,25	0,23	0,16	0,05	0,04	0,03	0,04	0,04	0,00	0,30	0,16	0,08	0,13
Madrid	0,72	0,62	0,69	0,72	1,33	0,37	0,39	0,36	0,46	0,40	0,30	0,30	0,69	0,36	0,56
Murcia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Navarra	0,16	0,18	0,12	0,15	0,25	0,24	0,48	0,51	0,41	0,41	1,00	1,20	0,23	0,71	0,43
País Vasco	0,14	0,16	0,17	0,18	0,19	0,20	0,14	0,33	0,21	0,26	0,20	1,00	0,17	0,40	0,27
La Rioja	0,21	0,24	0,33	0,10	0,18	0,11	0,05	0,13	0,16	0,05	0,10	0,20	0,17	0,13	0,16
Total CCAA	0,53	0,54	0,60	0,65	0,81	0,46	0,53	0,65	0,81	0,80	0,80	0,80	0,59	0,75	0,64
Deuda pública viva (total CCAA)	5,80	6,30	6,60	6,50	6,20	6,30	6,40	6,40	6,30	6,20	6,30	5,90	6,30	6,22	6,27

* Datos correspondientes al segundo trimestre del año. *Fuente:* Elaboración propia con los datos del Banco de España.

Cuando se desagrega por CCAA el comportamiento es muy desigual. En este caso hay tres CCAA que sobresalen por sus elevados índices de endeudamiento con empresas públicas. Son, por un lado, Cataluña y la Comunidad Valenciana, justamente las dos CCAA que presentaban mayores dificultades para financiar sus inversiones con los recursos “tradicionales” (véase el gráfico 2). El caso de Castilla-La Mancha es muy especial, ya que se trata de la Comunidad Autónoma con un menor número de entidades dependientes o vinculadas (véase el cuadro 3), pero también la que presenta la mayor ratio de endeudamiento con sus empresas públicas (un 2,1% del PIB regional en 2006).

Construye la evidencia más clara de que la asunción de nuevas competencias en los años 2001-2002, junto con la entrada en vigor de la normativa de estabilidad presupuestaria y del nuevo sistema de financiación autonómica, ha derivado en un uso muy acusado del endeudamiento no consolidable.

En este punto, resultaría muy conveniente establecer algún límite al endeudamiento no consolidable, que se debería expresar sobre una doble base de referencia. Por un lado, sobre el PIB nacional, para tener en cuenta el efecto de una Comunidad Autónoma sobre el conjunto (“efecto global”). Asimismo, debería establecerse un tope con respecto al PIB regional, con el fin de evitar que una gran desviación individual pase desapercibida porque su impacto sobre el conjunto sea insignificante (“efecto individual”). La superación de cualquiera de las dos limitaciones estaría reflejando activaría el oportuno mecanismo de sanción por incumplimiento.

3.4. Un modelo empírico para el endeudamiento con empresas públicas autonómicas.

Para completar el análisis, se plantea en este epígrafe del trabajo un modelo empírico en el que se trata de comprobar si el crecimiento en el número de entes dependientes ha supuesto un aumento significativo del endeudamiento no consolidable y una reducción simultánea del endeudamiento considerado dentro del ámbito de las Administraciones Públicas (hipótesis del “efecto desplazamiento”). Si la primera parte de la proposición es cierta, estaría indicando que las entidades que no consolidan han sido utilizadas para desviar deuda fuera de los canales presupuestarios habituales, en un intento de eludir la normativa de estabilidad presupuestaria. Si además se comprueba que las empresas públicas contribuyen a reducir la deuda consolidable, entonces estas entidades estarán siendo utilizadas para financiar inversiones, al tiempo que se cumplen los requerimientos de la normativa de estabilidad presupuestaria.

Se ha construido un modelo con dos variables dependientes (*DC* y *DEP*), en coherencia con las dos hipótesis a contrastar. Como regresor principal se introduce el número de empresas públicas (*EEPP*), de acuerdo con el inventario del sector público empresarial autonómico. Asimismo, con objeto de reforzar la robustez de las conclusiones, se incluyen dos variables de gasto liquidado, relativizadas según

población y correspondientes a los gastos de capital (GK) y a los gastos de funcionamiento (GF).

Si existe “efecto desplazamiento” únicamente por razones de inversión productiva, un mayor peso de la variable GK se traduciría también en una mayor deuda de las empresas públicas no consolidables (DEP), dada la insuficiencia de los recursos “tradicionales” (ahorro corriente, ingresos por transferencias de capital y endeudamiento consolidables). Por su parte, el signo del coeficiente que acompaña a la variable GF debería ser negativo, lo que estaría reflejando que las empresas públicas son utilizadas efectivamente para financiar gasto de capital y no gastos corrientes.

En la ecuación que toma DC como variable endógena, cabe esperar que la influencia de GK sea positiva, en virtud del principio de equidad intergeneracional, que recomienda el uso de la deuda para financiar gastos con horizonte temporal dilatado. En coherencia, un mayor gasto de funcionamiento (GF) debería significar una menor deuda consolidable (DC), ya que el gasto corriente se financia de forma prioritaria con recursos fiscales y con transferencias corrientes.

Como variables explicativas se han incluido también una tendencia temporal (T), el PIB *per capita* (PIB) y la población relativa ($POBL$). También se distingue el año 2002 con una variable dicotómica ($T2002$), ya que este ejercicio marca un “cambio estructural” importante en los presupuestos de las CCAA²⁰. La tendencia temporal actúa como un efecto corrector de las variables expresadas en términos nominales. El PIB aparece como un indicador objetivo de necesidades de inversión, de tal forma que las CCAA de menor renta son las que también presentan menores dotaciones de capital público y, en consecuencia, las que recurren en mayor medida al endeudamiento para poder financiar sus gastos de capital²¹. En lo que se refiere a la población, en tanto que constituye un claro indicador de necesidad fiscal, se espera que influya de manera positiva sobre el endeudamiento, tanto el consolidable como el excluido del perímetro de consolidación de las Administraciones Públicas. El cuadro 5 sintetiza las variables

²⁰ Es el año de entrada en vigor del nuevo sistema de financiación autonómica, de la normativa de estabilidad presupuestaria, así como el año en que la mayoría de CCAA asume la gestión de las competencias sanitarias.

²¹ En lugar del PIB como *proxy* de las necesidades de inversión, hubiese sido preferible incluir directamente las cifras de stock de capital público. Sin embargo, la disponibilidad de estos datos es insuficiente y no abarca el recorrido temporal de la muestra, dado el retardo con el que son publicados.

del modelo, así como las fuentes estadísticas utilizadas en cada caso y su influencia esperada sobre cada una de las dos variables endógenas.

CUADRO 5

Resumen de las variables y fuentes empleadas en el modelo

Variables endógenas	DESCRIPCIÓN GENERAL	Signo esperado		Fuente*
		DEP	DC	
<i>DEP</i>	Deuda de empresas públicas (€/habitante)	---	---	BDE
<i>DC</i>	Deuda viva consolidable (€/habitante)	---	---	BDE
Variables explicativas	DESCRIPCIÓN GENERAL			Fuente
<i>EEPP</i>	Número de empresas públicas	+	-	IGAE
<i>GK</i>	Gastos de capital (capítulos 6 y 7, en €/habitante)	+	+	MEH
<i>GF</i>	Gastos de funcionamiento (capítulos 1 y 2, en €/habitante)	-	-	MEH
<i>T</i>	Tendencia temporal (t=1, 2, ...)	+	+	Propia
<i>PIB</i>	PIB a precios corrientes (€/habitante)	-	-	INE
<i>POBL</i>	Población relativa con respecto al total de CCAA (%)	+	+	INE
<i>T2002</i>	1=año 2002; 0=resto de ejercicios	?	?	Propia

* BDE: Banco de España. MEH: Ministerio de Economía y Hacienda. INE: Instituto Nacional de Estadística. IGAE: Intervención General de la Administración del Estado. **Fuente: Elaboración propia.**

La especificación del modelo es lineal con datos para el periodo 1995-2004 (170 observaciones). Se emplea el método de estimación por mínimos cuadrados generalizados, teniendo en cuenta que el contraste de Breusch y Pagan conduce a desechar la regresión agrupada (*pooled*) por mínimos cuadrados ordinarios en ambas ecuaciones. En el cuadro 6 se presentan los resultados de las estimaciones por efectos fijos, respectivamente para cada una de las dos variables endógenas²². Se omiten los coeficientes correspondientes a los efectos individuales que, en todo caso, resultan significativos.

²² En las dos estimaciones se ha utilizado el test de Hausman para contrastar la validez del modelo de efectos aleatorios. La evidencia muestral es estadísticamente significativa para rechazar tal posibilidad y haber optado por la estimación de efectos fijos.

CUADRO 6

Resultados del modelo (I)

Variable dependiente <i>DEP</i>	Coefficiente	Error estándar	t	P> t	Intervalo de confianza al 95%	
<i>EEPP</i>	2,4382***	0,7692	3,17	0,002	0,9180	3,9583
<i>GK</i>	-0,0025	0,0045	-0,55	0,584	-0,0114	0,0064
<i>GF</i>	0,0373*	0,0199	1,87	0,064	-0,0021	0,0767
<i>T</i>	13,7567**	6,9240	1,99	0,049	0,0732	27,4402
<i>PIB</i>	-0,0161**	0,0076	-2,11	0,036	-0,0311	-0,0010
<i>POBL</i>	70,9258**	28,7411	2,47	0,015	14,1267	127,7250
<i>Constante</i>	-1.331,3**	514,4	-2,6	0,011	-2.347,8	-314,8
<i>R² ajustado</i>	0,7176					
<i>N</i>	170					
<i>Test de Breusch y Pagan</i>	P[$\chi^2(1)$]=0,0000					
<i>Test de Hausman</i>	P[$\chi^2(4)$]=0,0015					

*Significativo al 10%. ** Significativo al 5%. *** Significativo al 1%. **Fuente:** Elaboración propia.

CUADRO 7

Resultados del modelo (II)

Variable dependiente <i>DC</i>	Coefficiente	Error estándar	t	P> t	Intervalo de confianza al 95%	
<i>EEPP</i>	11,0691***	2,1522	5,14	0,000	6,8158	15,3223
<i>GK</i>	-0,0032	0,0126	-0,26	0,799	-0,0281	0,0217
<i>GF</i>	0,0868	0,0558	1,55	0,122	-0,0235	0,1971
<i>T</i>	67,3276***	19,3731	3,48	0,001	29,0417	105,6134
<i>PIB</i>	-0,0582***	0,0213	-2,74	0,007	-0,1003	-0,0162
<i>POBL</i>	431,9297***	80,4164	5,37	0,000	273,0081	590,8514
<i>Constante</i>	-7.368,4***	1.439,2	-5,12	0,000	-10.212,6	-4.524,2
<i>R² ajustado</i>	0,8875					
<i>N</i>	170					
<i>Test de Breusch y Pagan</i>	P[$\chi^2(1)$]=0,0000					
<i>Test de Hausman</i>	P[$\chi^2(2)$]=0,0000					

*Significativo al 10%. ** Significativo al 5%. *** Significativo al 1%. **Fuente:** Elaboración propia.

Como cabía esperar, el número de empresas públicas es una variable determinante del endeudamiento no consolidable, es decir, estas entidades se están utilizando para “sacar” deuda fuera del presupuesto general. Pero el hecho de que también hagan crecer la deuda que sí consolida, indica que no hay una sustitución de un tipo de endeudamiento por otro, sino más bien un crecimiento simultáneo de ambas magnitudes. Por otra parte, los gastos de capital no resultan significativos en ninguna de las dos ecuaciones, pero sí los gastos de funcionamiento cuando se estima la variable *DEP* y con un signo contrario al esperado. La interpretación pasa por el hecho de que

las empresas públicas de las CCAA podrían haber sido utilizadas para canalizar deuda que no necesariamente financia inversiones, sino gasto corriente.

Los resultados de las demás variables explicativas referidas a necesidades de inversión sí son los esperados. Tanto el PIB –en sentido inverso- como la población relativa –en sentido directo- hacen incrementar la deuda consolidable y la que se instrumenta a través de empresas públicas autonómicas. Finalmente, la tendencia temporal también resulta significativa en ambas estimaciones, pero no así la variable específica del año 2002, la cual se ha optado por eliminar, negando así la posibilidad de que haya existido un “cambio estructural” relevante para el análisis.

4. Conclusiones

Los mecanismos tradicionales de financiación (ahorro corriente, ingresos por transferencias de capital y endeudamiento consolidable) parecen estar siendo insuficientes para financiar las importantes y crecientes necesidades de inversión de las CCAA. Éstas se incrementan al calor de demandas ciudadanas patentes, pero también a la construcción de determinadas infraestructuras de desarrollo. En el primer caso, esas necesidades están ligadas a nuevas necesidades de la sociedad del bienestar, como la atención a la dependencia o la atención sanitaria especializada. En el segundo caso, se derivan directamente del intenso proceso de convergencia de la economía española con la Unión Europea y de la consecución práctica del principio de equidad interterritorial.

La normativa de estabilidad presupuestaria, aunque ha flexibilizado sus exigencias, todavía supone un importante freno a la capacidad de endeudamiento de las Administraciones Públicas, lo que pone en peligro un fundamental recurso financiero, ligado además a la financiación de gastos de horizonte temporal dilatado. Ante este panorama general, las CCAA han comenzado a explorar mecanismos más “innovadores” para hacer frente a sus inversiones propias. Fundamentalmente, han recurrido a “desplazar” deuda fuera del presupuesto general (por ejemplo con empresas públicas que no consolidan) y, por otra parte, han acudido a diferentes fórmulas de colaboración público-privada.

En el análisis descriptivo llevado a cabo se constata un importante crecimiento del sector público empresarial autonómico, justificado en muchos casos como un mecanismo razonable de endeudamiento no consolidable, con ese objetivo de mantener las inversiones, eludiendo al mismo tiempo la normativa de estabilidad presupuestaria.

El modelo empírico planteado presenta como determinantes del endeudamiento autonómico no consolidable el número de empresas públicas, pero también el crecimiento de los gastos corrientes de funcionamiento y no tanto del gasto de capital, como cabría esperar. Es decir, ha habido un “efecto desplazamiento”, pero no precisamente para sostener el esfuerzo inversor autonómico, sino para financiar gastos corrientes. Las necesidades de inversión, computadas por dos variables transparentes y homogéneas como la población y el PIB *per capita*, han demostrado ser también factores que elevan el endeudamiento, aunque en este caso, tanto el que consolida como el de las empresas públicas ubicadas fuera del perímetro de consolidación.

Referencias bibliográficas

- Acerete Gil, José Basilio (2004): *Financiación y gestión privada de infraestructuras y servicios públicos: asociaciones público-privadas*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- Amengual Antich, José (2005): “Una consecuencia de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria: alternativas a la financiación de inversiones públicas”, *Presupuesto y Gasto Público*, nº 40, pp. 55-78.
- Benito López, Bernardino y Montesinos Julve, Vicente (2003): “Análisis de la financiación ¿privada? de infraestructuras, Revista Valenciana de Economía y Hacienda, nº 9, pp. 9-27.
- Universidad de Valencia
- Bennet, James T. y DiLorenzo, Thomas (1982): “Off-budget activities of local government: The bane of the tax revolt”, *Public Choice*, vol. 39, nº 3, pp. 333-342.
- Bunch, Beverly (1991): “The effect of constitutional debt limits on State governments’ use of public authorities”, *Public Choice*, vol. 68, nº 1-3, pp. 57-69.
- Cámara de Comptos de Navarra (2000): *Informe de asesoramiento acerca de los organismos autónomos, de las empresas públicas y de los entes de derecho público*, Pamplona, Cámara de Comptos.
- Cámara de Cuentas de Andalucía (2006): *Aplicación del SEC95 al Sector Público autonómico de Andalucía. Ejercicio 2003*, Sevilla, Cámara de Cuentas de Andalucía.
- Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid (2002): *Empresas públicas y otros entes públicos de la Comunidad de Madrid. Ejercicio 2001*, Madrid, Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid.
- CEOE (2005): *Informe sobre modelos de colaboración público-privada para la financiación de infraestructuras públicas. Tratamiento en términos de Contabilidad Pública (SEC95) y viabilidad jurídica*, Madrid, CEOE.
- Comisión Europea (2004): *Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones*, Bruselas, Comisión Europea, COM(2004) 327 final.
- Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales (DGCHT) (1999): *Participación de las Administraciones Territoriales en sociedades mercantiles*, Madrid, DGCHT.
- Eurostat (2002): *Manual del SEC95 sobre el déficit público y la deuda pública*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- _____ (2004): “Treatment of public-private partnerships”, News Release 18/2004.
- Ezquiaga Domínguez, Ignacio y Ferrero, Ángel (1997): “Descentralización espuria vs. ortodoxa. El caso de las Comunidades Autónomas”, *Cuadernos de Información Económica*, nº 128-129, pp. 110-116.
- Farnharm, Paul (1985): “Re-examining local debt limits: a disaggregated analysis”, *Southern Economic Journal*, vol. 51, nº 4, pp. 1.186-1.201.
- Fernández Llera, Roberto y Delgado Rivero, Francisco J. (2006): “El necesario impulso a los Fondos de Compensación Interterritorial”, *Análisis Local*, nº 65, pp. 61-71.

- Fitch (2003): *Possible debt increase despite Budgetary Stability Law*, Special Report, 19 de diciembre de 2003.
- _____ (2004): *El rating de los entes y empresas públicas*, Informe de Metodología, 19 de abril de 2004.
- Giráldez Pidal, Elena (1999): “El sector público empresarial de Comunidades Autónomas y Entes Locales: crecimiento e incidencia en la economía general” en RECARTE, Alberto (coord.) (1999): *El sector público empresarial*, Madrid, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES).
- Gómez Agustín, María (2000): *El renacimiento del INI. Situación y perspectivas del Sector Público autonómico y local*, Madrid, Círculo de Empresarios.
- González-Páramo, José Manuel (2001): *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: La Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- Kiewiet, Roderick y Szakaly, Kristin (1996): “Constitutional limitations on borrowing: An analysis of State bonded indebtedness”, *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 12, nº 1, pp. 62-97.
- Kopits, George (2001): “Fiscal Rules: useful policy framework or unnecessary ornament?”, Fondo Monetario Internacional, Washington D.C., Working Paper 01/145.
- Marlow, Michael y Joulfaian, David (1989): “The determinants of off-budget activity of state and local governments”, *Public Choice*, vol. 63, nº 1, pp. 113-123.
- Merrifield, John (1994): “Factors that influence the level of underground government”, *Public Finance Quarterly*, vol. 22, nº 4, pp. 462-482.
- Ministerio de Economía y Hacienda (2005): *Convergencia y empleo. Programa nacional de reformas de España*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, disponible en www.meh.es.
- Ministerio de Fomento (2005): *Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT)*, Madrid, Ministerio de Fomento, disponible en www.mfom.es.
- Monasterio Escudero, Carlos (1996): “Los límites al endeudamiento de los gobiernos subcentrales: teoría y evidencia para el caso español” en *Papeles de Economía Española*, nº 67, pp. 275-285.
- Monasterio Escudero, Carlos; Blanco Ángel, Francisco y Sánchez Álvarez, Isidro (1999): *Controles internos del endeudamiento versus racionamiento del crédito. Estudio especial del caso de las comunidades autónomas españolas*, Bilbao, Fundación BBV.
- Pogue, Thomas (1970): “The effect of debt limits: some new evidence”, *National Tax Journal*, vol. 23, nº1, pp. 36-49.
- PricewaterhouseCoopers (2006): *La solución de la cooperación público privada: Realidad y futuro de las infraestructuras en Europa*, Madrid, PricewaterhouseCoopers.
- Romero Álvarez, Francisco Javier (dir.) (1999): *Nuevas formas de financiación de proyectos públicos*, Madrid, Civitas.
- Ruiz Ojeda, Alberto (coord.) (1997): *La financiación privada de obras públicas. Marco institucional y técnicas aplicativas*, Madrid, Civitas.
- Trautman, Rhonda Riherd (1995): “The impact of State debt management on debt activity”, *Public Budgeting and Finance*, vol. 15, nº 2, pp. 33-51.
- Tribunal de Cuentas (2004): *Configuración del Sector Público: Relación de entidades que lo integran*, Madrid, Tribunal de Cuentas.

- Utrilla de la Hoz (1998): “La evolución del Sector Público autonómico: Hacia una mayor complejidad institucional y empresarial de las Comunidades Autónomas, *Cuadernos de Información Económica*, nº 132-133, pp. 177-183.
- Von Hagen, Jürgen (1991): “A note on the empirical effectiveness of formal fiscal restraints”, *Journal of Public Economics*, vol. 44, pp. 199-210.