



UNIVERSIDAD DE MURCIA

DEPARTAMENTO DE HACIENDA Y ECONOMÍA DEL SECTOR PÚBLICO

***"DÉFICIT PÚBLICO E INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS:  
EL CASO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE  
LA REGIÓN DE MURCIA 1983 - 2003"***

Doctorando

**D. José Francisco Bellod Redondo**

Directora

**Dra. D<sup>a</sup> Gloria Alarcón García**

**-2004-**



*"En economía política, la «libre investigación científica» tiene que luchar con enemigos que otras ciencias no conocen. El carácter especial de la materia investigada levanta contra ella las pasiones más violentas, más mezquinas y más repugnantes que anidan en el pecho humano: las furias del interés privado. La venerable Iglesia anglicana, por ejemplo, perdona de mejor grado que nieguen 38 de sus 39 artículos de fe que el que se la prive de un  $\frac{1}{39}$  de sus ingresos pecuniarios".*

K. Marx. El Capital, p. XV.

*"Todo argumento científico producido por «abogados» de tal o cual causa, estén o no pagados por ello, son tan buenos o tan malos como los de los «filósofos desinteresados», si es que esta especie existe en realidad. Nótese que de vez en cuando puede ser interesante preguntarse por qué dice un hombre lo que dice; pero que, cualquiera que sea la respuesta a esa pregunta, no nos dirá nada acerca de si lo que dice el hombre es verdadero o falso. No confiaremos en el barato expediente de la lucha política - demasiado frecuente también, por desgracia, entre los economistas - que consiste en discutir una proposición por el procedimiento de atacar o ensalzar los motivos del hombre que la sostiene, o el interés por el cual o contra el cual parece hablar la proposición".*

J. A. Schumpeter. Historia del Análisis Económico, p. 46.

<b>1. - INTRODUCCIÓN.</b>	<b>7</b>
1.1. - Presentación.....	7
1.2. - El Presupuesto. ....	9
1.3. - Los Principios Presupuestarios Clásicos. ....	13
1.4. - El Proceso Presupuestario.....	17
1.5. - El Sistema Presupuestario.....	19
<b>2. - DÉFICIT PÚBLICO, PROCESO PRESUPUESTARIO Y PROCESO AUTONÓMICO.</b>	<b>27</b>
2.1. - Las Instituciones Presupuestarias y la Investigación del Déficit Público.....	27
2.2. - Déficit Público y Experiencia Autonómica. ....	47
2.3. - Proceso Autonómico y Proceso Presupuestario.....	54
2.4. - Instituciones Presupuestarias en la Región de Murcia.....	62
<b>3. - DÉFICIT PÚBLICO Y ENDEUDAMIENTO: LOS HECHOS.</b>	<b>67</b>
3.1. - Metodología y Datos. ....	67
3.2. - El Déficit Público Efectivo.....	80
3.2.1. - El Déficit Público en el Discurso Presupuestario.....	80
3.2.2. - La Evolución del Déficit Público Efectivo.....	87
3.2.3. - Déficit Estructural y Orientación Fiscal.....	107
3.2.4. - La Sostenibilidad de la Política Fiscal. ....	114
3.3. - El Endeudamiento.....	119
3.4. - Las Empresas Públicas. ....	124
<b>4. - INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS EN LA REGIÓN DE MURCIA.</b>	<b>137</b>
4.1. - Normas de Procedimiento.....	137
4.1.1. - Fase de Elaboración. Sistema Presupuestario.....	137
4.1.2. - Fase de Ejecución. ....	155
4.1.3. - Fase de Liquidación.....	210
4.1.4. - Modificaciones Presupuestarias y Discrecionalidad.....	219
4.2. - Normas Numéricas. ....	239
4.2.1. - Afectación de las Operaciones de Crédito.....	239
4.2.2. - Limitación de la Carga Financiera. ....	258
4.2.3. - Limitación del Endeudamiento. ....	272
4.2.4. - Limitación del Remanente de Tesorería.....	279
4.3. - Transparencia.....	300
<b>5. - CONCLUSIONES.</b>	<b>311</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>317</b>
<b>FUENTES DOCUMENTALES.</b>	<b>341</b>

Debates de Leyes de Presupuestos. ....	341
Documentación sobre la Cuenta General. ....	344
Resoluciones y Debates sobre la Cuenta General.....	346
Otros Documentos. ....	350
<b>FUENTES JURÍDICAS</b>	<b>353</b>
Normas Estatales .....	353
Normas de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.....	354
<b>APÉNDICE 1 - ORGANISMOS AUTÓNOMOS.</b>	<b>365</b>
<b>APÉNDICE 2 - IMPULSO FISCAL.</b>	<b>366</b>
<b>APÉNDICE 3 - ENDEUDAMIENTO Y COSTE FINANCIERO.</b>	<b>371</b>
<b>APÉNDICE 4 - TRANSPARENCIA Y CONTRASTE DE INSESGADEZ.</b>	<b>374</b>
<b>APÉNDICE 5 - CARGA FINANCIERA Y DÉFICIT PÚBLICO.</b>	<b>380</b>
<b>APÉNDICE 6 - SOSTENIBILIDAD FISCAL.</b>	<b>382</b>
<b>ANEXO 1. LIQUIDACIONES PRESUPUESTARIAS.</b>	<b>387</b>
<b>ANEXO 2. MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS.</b>	<b>408</b>
<b>ANEXO 3. CORRECCIONES CONTABLES.</b>	<b>411</b>

## **1.- INTRODUCCIÓN**

## **1. - INTRODUCCIÓN.**

### **1.1. - Presentación.**

El control del Déficit Público y de su contrapartida financiera, el endeudamiento público, han gozado de un desigual tratamiento en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia a lo largo de la historia autonómica. Buena cuenta de ello dan tanto los sucesivos proyectos de ley presentados en la Asamblea Regional<sup>1</sup> por el Consejo de Gobierno<sup>2</sup>, como los debates entablados en torno a ellos<sup>3</sup>.

El proceso de construcción del marco institucional y, en particular, del cuerpo jurídico presupuestario autonómico, es decir, el conjunto de normas que regulan la formación, debate, ejecución y liquidación del presupuesto, ha sido especialmente lento, al menos si lo comparamos con la necesidad perentoria de disponer, año tras año, de las normas necesarias para la ejecución del presupuesto.

Esta contradicción o falta de acompasamiento entre los ritmos del ciclo presupuestario (anual) y el de la organización de la actividad financiera de una Comunidad Autónoma (que en sí mismo no es un proceso cíclico sino lineal y con las “arritmias” propias del proceso político), nos ha llevado a interesarnos por la capacidad de controlar el presupuesto en estas condiciones y, en particular, por la capacidad de controlar el Déficit Público.

En consecuencia y como podrá comprobarse en las páginas siguientes, la tesis fundamental de este trabajo es que la incapacidad crónica en la tarea de controlar el presupuesto de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, esto es, de mantener el déficit público en una senda de sostenibilidad, ha sido posible gracias a unas instituciones presupuestarias inoperantes y poco transparentes que han otorgado una

---

<sup>1</sup> Órgano regional unicameral equivalente a las Cortes.

<sup>2</sup> Órgano regional equivalente al Consejo de Ministros.

<sup>3</sup> En las FUENTES DOCUMENTALES (concretamente, página 31) incluimos la relación de documentos sobre debates producidos en sede legislativa.

creciente discrecionalidad al poder ejecutivo en materia presupuestaria en detrimento del poder legislativo, permitiendo al Gobierno Regional bien imponer objetivos de déficit público fiscalmente insostenibles, bien crear una falsa apariencia de equilibrio presupuestario.

Este trabajo se organiza de la manera siguiente.

En el capítulo 1 repasamos los aspectos básicos del proceso presupuestario, esto es, la definición del presupuesto y los principios presupuestarios clásicos; así como el proceso, el sistema y las instituciones presupuestarias.

En el capítulo 2 concretamos el problema del déficit público desde el punto de vista de la investigación científica y, más concretamente, de su relación con las instituciones presupuestarias. Asimismo enmarcamos el problema del déficit público en el contexto de la experiencia autonómica y nos adentramos en el análisis del proceso presupuestario en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, examinando las fases típicas del mismo: elaboración, ejecución y liquidación.

En el capítulo 3 examinamos el problema del déficit público en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Para ello es necesario en primer lugar resolver los aspectos metodológicos que afectan a esta variable: definición, identificación de las fuentes y medición. A partir de ahí presentamos diversas magnitudes que nos ayudarán a comprender la evolución del control presupuestario en el caso que nos ocupa.

En el capítulo 4, resueltos los problemas metodológicos, analizamos con detalle el desarrollo de las instituciones presupuestarias y su relación con el déficit público.

En el capítulo 5 exponemos las conclusiones obtenidas en este trabajo de investigación.

Para finalizar, se incluyen seis Apéndices y tres Anexos. Los Apéndices contienen el desarrollo detallado de determinados argumentos empleados a lo largo del texto, con un carácter eminentemente técnico, y cuyo contenido resulta imprescindible para probar o apoyar determinadas afirmaciones. Por su parte, los Anexos constituyen



un compendio de los datos empleados en nuestra investigación y estimamos imprescindible explicitarlos para garantizar la transparencia y la fiabilidad del trabajo realizado.

En cuanto a las citas tomadas de textos originales en inglés, ofrecemos tanto nuestra propia traducción como el original.

### 1.2. - El Presupuesto.

La actividad económica en las administraciones públicas es, al contrario que en las instituciones privadas, un proceso fuertemente reglado y es precisamente en el régimen presupuestario donde se perciben buena parte de las discrepancias entre ambas.

Las empresas privadas pueden decidir libremente someter o no su actividad a algún tipo de régimen presupuestario, lo cual no es sino una manifestación más del principio de “libertad de empresa”<sup>4</sup> consagrado en la Constitución Española de 1978. Por el contrario, esta misma norma impone para las administraciones públicas la obligatoriedad de organizar su actividad económico-financiera a través de presupuestos. *“La razón, quizá la más importante de este carácter reglado de la actividad económico-financiera pública es que las organizaciones del sector público se financian en su casi totalidad con fondos de los administrados, a los que es preciso rendir cuentas, tanto desde un punto de vista financiero como político”*<sup>5</sup>.

En el caso español, esa obligatoriedad adquiere por vez primera rango constitucional con la aprobación de la Constitución de Cádiz (1812), reproduciéndose a partir de ese momento en toda la historia de las constituciones españolas. Como indica Miaja Fol (2001, p. 15), *“el aspecto que más destaca en la regulación que se da a la Hacienda pública en la Constitución de Cádiz es el de la elevación a rango*

---

<sup>4</sup> Constitución Española, artículo 38: *“Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado”*.

<sup>5</sup> Benito López (1995, p.103).

*constitucional de una serie de instituciones básicas para el funcionamiento de la Hacienda, que hasta entonces apenas habían sido consideradas en los procesos constituyentes que otros países habían vivido antes de 1812...la más innovadora de estas instituciones es el presupuesto...después de Cádiz, el presupuesto empezará a figurar en prácticamente todas las constituciones, españolas o de otros países, hasta ir consolidándose como una figura necesaria, que forma parte del contenido imprescindible de las constituciones modernas".*

Son diversas las definiciones de que ha sido objeto el presupuesto, si bien la que mayor trascendencia ha tenido en el tiempo ha sido la ofrecida por Neumark, según el cual el presupuesto es *“el resumen sistemático confeccionado en periodos regulares, de las previsiones, en principio obligatorias, de los gastos proyectados y de los ingresos previstos para cubrir dichos gastos”*<sup>6</sup>.

Podemos encontrar una definición jurídica de presupuesto (definición que por otra parte coincide en buena medida con la definición doctrinal) en el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988 de 23 de septiembre (en adelante, TRLGP). Según el artículo 48 del TRLGP:

*“Los Presupuestos Generales del Estado constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de: a) Las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer el Estado y sus Organismos autónomos y los derechos que se prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio. b) La totalidad de las obligaciones que haya de atender la Seguridad Social, tanto en su régimen general como en sus regímenes especiales, y los recursos previstos para el ejercicio correspondiente. c) Las estimaciones de gastos e ingresos a realizar por las Sociedades estatales. d) La totalidad de los gastos e ingresos del resto de entes del Sector Público...”*

Dicha norma es de obligada referencia por tres razones. En primer lugar porque, como indica Sánchez Revenga (1989, p. 63), *“tuvo el acierto de unificar en un solo texto numerosas normas recogidas en disposiciones de carácter heterogéneo, así como*

---

<sup>6</sup> Citado en Iruete Lozano (1983, p.15).

*regular materias que aún no tenían respaldo legal, o aclarar y perfeccionar otras que habían quedado difuminadas por el tiempo transcurrido desde que se promulgaron, y por la cambiante situación económica y financiera de su entorno*"; en segundo lugar porque, tal y como afirma el profesor Barea Tejeiro<sup>7</sup> (1993), supuso el inicio de la verdadera normalización contable el sector público español y, en tercer lugar, por tener una notable influencia en la construcción del cuerpo jurídico presupuestario de las Comunidades Autónomas, en general, y de la Región de Murcia, en particular.

En el caso de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia la primera definición de presupuesto vino dada por el artículo 26 de la Ley 3/1990 de 5 de abril, de Hacienda de la Región de Murcia (en adelante, LHRM), y según el cual:

*"Los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de: a) Las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la Comunidad Autónoma y sus organismos autónomos y los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio. b) Las estimaciones de gastos e ingresos a realizar por las empresas públicas regionales"*<sup>8</sup>.

Tanto en la definición doctrinal como en las definiciones legales citadas, el presupuesto aparece como un instrumento caracterizado por una serie de notas (anticipación, cuantificación, obligatoriedad y regularidad) pensadas para garantizar el control de la actividad del sector público. Sin embargo, el presupuesto es mucho más que una mera recopilación de datos y operaciones aritméticas. Desde una perspectiva institucional, *"el Presupuesto ha sido siempre el catalizador de las tensiones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Es la institución en que más claramente se trasluce el*

---

<sup>7</sup> D. José Barea Tejeiro, Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad Autónoma de Madrid, ocupó la Dirección de la Oficina del Presupuesto de la Presidencia del Gobierno entre de mayo de 1996 y julio de 1998. En opinión de Barea (1993, p. 214): *"En España, el proceso de normalización de la Contabilidad Pública podemos decir que se inicia en 1977 con la aprobación de la Ley General Presupuestaria"*.

<sup>8</sup> Las sucesivas y frecuentes modificaciones de dicha norma, dejarían inalterada dicha definición hasta llegar la aprobación de su Texto Refundido (aprobado por Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, en adelante, TRLHRM).

*ejercicio equilibrado del poder político y la institución que refleja con mayor evidencia la necesidad de colaboración entre los poderes del Estado*"<sup>9</sup>. El presupuesto es la concreción de un proceso conflictivo en el que numerosos agentes pugnan por decidir el origen y destino de los fondos públicos.

Desde el punto de vista jurídico, y aunque no es el objeto del presente trabajo, cabe mencionar que la definición del presupuesto no es ni mucho menos un asunto baladí y cabe destacar la prolongada polémica doctrinal y judicial que se ha venido manteniendo acerca de la naturaleza, contenido y alcance de las leyes de presupuestos. Como indica Escribano (1998, p. 248), *"...en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional no es raro encontrar referencias a la naturaleza de la Ley de Presupuestos, a la vieja polémica de la ley formal y la ley material...quiero con ello poner de relieve que en la práctica sigue viva la cuestión y, sobre todo, que no es inocua la caracterización que de ella se haga porque de la misma se derivan importantísimos efectos"*. En el mismo sentido Toscano Ortega (1997, p. 174) señala que *"...resulta evidente que en la práctica legislativa española, de forma frecuente, estas leyes [las de presupuestos] han venido siendo utilizadas como instrumento normativo para incorporar regulaciones que, con independencia de ofrecer vocación de permanencia en el ordenamiento jurídico (más allá del ámbito temporal que le es propio), afectan a materias concretas que escapan del ámbito estrictamente presupuestario"*. En resumidas cuentas, como indica Ramallo Massanet (1994, p. 390), *"cuál sea el contenido necesario o indispensable, o el contenido posible y sus condiciones, o el contenido imposible de la Ley de Presupuestos se ha convertido en tema clásico y permanente de la doctrina del Tribunal Constitucional dados los conflictos que ante él se han planteado en torno a los apartados 2 y 7 del artículo 134 de la Constitución Española"*.

---

<sup>9</sup> García García (1984, p. 70).

### 1.3. - Los Principios Presupuestarios Clásicos.

Hemos estimado interesante hacer una referencia expresa acerca de la vigencia de los principios presupuestarios clásicos, dado que constituyen una piedra angular en las **instituciones presupuestarias** de las cuales nos ocuparemos a lo largo de nuestro trabajo. Como indica Alarcón García (1996, p. 293), *"el análisis de los principios presupuestarios es de gran importancia pues éstos son reflejo de los criterios políticos existentes sobre el papel del Estado y de los entes públicos en la vida económica de una nación, así como de la necesidad de transparencia en la gestión de los caudales públicos"*. El proceso de construcción autonómica implica, entre otros menesteres, un proceso de construcción normativa en el ámbito de la actividad financiera. Un proceso lento, muy lento, plasmado en las sucesivas leyes de Presupuestos y en una tardía pero indispensable Ley de Hacienda de la Región de Murcia.

Los principios presupuestarios clásicos han sido considerados durante largo tiempo el punto de partida generalmente aceptado para la construcción de las normas jurídicas que regulaban el proceso presupuestario. Se denominan clásicos por ser *"la escuela económica clásica la primera que elaboró una serie de principios presupuestarios en los que habían de basarse, desde el contenido del presupuesto, hasta su forma de elaboración, pasando por las normas de disciplina político - administrativa a las que el mismo había de someterse"*<sup>10</sup>. Aunque no todos los autores comparten exactamente el mismo criterio<sup>11</sup>, tales principios pueden clasificarse del modo siguiente:

---

<sup>10</sup> Sánchez Revenga (1989, p. 29).

<sup>11</sup> Por ejemplo, García García (1984, p. 83), entre los principios políticos propone incluir el "Principio de Compromiso" justificándolo en el siguiente sentido: *"Si resulta discutible que, dado el tradicional reparto de competencias y las características del documento presupuestario, deban subsistir limitaciones sustanciales a las facultades de examen y enmienda del Parlamento, en sede de aprobación, parece, por el contrario, de todo punto lógico que, conseguido el acuerdo entre los poderes constitucionales y fácticos, este no se rompa en aras de la supremacía parlamentaria, poniendo en peligro la efectividad del plan durante su periodo de vigencia"*.

Principios Políticos:

- a) De competencia. Corresponde al Parlamento en representación de la soberanía popular, aprobar los gastos e ingresos públicos.
- b) De universalidad. El presupuesto debe recoger la totalidad de gastos e ingresos originados por la actividad financiera del Estado.
- c) De claridad. La metodología de confección del presupuesto debe permitir su control parlamentario.
- d) De especialidad cualitativa. Los créditos presupuestarios deben destinarse a la finalidad para la que fueron aprobados.
- e) De especialidad cuantitativa. El importe del gasto no debe superar el importe del crédito presupuestado.
- f) De especialidad temporal. Los créditos sólo podrán ser gastados dentro del ejercicio para el que fueron aprobados.
- g) De publicidad. Las distintas fases del proceso presupuestario deben estar abiertas al conocimiento del común de los ciudadanos.
- h) De exactitud. Las estimaciones de ingresos y los estados de gastos contenidos en el presupuesto deben aproximarse lo máximo posible a la ejecución presupuestaria.
- i) De anticipación. El presupuesto debe ser aprobado por el órgano legislativo con anterioridad al inicio del ejercicio presupuestario.
- j) De temporalidad. El presupuesto tiene una vida limitada y debe ser aprobado periódicamente por el órgano legislativo.

Principios Económicos:

- a) De equilibrio. Los gastos presupuestarios deben ser financiados en su totalidad con ingresos ordinarios.
- b) De gestión mínima. El volumen del presupuesto debe ser lo más reducido posible.
- c) De autoliquidación de la deuda. Sólo se emitirán pasivos financieros para financiar inversiones capaces de generar recursos con los que liquidar la deuda contraída.

### Principios Contables:

- a) De presupuesto bruto. Las partidas del presupuesto se aplicarán por su importe bruto, sin descuentos o bonificaciones.
- b) De unidad de caja. Los cobros y los pagos deberán centralizarse en una caja única o Tesorería.
- c) De especificación. Los ingresos y los gastos deben clasificarse de acuerdo con criterios lógicos que atiendan a su naturaleza objetiva.
- d) De ejercicio cerrado. El presupuesto debe recoger exclusivamente las operaciones efectuadas durante el ejercicio presupuestario.

Sobre la definición particular de cada uno de los principios anteriores nos remitimos a la bibliografía existente<sup>12</sup> y estimamos de interés reseñar que existe cierto consenso sobre la desigual vigencia que en la actualidad tiene cada uno de los principios citados. Como afirman García Villarejo y Salinas Sánchez (1992, p.175), *"la explicitación de los denominados principios presupuestarios constituye en gran parte una traducción al terreno presupuestario de una determinada forma de entender las instituciones en que se articula la democracia parlamentaria y de una determinada teoría de la actividad financiera"*, opinión que suscribimos al igual que la de García García (1984, p. 66), y según la cual los principios presupuestarios *"son el producto de una experiencia social e histórica que arranca del pasado, se proyecta sobre el presente y sufre los embates de la compleja realidad humana e institucional en que se inserta, con la que se vitalizan cambiando de matiz, o, en el punto extremo, se extinguen"*.

Asumiendo estas reflexiones, no parece demasiado arriesgado afirmar que doscientos años de revoluciones y contrarrevoluciones políticas, económicas e intelectuales tenían necesariamente que conmover los cimientos de la hacienda presupuestaria clásica: *"Tanto se ha hablado y escrito sobre la crisis de los principios presupuestarios clásicos y tanto se ha puesto en duda su operatividad que podría incurrirse en el error de pensar que actualmente no cumplen otra función que la de ser*

---

<sup>12</sup> Para un repaso más exhaustivo de los principios presupuestarios clásicos puede consultarse, por ejemplo, Rodríguez Bereijo (1979), García García (1984), Sánchez Revenga (1989), De Juan Asenjo (1989), García Villarejo y Salinas Sánchez (1992), Benito López (1995), o Alarcón García (1995, 1996).

*un punto común de la inercia doctrinal y legislativa, carente de verdadera y fructífera justificación jurídica*"<sup>13</sup>.

En nuestra opinión, los principios contables, probablemente por su carácter instrumental, han sido los que mejor han resistido el paso del tiempo, adaptándose y perfeccionándose al servicio de los restantes principios.

Por el contrario, los principios económicos son los que de forma más dramática han sufrido las controversias doctrinales del siglo XX, controversias nunca ajenas al papel del Estado en la economía. El equilibrio presupuestario y el mecanismo óptimo para su consecución, o el volumen del gasto público siguen siendo debates candentes en los albores del siglo XXI, como demuestra la reciente aprobación de la Ley 18/2001, General de Estabilidad Presupuestaria o el debate en el seno de la Unión Europea acerca del déficit público en Francia o Alemania.

En cuanto a los principios políticos, y particularmente el de competencia, un sector de la doctrina considera que la moderna evolución de los sistemas democráticos, caracterizada por la paulatina sustitución de la ideal "separación de poderes" en pos de una "distribución de poderes" funcional<sup>14</sup>, y por la creciente sofisticación y tecnificación del proceso presupuestario requiere reconsiderar *"el primitivo y simplista esquema mental de que el Gobierno sólo gobierna y el Parlamento sólo legisla"*<sup>15</sup>.

Pero a pesar del desigual protagonismo que cada uno de los principios presupuestarios clásicos ha tenido en cada momento histórico concreto, lo cierto es que ni llegan a extinguirse en los momentos más críticos ni se instalan para siempre en el cenit en su momento de mayor gloria; probablemente porque tales principios son una de las grandes creaciones intelectuales de la Hacienda Pública, y de ellos podríamos decir, parafraseando a Schumpeter (1990, p. 17), que *"...la mayor parte de las creaciones del intelecto o de la fantasía desaparecen para siempre después de un intervalo de tiempo*

---

<sup>13</sup> García García (1984, p. 65).

<sup>14</sup> Lowenstein (1979, p. 70): *"Es el liderazgo político el que dirige y guía a la voluntad popular. La legislación y la ejecución de las leyes no son funciones separadas o separables, sino, sencillamente, diferentes técnicas de liderazgo político"*.

<sup>15</sup> García García (1984, p. 68).



*que varía entre una hora de sobremesa y una generación. Con otras, sin embargo, no ocurre así. Sufren eclipses, pero reaparecen de nuevo; y no como elementos anónimos de un legado cultural, sino con su ropaje propio y con sus cicatrices personales que pueden verse y tocarse. Podemos llamar a éstas las grandes creaciones, definición que tiene la ventaja de enlazar la grandeza con la vitalidad...No es necesario creer que una gran contribución, en sus líneas fundamentales o en sus detalles, deba forzosamente ser una fuente de luz y perfección. Podemos pensar por el contrario, que se trata de un poder de las tinieblas; podemos juzgar que es errónea en sus fundamentos o estar en desacuerdo con algunos de sus puntos particulares".*

#### **1.4. - El Proceso Presupuestario.**

Definido el presupuesto y los principios que lo inspiran, procede definir el concepto de "proceso presupuestario". Nuevamente encontramos una diversidad de acepciones a las que acogernos, si bien es cierto que existe una estrecha coincidencia entre ellas. Así, por ejemplo, en García Villarejo y Salinas Sánchez (1992, p. 165) el proceso presupuestario se define como una sucesión de fases presupuestarias que se solapan: elaboración, aprobación, ejecución y control. Otros autores, como por ejemplo Palao Taboada (1987, p. 81), hablan de "ciclo" y no de "proceso" presupuestario: *"El Presupuesto del Estado pasa durante su vida por diversas fases que se repiten cíclicamente. Pueden distinguirse fundamentalmente las tres siguientes: formación, ejecución y control"*. En este mismo sentido se manifiesta el profesor De Juan Asenjo (1989, p. 479), según el cual *"el presupuesto sigue –debe seguir por prescripción legal– un ciclo vital largo, laborioso y rígido. El recorrido de este ciclo nos ayudará a comprender el carácter profundamente limitativo del proceso presupuestario. Las principales fases de este ciclo son: 1) preparación, 2) discusión y aprobación, 3) ejecución, 4) rendimiento de cuentas y control"*.

Podemos, por tanto, definir el proceso presupuestario como el conjunto de actividades que tienen como razón de ser el presupuesto y que van desde su preparación

hasta el examen de su liquidación por las entidades y procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico.

En la configuración y el desarrollo concreto del proceso presupuestario inciden dos grandes tipos de factores: los de naturaleza económica y los de naturaleza político - institucional.

Los factores de naturaleza económica han sido tradicional objeto de estudio de la Teoría Económica, existiendo una vasta literatura que va desde problemas metodológicos asociados a la medición de las magnitudes presupuestarias, hasta trabajos acerca del impacto macroeconómico de la actividad financiera de los Gobiernos<sup>16</sup>. En definitiva, estamos haciendo referencia al "encaje" que en el proceso presupuestario tienen las tres grandes funciones que, según Musgrave (1959), tiene el presupuesto: asignación de recursos, estabilización de la economía y redistribución de la renta.

Los factores de naturaleza político - institucional hacen referencia al modo en que el ambiente institucional en el cual se desarrolla el proceso presupuestario influye en la determinación del nivel de la actividad financiera de las Administraciones Públicas, tanto por el lado de los gastos como por el lado de los ingresos. En este sentido cobra especial importancia la identificación de los sujetos participantes en las distintas fases del proceso presupuestario y sus preferencias, así como las estructuras orgánicas que los ligán y los conflictos y relaciones de poder que se establecen entre aquellos. De hecho, en el análisis de las instituciones presupuestarias se concibe "*el presupuesto como locus de resolución de conflictos, y el proceso presupuestario, como mecanismo constitucional de estructuración y resolución de disputas, y cauce para llegar a acuerdos*"<sup>17</sup>. En este ámbito las principales líneas de investigación se inician con los trabajos de Buchanan (1958, 1960, 1967) en lo que se ha dado en llamar la Teoría de la Elección Pública, con importantes derivaciones acerca de la incidencia que en el desarrollo del proceso presupuestario tienen los burócratas [por ejemplo, Williamson (1964), Tullock (1965), Niskanen (1971a, 1971b) o Wildavsky (1975)], el

---

<sup>16</sup> Para un resumen de los mismos puede consultarse Fuentes Quintana (1985), Fuentes Quintana y Barea Tejeiro (1996), Alesina y Perotti (1995, 1996).

<sup>17</sup> Von Hagen y Harden (1994, p. 272).

ciclo político - económico [por ejemplo, Downs (1957, 1960), Nordhaus (1975), Lindbeck (1976) o Frey (1978, 1979)] o los sistemas de votación del presupuesto [por ejemplo, Olson (1965) o Buchanan (1968) ].

En cuanto a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, la mayor parte de los trabajos de investigación existentes o bien son análisis de la evolución de la estructura o la coyuntura económica, o bien se refieren a la convergencia económica regional, o bien se centran en el recurrente y siempre polémico asunto de la financiación autonómica: poco hay relativo a la organización presupuestaria de nuestra Comunidad Autónoma<sup>18</sup> o acerca del impacto económico de las Administraciones Públicas<sup>19</sup>. Además, la ausencia de una verdadera política de compilación, homogeneización y difusión de los datos de naturaleza presupuestaria en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia supone un grave problema en sí mismo para cualquier investigador, tal y como podrá comprobarse en páginas posteriores<sup>20</sup>.

### **1.5. - El Sistema Presupuestario.**

En palabras de Sánchez Revenga (1989, p. 42), el presupuesto "*...como técnica, tiene una metodología, unas normas y reglas que es preciso dominar para la utilización de todas las posibilidades que nos ofrece este instrumento de previsión*". De lo contrario el proceso presupuestario sería estéril, dando lugar a un documento sin operatividad y sin posibilidad de traslación práctica al mundo real.

En la historia de la Hacienda Pública han visto la luz diversos sistemas presupuestarios o técnicas de presupuestación.

---

<sup>18</sup> Por ejemplo Egea Ibáñez (1994), García Pérez y Sánchez Martínez (1994).

<sup>19</sup> Por ejemplo, Egea, E., Egea, N. y Martínez, J (1995) y Egea Díaz (1999).

<sup>20</sup> Ver página 31 y siguientes.

El Presupuesto Administrativo o de Medios, es considerado el punto de partida de todas las técnicas presupuestarias modernas. Se trata de presentar la información presupuestaria de modo que sea factible conocer los recursos disponibles y los órganos que tienen encomendada su gestión. Es decir, se trata de saber quién gasta y cuánto gasta. Su rasgo más característico radica en que *"su estructura presupuestaria facilita la pormenorización de los gastos que como máximo puede realizar la administración pública a través de sus distintas divisiones en diversos objetos, así como los ingresos previstos para la cobertura de tales gastos...El presupuesto administrativo está más pensado para la vigilancia de los fondos disponibles que para contribuir a una administración de éstos más racional y mejor informada"*<sup>21</sup>.

El Presupuesto de Ejecución se introdujo en la Administración estadounidense a principios de los años 50, tomando como punto de partida los trabajos de economistas especializados en el análisis de la adopción de decisiones en el seno de las organizaciones<sup>22</sup> y con la pretensión de mejorar la gestión del gasto público: se trata de identificar las políticas de gasto. En la práctica, la aplicación de este sistema presupuestario se apoyó en la introducción de un sistema de funciones, objetivos y proyectos, y puede afirmarse que supuso *"...un paso adelante en la introducción de un sistema presupuestario diseñado más en base a criterios de búsqueda de la eficacia del gasto que en base a criterios de búsqueda del control parlamentario"*<sup>23</sup>.

El Presupuesto Planificado por Programas, más conocido por sus iniciales en inglés PPBS (Planning Programing Budgeting System), es sin lugar a dudas el sistema presupuestario que, al menos en apariencia, ha logrado más arraigo en las administraciones públicas del mundo desarrollado. Su principal aportación fue la incorporación del análisis coste-beneficio<sup>24</sup> como técnica de apoyo en la selección de

---

<sup>21</sup> García Villarejo y Salinas Sánchez (1992, p. 186).

<sup>22</sup> Por ejemplo Herbert Simon, premio Nobel en 1978, que en 1947 plasmó en su influyente obra "Administrative Behavior" las ideas fundamentales sobre el comportamiento de las organizaciones.

<sup>23</sup> García Villarejo y Salinas Sánchez (1992, p. 190).

<sup>24</sup> Sobre esta técnica de análisis puede consultarse Albi Ibáñez (1989), Albi, González-Páramo y López Casanovas (2000); Albi, González-Páramo y Zubiri (2000), Castello (1973), Crook (1992), Gendt (1972), Jones (1991), Layard (1978), Mishan (1973), Ohkawa (1972), Savoie (1990) o Sudama (1977).

programas presupuestarios<sup>25</sup>. En este sentido el PPBS se diferencia claramente del Presupuesto de Ejecución puesto que *"este consideraba como objeto de sus preocupaciones y finalidad dominante la mejor gestión de las funciones, programas y tareas ya elegidas por la administración pública. El presupuesto de tareas se apoyaba, en consecuencia, en el desarrollo de los métodos de gestión y en la contabilización de los costes de las actividades públicas que permitieran llegar a medidas del desempeño de estas actividades. Por el contrario, el PPBS pretendía una finalidad diferente: contribuir a la racionalización de las elecciones del sector de administraciones públicas"*<sup>26</sup>.

Finalmente, el Presupuesto Base Cero (ZBB, Zero Base Budgeting), introducido en la Administración estadounidense en los años setenta, trata de flexibilizar y racionalizar al máximo el proceso de programación presupuestaria. Para lograr dicha meta este sistema presupuestario *"exige la justificación de la totalidad de las asignaciones presupuestarias, no garantizando que los programas existentes vayan a permanecer en el futuro, pudiendo ser sustituidos por programas nuevos"*<sup>27</sup>. Es un sistema similar al PPBS pero en el que ningún presupuesto pasado se toma como punto de partida inmutable.

Dado que existe una vasta literatura al respecto<sup>28</sup> y no pretendemos ser redundantes, estimamos de interés resaltar cuatro características que, en nuestra opinión, sintetizan el desarrollo histórico de los sistemas presupuestarios.

---

<sup>25</sup> García Villarejo y Salinas Sánchez (1992, p. 192): *"...mientras que el presupuesto de ejecución se ocupa del proceso presupuestario intentando seleccionar los mejores métodos para la gestión de un programa dado, el PPBS se ocupa de los objetivos del presupuesto intentando seleccionar para su ejecución los programas más adecuados"*.

<sup>26</sup> Fuentes Quintana y Barea Tejeiro (1996, p. 125).

<sup>27</sup> Montalvo Correa (1995).

<sup>28</sup> Sobre la evolución de los diferentes sistemas presupuestarios puede consultarse, con carácter general, Beneyto Juan (1984), Sánchez Revenga (1989, pp. 42 y siguientes), De Juan Asenjo (1989, pp. 555 y siguientes), Fuentes Quintana (1985, 1990a), Fuentes Quintana y Barea Tejeiro (1996), García Villarejo y Salinas Sánchez (1992, capítulo X), Torres Pradas (1995) o Zapico Goñi (1987). Sobre el sistema PPBS en particular puede consultarse Knezevich (1973), Hirsch (1973), Grossbard (1971), Babunakis (1976), Torres Pradas (1995) y Zapico Goñi (1993, 1996). Sobre el sistema ZBB en particular puede consultarse

En primer lugar, cabe destacar el liderazgo del mundo de la empresa en la innovación de sistemas presupuestarios. Este no deja de ser un hecho sorprendente dado que es en el ámbito de lo público y no en el de lo privado donde, como decíamos, el presupuesto adquiere carácter obligatorio. Así, el sistema PPBS fue implantado en la Administración norteamericana por antiguos directivos de las empresas Ford (MacNamara) y Rand Corporation (Hirsch), y el sistema ZBB fue importado de la empresa Texas Instruments (Peter Pyhr)<sup>29</sup>. Sin embargo, los programas de investigación dedicados a los sistemas presupuestarios se han ocupado principalmente de la experiencia del sector público<sup>30</sup>.

En segundo lugar, destaca la lentitud, dificultad y parcialidad con que se han sucedido los distintos sistemas presupuestarios. Decíamos que la mayor parte de los sistemas presupuestarios que se han ido introduciendo en el sector público proceden del sector privado: concretamente, la práctica ha consistido en importar los sistemas presupuestarios ensayados por la Administración norteamericana, la cual a su vez los ha tomado de experiencias desarrolladas en empresas privadas. Lo más sorprendente de este largo y complicado recorrido es que cuando en nuestro país (y posteriormente en nuestra Comunidad Autónoma) se implantaban sistemas presupuestarios pretendidamente novedosos, éstos mismos sistemas eran considerados obsoletos al otro lado del Atlántico. Además, tales innovaciones presupuestarias han tenido mucho más de aparentes que de reales, limitándose en no pocas ocasiones a trasladar los elementos formales del sistema pero no los cambios de actitudes y de procedimientos necesarios para obtener el máximo rendimiento de los mismos. En palabras de Zapico Goñi (1996, p. 96), *"...uno de los principales errores en las reformas de los sesenta y setenta, en los principales países de la OCDE, fue el tratar la reforma del proceso presupuestario como si este fuera un ejercicio neutro y mecánico cuya mejora dependiera de una mera modificación de la documentación, de su estructura y clasificaciones del gasto, y de la introducción de técnicas de análisis de programas, no siendo necesario prestar atención a su naturaleza negociada y conflictiva, ni a la necesidad de modificar los*

---

Pyhr (1970, 1973), Taylor (1977), Anthony (1977), Berry y Harwood (1984), Jones y Pendlbury (1988), Garde y Zapico (1995), Montalvo Correa (1995), Torres Pradas (1995), Zapico Goñi (1996, 1998).

<sup>29</sup> Ver García Villarejo y Salinas Sánchez (1992, pp. 191 y siguientes).

<sup>30</sup> Ver Fernández-Revuelta Pérez (1997, pp. 153 y siguientes).

*comportamientos y el estilo de decisión en la elaboración y ejecución del presupuesto". En palabras de Shick (2002, p. 7); "los que elaboran presupuestos o los que son afectados por ellos aspiran ardorosamente a un proceso más racional y más ordenado...emprenden a veces reformas radicales tales como la planificación y presupuestos por programas (PPP) y el presupuesto base cero (PBC) ...las correcciones son permanentes porque los cambios adoptados producen rara vez las mejoras esperadas. En el presupuesto, el fracaso de una reforma genera otra reforma".*

En tercer lugar, se percibe en la evolución reciente de los sistemas presupuestarios el refuerzo del protagonismo del poder ejecutivo en el proceso presupuestario a costa del poder legislativo. No podemos olvidar que el origen del parlamentarismo lo encontramos precisamente en el intento de someter a control las decisiones del ejecutivo con trascendencia económica, sobre todo las relativas a la fiscalidad. En este sentido cabe recordar, como García Villarejo y Salinas Sánchez (1992, p.163), que *"...el presupuesto nace con el Estado parlamentario del siglo XVIII..."* y que *"independientemente de constituir un instrumento necesario para racionalizar la actuación del Estado, el presupuesto surge...con el claro fin político de controlar la actuación del poder ejecutivo por parte del poder legislativo"*. En el mismo sentido se manifiesta García García (1984, p. 68): *"El consentimiento, la autorización o aprobación del Parlamento era el valladar que señalaba la dependencia del ejecutivo respecto al pueblo para imponer tributos y para invertir el resultado de su recaudación en unos u otros fines. Y no debe olvidarse que esta dependencia fue la premisa histórica que justificó, en una de sus intencionalidades más realistas y generalizadas, la institución parlamentaria"*.

Sin embargo, en las últimas décadas parte de este camino se ha desandado: viene operando una tendencia en sentido contrario, aumentando la autonomía del poder ejecutivo en la configuración del presupuesto, fundamentalmente a través de los diversos y flexibles sistemas de modificaciones presupuestarias.

En cuarto y último lugar, el control de eficiencia ha sustituido al control de legalidad como motor de los cambios en los sistemas presupuestarios. Con el presupuesto administrativo se pretendía, ante todo, controlar el destino de los fondos públicos y, en la medida de lo posible, la disposición de los mismos por parte del

soberano. A partir de los años 50, la pretensión de los presupuestadores consiste en cómo gastar mejor y, a raíz de la quiebra del ideario keynesiano y de la exorbitante ascensión del déficit público en los años 70, la preocupación es cómo contener el gasto. En palabras de Tsarchys (1981), *"los esfuerzos para cerrar el vacío deficitario han incluido un número tremendo de medidas, tanto por el lado de los ingresos del Presupuesto como por el lado del gasto...después de décadas de continuados aumentos del gasto, el enfoque se ha desplazado a un examen de las opciones decrecientes, así como a recortes efectivos en los organismos y los programas. Al mismo tiempo existe un menor optimismo acerca de los efectos prácticos de las técnicas de racionalidad presupuestaria (PPBS, RCB, Presupuesto base cero) de aquel que se observaba en los años sesenta y primeros setenta"*.

Teniendo en cuenta que en las páginas siguientes vamos a centrarnos en la actividad financiera de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, tendremos ocasión de analizar en qué medida estas características han tenido su plasmación en nuestra hacienda autonómica. La razón para hacerlo va más allá de la ya de por sí importante necesidad de suplir algunas de las lagunas que, como hemos comentado anteriormente, están presentes en el estudio de nuestra economía regional. En nuestra opinión, el sistema presupuestario es una pieza central del cuerpo normativo - presupuestario que se ha ido construyendo a lo largo de la experiencia autonómica, pero, aunque en el caso que nos ocupa el conjunto de normas presupuestarias hubo que redactarlas desde cero, lo cierto es que el sistema presupuestario no nació de la nada: quienes en cada momento han tenido la responsabilidad de configurar el sistema presupuestario autonómico disponían (y disponen) de un acervo de análisis teóricos y de experiencias prácticas a las que recurrir, amén de un rico acervo legislativo de Derecho comparado, pudiendo imitar sus elementos exitosos y evitando caer en los mismos errores que otras administraciones.

En este sentido resulta obligado remarcar que los sistemas presupuestarios importados a nuestro cuerpo normativo habían pasado al menos por tres filtros empíricos: el de las empresas privadas en las cuales tuvieron su origen; el de las diversas administraciones norteamericanas (que las importaron al ámbito público) y, finalmente, el de la Administración española, así como de otras Administraciones de nuestro entorno. Pero como indica Zapico Goñi (1996), *"...después de más de veinte*



*años (1960-1980) intentando realizar grandes reformas presupuestarias, la mayoría de los países europeos quedaron convencidos de la necesidad de aproximarse a éstas con una perspectiva más pragmática y menos comprensiva...el fracaso en el intento de implantar sistemas o modelos racionales de presupuesto (PPBS, RCB, ZBB etcétera) ha sido generalizado*<sup>31</sup>. A ello hay que sumar un hecho muy significativo pero de cuya relevancia pocas veces se tiene verdadera conciencia: al ser la Comunidad Autónoma una administración nueva, no sólo su cuerpo jurídico estaba en fase de creación y expansión, sino que otro tanto sucedía con su organigrama jerárquico y con el personal a su servicio<sup>32</sup>. Teniendo en cuenta las advertencias de los especialistas acerca de la importancia de los sujetos que intervienen en el proceso presupuestario (entre ellos los funcionarios), ello hubiera debido facilitar, al menos en teoría, la introducción de técnicas presupuestarias novedosas, sin tener que afrontar el problema de reciclar a funcionarios formados e instalados en mentalidades y procedimientos desfasados. Sin embargo, esto no parece haber sido así, a tenor de los resultados obtenidos.

---

<sup>31</sup> Zapico Goñi (1996, p. 93).

<sup>32</sup> Sobre el proceso de burocratización de las Comunidades Autónomas véase García López y Alvira Marín (1996).

## **2.- DÉFICIT PÚBLICO, PROCESO PRESUPUESTARIO Y PROCESO AUTONÓMICO.**

## 2. - DÉFICIT PÚBLICO, PROCESO PRESUPUESTARIO Y PROCESO AUTONÓMICO.

### 2.1. - Las Instituciones Presupuestarias y la Investigación del Déficit Público.

Puede afirmarse, siguiendo a Fuentes Quintana (1985, p. 204), que las investigaciones acerca del déficit público se agrupan en cuatro grandes áreas:

- a) Los **hechos**, esto es, la identificación y medición del déficit público.
- b) Las **causas** que han originado la aparición y persistencia del déficit público.
- c) Los **efectos**, principalmente macroeconómicos, que el déficit público tiene sobre la economía.
- d) Las **actitudes** frente al déficit público y las posibles **soluciones**.

Como advierte el propio Fuentes Quintana (1985, p. 204), *"el capítulo del déficit público se ha ido poblando progresivamente de una literatura desbordante y escasamente pacífica, pues no sólo son cada vez más los trabajos que al déficit se refieren, sino también son muchos los aspectos y los tópicos en que dominan el desacuerdo y la discusión más bien que el consenso y la coincidencia doctrinal"*. Obviamente los cuatro debates a los que se refiere Fuentes Quintana están estrechamente interrelacionados, si bien, por razones operativas, han de ser objeto de tratamiento separado: sin una correcta medición del déficit público es imposible tratar de identificar sus efectos macroeconómicos; si no conocemos las causas que lo originaron, difícilmente podremos prescribir una política adecuada para su control o eliminación; desconociendo sus efectos desconocemos si estamos o no ante un problema que merezca articular política alguna, y, finalmente, si desconocemos las posibilidades de intervención política y económica frente al déficit, probablemente carezca de sentido (al margen de las pretensiones de erudición) tratar de realizar medición alguna.

Atendiendo a dicha advertencia, y teniendo en cuenta que diecinueve años después de haber sido efectuada sigue plenamente vigente, hemos de aclarar que no es nuestra pretensión resolver ninguno de los cuatro debates inicialmente señalados. Teniendo en cuenta que poco o nada se ha escrito sobre la materia en cuestión en relación con la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, fijamos nuestra modesta pretensión en identificar y analizar, siquiera sea parcialmente, los **hechos** y su conexión con los aspectos institucionales del proceso presupuestario.

En relación con los **hechos**, el problema radica en la existencia de múltiples definiciones del déficit público en función de diversos criterios delimitadores: según los criterios que se adopten en cada caso, se llegará a mediciones distintas del déficit público. Concretamente Fuentes Quintana (1985) se refiere a cinco criterios de delimitación:

1. La amplitud o cobertura de la medida, es decir, qué sujetos y qué operaciones son tenidas en cuenta en el cálculo del déficit público.
2. El sistema de contabilización de ingresos y gastos públicos, distinguiendo entre criterio de devengo y criterio de caja.
3. La separación o no de los cambios discrecionales y automáticos en las operaciones con incidencia en el déficit público.
4. La identificación de la incidencia de la inflación en el déficit público.
5. La separación de los elementos transitorios y los elementos estructurales del déficit público.

Atendiendo a los criterios anteriores, Fuentes Quintana (1985, p.210) recomienda que el análisis del déficit público se efectúe teniendo en cuenta al menos tres magnitudes:

1. El *Déficit Público Efectivo*, que es la necesidad de financiación de las Administraciones Públicas en términos de Contabilidad Nacional.

2. La *Variación Neta de Pasivos Financieros*, "de indispensable aplicación cuando el endeudamiento público tienda a aumentar por la variación de activos y pasivos financieros y no por el saldo de las operaciones no financieras"<sup>33</sup>.
3. El *Déficit Público Estructural*, que nos permite discriminar entre el componente discrecional y el automático en la actividad financiera.

En un sentido análogo Bléjer y Cheasty (1991) advierten que no existe una única definición de déficit público a la que el investigador pueda acogerse despreocupadamente, dado que definiciones distintas dan lugar a mediciones distintas y, en consecuencia, podría llegarse a conclusiones divergentes de modo infundado partiendo de la misma realidad presupuestaria. A pesar de las discrepancias metodológicas, existen algunas características básicas que cualquier definición de Déficit Público debe reunir. En particular Bléjer y Cheasty (1991, p. 4) citan las siguientes: *"Las medidas del déficit fiscal deben especificarse en tres dimensiones: a) el déficit ha de definirse para un sector público de una cobertura dada; b) deben delinearse la cobertura, o tamaño, del sector público y su composición; y c) hay que identificar el horizonte temporal pertinente para estimar la magnitud del déficit. Los temas abarcados por esas tres clases de medición han generado un sustancial volumen de estudios, los cuales, tomados en conjunto, representan una metodología para estimar el alcance real de la política presupuestaria"*.

En cuanto a la investigación de las **causas** del déficit público, y siguiendo a Fuentes Quintana (1985, p.223), tres son los grupos de teorías en que pueden clasificarse. De una parte encontramos la **Teoría Normativa de la Hacienda Pública**, que justifica el déficit público como resultado de la necesidad de intervención estatal en la economía que tiene lugar como consecuencia de los fallos del mercado, dando lugar a la conocida trilogía "asignación - estabilización - redistribución" a la que nos referimos en la página 18. Por otra parte, la explosiva evolución del déficit público en las décadas de los 70 y 80 dio paso a una creciente insatisfacción entre los economistas al dejar sin

---

<sup>33</sup> Fuentes Quintana (1985, p. 210).

respuesta aspectos centrales del debate macroeconómico. Esa insatisfacción sirve de acicate a la **Teoría Positiva de la Hacienda Pública**, basada en los fallos del sector público: el déficit público se concibe como efecto no deseado de las imperfecciones de los procesos democráticos de elección social que, aun en ausencia de fallos de mercado que justifiquen la intervención estatal, dan lugar a la aparición del déficit público, básicamente debido al comportamiento de los sujetos que intervienen en el proceso (políticos, burócratas y votantes). Finalmente, un tercer grupo de investigaciones agrupadas bajo el denominador común de **Teoría de la Crisis Fiscal del Estado**, vincula el déficit público a las tendencias de largo plazo que dominan el desarrollo capitalista, como "*las tendencias radicales hacia el igualitarismo, o una degradación del poder fiscal en una democracia*"<sup>34</sup>, amén de las teorías marxistas sobre la dimensión fiscal de la crisis general del capitalismo.

*"¿Por qué observamos grandes y persistentes déficit en tiempo de paz, y por qué ahora? ¿Por qué observamos grandes deudas en ciertos países y no en otros?"<sup>35</sup>...* *"¿Hasta qué punto las instituciones presupuestarias explican los resultados políticos y, en particular, el equilibrio presupuestario?...¿Pueden explicar las instituciones presupuestarias por qué ciertos países con elevadas deudas encuentran mayores dificultades que otros para el ajuste? ¿Cuáles son los procedimientos presupuestarios más eficaces para asegurar la responsabilidad fiscal?"<sup>36</sup>*. Las anteriores son algunas de las cuestiones a las que no se puede responder satisfactoriamente desde un enfoque económico tradicional, ignorante de los elementos institucionales, esto es, considerando a los Gobiernos como planeadores benévolos que se limitan a calcular y plasmar en el presupuesto la combinación óptima de las funciones *musgravianas* (asignación, estabilización y redistribución de la renta). Así, la insatisfacción intelectual generada por la incapacidad de explicar los crecientes y persistentes déficit públicos han reforzado el protagonismo de modelos que se inscriben en el ámbito de la Teoría Positiva de la Hacienda Pública. Dichos modelos admiten

---

<sup>34</sup> Fuentes Quintana (1985, p. 225).

<sup>35</sup> Alesina y Perotti (1995, p. 237).

<sup>36</sup> Alesina y Perotti (1996, p. 255).

diversas clasificaciones; Alesina y Perotti (1995, p. 237) por ejemplo establecen la siguiente clasificación, aunque pueden encontrarse otras alternativas<sup>37</sup>:

- a) Modelos de oportunismo político e ilusión fiscal.
- b) Modelos de redistribución intergeneracional.
- c) Modelos de utilización estratégica de la deuda pública.
- d) Modelos de conflicto social o partidista.
- e) Modelos de intereses geográficamente dispersos.
- f) Modelos de instituciones presupuestarias.

En los modelos de oportunismo político, el déficit público se explica por la incapacidad de los ciudadanos de identificar el verdadero coste fiscal del gasto público, gasto cuyos beneficios sí son percibidos por los ciudadanos - votantes. Esa situación de "ilusión fiscal" es utilizada por los políticos en el poder para tratar de permanecer en él ganándose la adhesión de los votantes financiando el gasto público mediante déficit<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Fuentes Quintana (1985, p. 228), por ejemplo, clasifica tales modelos en atención a los supuestos que emplean sobre los fallos del sector público, a saber: a) Sesgo creciente de la actividad financiera, derivado de la regla de la mayoría simple dominante en los procesos de votación democráticos; b) Ilusión Fiscal, esto es, subestimación de la carga fiscal y sobrestimación de los beneficios del gasto público; c) Subestimación del coste de la actividad financiera por la utilización del déficit público para atender el incremento del gasto publico requerido para implementar políticas de estabilización macroeconómica; d) Consideración de la inflación como ilusión financiera; e) El poder monopolístico de la burocracia; f) Existencia de ciclo político electoral; g) Existencia de grupos de presión interesados en programas públicos; h) Interacción de los intereses de los sujetos que intervienen en el proceso presupuestario: políticos burócratas y votantes; i) La pretensión de los ciudadanos de menor renta de implementar políticas redistributivas. Para González-Páramo (1995, p. 88) los aspectos político institucionales que más preocupan a los investigadores en relación con el proceso presupuestario serían “1) *La inestabilidad política, asociada a la frecuencia de cambios en la composición del Gobierno*; 2) *La polarización estratégica en materia de opciones económicas, que determina el grado de desacuerdo entre Gobiernos alternativos*; 3) *El conflicto dentro del Gobierno y del parlamento, que tiende a hacer más laxos en materia fiscal a ejecutivos en minoría o de coalición que a Gobiernos mayoritarios*; 4) *Las diferencias ideológicas entre alternativas de Gobierno*; y 5) *Los procedimientos presupuestarios que rigen el diseño, el debate, la aprobación, la ejecución y el control del presupuesto*”.

<sup>38</sup> El trabajo de Puviani (1903) se cita a menudo como el pionero en el análisis de la ilusión fiscal. Más recientemente es necesario destacar los trabajos de Buchanan y Wagner (1977); Buchanan, Rowley y Tollison (1986) y Oates (1988).

Los modelos de redistribución intergeneracional explican el déficit público por la asimetría que existe entre la generación que percibe los beneficios del gasto público y la generación que soporta su coste. Si el gasto es financiado incurriendo en déficit, la generación actual (votantes) disfruta de los beneficios del gasto mientras que el coste es compartido con generaciones futuras. En ausencia de solidaridad intergeneracional existirán fuertes incentivos para expandir el gasto y el déficit público hoy a costa de las generaciones futuras<sup>39</sup>.

En los modelos de utilización estratégica de la deuda pública, el déficit aparece como una herramienta que permite al partido gobernante limitar la capacidad de actuación de los Gobiernos futuros, elevando el gasto público actual por encima del óptimo y, en consecuencia, trasladando al futuro las preferencias del Gobierno actual y limitando la capacidad de actuación del futuro Gobierno<sup>40</sup>. La Teoría del Ciclo Político ofrece una explicación alternativa de la utilización estratégica del déficit público: la proximidad de las contiendas electorales lleva a los políticos en el poder a elevar el gasto público por encima de su nivel óptimo para generar apoyo electoral entre los beneficiarios del gasto público. En este caso la utilización estratégica de la deuda no persigue condicionar la acción de futuros Gobiernos sino evitar la derrota del Gobierno en el poder, lo cual requiere cierto grado de "miopía" entre el electorado<sup>41</sup>, incapaz de percibir que tras la contienda electoral se producirá un ajuste presupuestario compensador de la expansión presupuestaria pre-electoral.

Los modelos de conflicto social (entre grupos de presión que pretendan influir en el Gobierno) o partidista (en el seno del propio Gobierno) indican como los conflictos en el seno de los partidos o grupos gobernantes condicionan el modo en que los Gobiernos responden a perturbaciones económicas. El desacuerdo respecto al

---

<sup>39</sup> Según el principio de equivalencia ricardiana popularizado por Barro (1974), en presencia de solidaridad intergeneracional es indiferente el modo en que financiamos el gasto público. Sin embargo, este último es un supuesto muy restrictivo y ello da pie a estos modelos, por ejemplo Cukierman y Meltzer (1989) o Tabellini (1991).

<sup>40</sup> En este conjunto de modelos se inscriben los trabajos de Persson y Svensson (1989), Alesina y Tabellini (1990) o Pettersson (1999).

<sup>41</sup> A este conjunto de modelos pertenecen los trabajos de Downs (1957, 1960), Nordhaus (1975), Lindbeck (1976) y Frey (1978, 1979).



alcance, distribución o efectos de incrementos tributarios llevan a los gobernantes a emplear el endeudamiento como instrumento de respuesta frente a la incapacidad de reducir el déficit<sup>42</sup>.

Los modelos basados en los intereses geográficamente dispersos no hacen referencia directa a los déficit sino al gasto público. Concretamente, explican la tendencia a la expansión del gasto público debido a la no correspondencia entre el ámbito geográfico de decisión (y disfrute) del gasto público y el ámbito geográfico de financiación del mismo. Cuanto mayor sea el número de legisladores y de circunscripciones mayor será el volumen de gasto público<sup>43</sup>.

Frente a los modelos anteriores, se va abriendo paso la idea de que las instituciones presupuestarias tienen una elevada influencia en la determinación y en la evolución del déficit público: si en una sociedad democrática existe (por cualquiera de las diversas razones que se han apuntado) un fuerte sesgo en favor de la expansión del gasto y el déficit público, la eficiencia en la actividad financiera del sector público requerirá de normas que neutralicen esa tendencia, limitando la discrecionalidad de los sujetos que participan en el proceso presupuestario. Las instituciones presupuestarias son, empleando la terminología de Alesina y Perotti (1996, p. 256), "*el conjunto de normas conforme a las cuales se preparan, se aprueban y se ejecutan los presupuestos*", es decir, el soporte jurídico o normativo del proceso presupuestario, pudiendo revestir incluso rango constitucional. Las instituciones presupuestarias ocupan un papel central en las actuales investigaciones acerca del déficit público: al condicionar el *modus operandi* de los sujetos que intervienen en el proceso presupuestario, su análisis puede ayudarnos a comprender el devenir de la actividad financiera en una Administración concreta.

Como señala Kopits (2001), la necesidad de conferir mayor credibilidad a las políticas macroeconómicas, especialmente en aquellos países que se han enfrentado al reto de la integración económica (por ejemplo, el caso de la Unión Europea) y en las economías denominadas "emergentes" (Argentina, Brasil, etc.), ha provocado el auge de

---

<sup>42</sup> Por ejemplo Olson (1965), Alesina y Drazen (1991) o Velasco (1999).

<sup>43</sup> Por ejemplo Weingast, Sheosle y Johnsen (1981), Chari y Cole (1993) o Chari, Jones y Marimón (1997).

las "instituciones presupuestarias", normas que, en última instancia, persiguen limitar la acción discrecional de los Gobiernos que, particularmente en el caso de regímenes políticos democráticos, se sienten abocados a implementar políticas fiscales sesgadas hacia el déficit público. Como indica Annett (2002, p. 8), *"para contener el gasto y la presión sobre el déficit ocasionado por las ineficiencias políticas, los países industriales han cambiado el rumbo hacia las reformas institucionales, tales como la adopción de normas de procedimiento o metas fiscales, mejorando la transparencia fiscal, e implementando reformas presupuestarias"*<sup>44</sup>. En resumidas cuentas, dotar de transparencia al proceso presupuestario y de credibilidad a la política fiscal es lo que se persigue mediante las instituciones presupuestarias.

De acuerdo con el análisis de Alesina y Perotti (1996), Von Hagen (1991, 1992) y Von Hagen y Harden (1994), podemos afirmar que existen dos grandes categorías de instituciones presupuestarias: las **normas de procedimiento** (o modelo anglosajón) y las **normas que prescriben objetivos numéricos** (o modelo continental).

Las normas de procedimiento, también denominadas instituciones de modelo anglosajón por ser las que priman en el Reino Unido, Australia o Nueva Zelanda, regulan las cuatro fases habituales del proceso presupuestario (elaboración, aprobación, ejecución y control del presupuesto) y, aunque el caso más típico es el de las "leyes presupuestarias", en un sentido abierto hacen referencia a cualquier norma que pueda incidir, por razones de procedimiento, en el proceso presupuestario.

En cuanto a las normas que prescriben objetivos numéricos (conocidas como *fiscal rules*, o instituciones de ámbito continental), el caso típico es la "ley de presupuesto equilibrado", aunque, en general, se incluiría cualquier norma que limite cuantitativamente el presupuesto, siendo lo más habitual establecer límites bien al nivel de deuda, bien al déficit público.

En las investigaciones acerca del déficit público, la virtud explicativa de las instituciones presupuestarias radica en la "exogeneidad" de las mismas, es decir, en la

---

<sup>44</sup> *"To curb the expenditure and deficit pressures brought about the various political inefficiencies, industrial countries have turned recently towards institutional reforms, such as adopting fiscal rules or binding fiscal targets, improving fiscal transparency, and implementing budgetary reform"*.

mayor dificultad de cambiar las normas presupuestarias en relación con la facilidad de modificar del propio presupuesto. Ello no quiere decir que el cambio en las instituciones presupuestarias invalide su capacidad explicativa, pero ciertamente la limita: las instituciones presupuestarias han de evolucionar en el tiempo, pero previsiblemente lo harán con una frecuencia menor de lo que lo hacen los propios presupuestos. Como indica Alesina y Perotti (1996, p. 256), *"dado que cambiar las instituciones resulta costoso y complicado, las que ya existen tienen que ser muy insatisfactorias para que merezca la pena cambiarlas"*. Es decir, exogeneidad es una característica deseable en las instituciones presupuestarias, pero exogeneidad no implica inmutabilidad.

En este sentido, resulta obligado hacer una importante matización: las "leyes de presupuestos", al contrario que las "leyes presupuestarias", no se consideran incluidas en la categoría de las instituciones presupuestarias. En sentido estricto las leyes de presupuestos no son otra cosa que uno de los documentos resultantes del proceso presupuestario, una relación detallada de ingresos y gastos y, en ese sentido, carecen de la nota de "exogeneidad" a la que acabamos de referirnos. Sin embargo, la realidad es muy distinta: el presupuesto, como documento, es mucho más que una relación detallada de ingresos y gastos, y ha servido, como tendremos oportunidad de comprobar, como soporte legal para la regulación del proceso presupuestario. En el caso concreto de la Región de Murcia, la tardanza en aprobar una ley presupuestaria autonómica ha consolidado el protagonismo de las leyes presupuestarias como instrumento de regulación del proceso presupuestario a lo largo de una década. De ahí se deriva una importante consecuencia: las leyes de presupuestos van a tener un potencial explicativo de primer orden en el análisis institucional del proceso presupuestario, potencial que desperdiciaríamos absurdamente si nos atuviéramos de modo estricto y descontextualizado al concepto de instituciones presupuestarias.

Las instituciones presupuestarias concretas determinan las políticas fiscales concretas debido a la naturaleza conflictiva del proceso presupuestario, proceso en el cual las instituciones presupuestarias determinan el reparto de poderes, información y ventajas estratégicas de quienes participan en él. Los modelos basados en la configuración de las instituciones presupuestarias tratan de explicar el déficit público por el modo en que se organiza el proceso de elaboración, votación y ejecución del presupuesto. Los sistemas electorales, la dialéctica entre los poderes legislativo y

ejecutivo, y la transparencia en la aplicación de las normas reguladoras del proceso presupuestario, son los elementos clave de estos modelos. En palabras de Von Hagen y Harden (1994, p. 272) *"...las instituciones [presupuestarias] son importantes por varias razones. Inviertiendo a los participantes de ciertos poderes dentro del proceso presupuestario, determinan papeles y ventajas de carácter estratégico. Al configurar patrones de interacción, determinan las corrientes de información que, por su parte, dan lugar a ventajas y desventajas estratégicas. Además, los dispositivos institucionales crean o suprimen oportunidades de colusión entre los grupos de participantes en el proceso"*. Este fenómeno es más acusado si cabe en el caso que nos ocupa, el de la construcción de las haciendas autonómicas, por cuanto supone un proceso descentralizador en el que han de convivir instituciones presupuestarias procedentes de distintos niveles (estatal y autonómico): *"...frente al supuesto de la centralización, donde el Gobierno central decide sobre la práctica totalidad de gastos e ingresos, con la consecuencia de determinar también el déficit o superávit final, con la descentralización cada uno de los Gobiernos subcentrales tiene su propio proceso presupuestario, con un mayor número de actores influyendo en el resultado final de déficit o superávit del conjunto del Sector Público"*<sup>45</sup>.

En el Cuadro 1 hemos representado los tres tipos de instituciones que afectan al déficit público. De una parte tenemos las **normas de procedimiento** y las **normas que prescriben objetivos numéricos**. Aunque son dos conjuntos bien diferenciados y que, como indicábamos más arriba, provienen de tradiciones financieras distintas, no es extraño que en un proceso presupuestario concreto (el de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, por ejemplo) encontremos elementos de ambos tipos de instituciones. Junto a las instituciones presupuestarias reseñamos, como soporte de ambas, el que probablemente sea su principal requisito: la **transparencia presupuestaria**<sup>46</sup>. En palabras de Kopits y Craig (1998, p. 1), *"la transparencia en las operaciones del Gobierno es ampliamente considerada como una condición previa para la sostenibilidad macroeconómica del presupuesto, el buen Gobierno, y la rectitud presupuestaria en su conjunto"*. La transparencia presupuestaria es condición *sine qua*

---

<sup>45</sup> Monasterio Escudero, Sánchez Álvarez y Blanco Ángel. (1999, p. 6).

<sup>46</sup> *"Transparency in government operations is widely regarded as an important precondition for macroeconomic fiscal sustainability, good governance, and overall fiscal rectitude"*.

*non* para garantizar la eficacia de las instituciones presupuestarias (numéricas o procedimentales): la ausencia de transparencia es terreno abonado para la violación de las instituciones presupuestarias, dado que se dificulta o, incluso, imposibilita el análisis del proceso presupuestario a los sujetos objetivamente interesados en una gestión presupuestaria eficaz (especialmente los votantes). La salvaguarda de la transparencia presupuestaria se consigue, precisamente, mediante unas normas procedimentales adecuadas, de modo que es habitual estudiar la transparencia como una dimensión más de las normas de procedimiento aunque, en realidad, tal y como hemos indicado, son también un requisito necesario en el caso de las normas que prescriben objetivos numéricos.

Cuadro 1

CLASIFICACIÓN DE LAS INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS	
NORMAS DE PROCEDIMIENTO	OBJETIVOS NUMÉRICOS
TRANSPARENCIA	

¿Qué podemos decir acerca del impacto de las instituciones presupuestarias en el déficit público? Debe advertirse que no existe unanimidad en relación con el efecto que las instituciones presupuestarias tienen, si bien hay algunos elementos que gozan de bastante aceptación.

Por lo que respecta a las **normas de procedimiento**, las investigaciones estiman relevantes los siguientes aspectos:

1. La fortaleza negociadora del presidente del Gobierno (o del Ministro de Hacienda) en el proceso presupuestario frente a los restantes actores. Atendiendo a este criterio se denomina **organización jerárquica** a aquella en la que bien el Presidente del Gobierno, bien el Ministro de Hacienda, dispone de un poder que limita las acciones del resto de actores en el proceso

presupuestario, por ejemplo impidiendo la modificación e incluso la ejecución del presupuesto que corresponde a un ministerio determinado, limitando su capacidad de solicitar nuevos fondos, etc. Por el contrario se entiende que estamos frente a una **organización colegiada** en ausencia de dicho poder. Cuanto mayor sea esa fortaleza (jerarquía) mayor será la capacidad de introducir disciplina en el presupuesto frente a las pretensiones de gasto de los denominados "ministros del gasto"<sup>47</sup>. Paralelamente, cabe esperar que un Gobierno fragmentado o de coalición se enfrente a serias dificultades para implementar medidas de ajuste en caso de consolidación fiscal<sup>48</sup>. Según Alesina y Perotti (1996, p. 258), *"las instituciones jerárquicas son más proclives a imponer restricciones fiscales, a evitar déficit largos y persistentes y a ejecutar con mayor rapidez los ajustes fiscales. Por otra parte son menos respetuosas con los derechos de las minorías y tienden a generar presupuestos claramente inclinados a favor de la mayoría. Las instituciones colegiales presentan las características opuestas"*. De la misma opinión es el profesor Barea Tejeiro (2003, p 8): *"Cuando el proceso presupuestario es transparente, resulta más fácil para el Presidente del Gobierno y su política económica imponer restricciones duras a los Ministros del gasto"*.

2. Las limitaciones en el procedimiento de enmienda al proyecto de ley de presupuestos. Se dice que el proyecto de Ley de Presupuestos es una **norma cerrada** si los votantes sólo pueden pronunciarse a favor o en contra, es decir, no hay posibilidad de enmendar parcialmente el texto. Por el contrario, estaremos frente a una **norma abierta** cuando la propuesta de Ley sometida a votación pueda ser objeto de enmiendas, y será más abierta cuanto mayor sea el tipo y alcance de enmiendas que se puedan presentar. El sistema de norma cerrada otorga un extraordinario poder a quien establece el orden del

<sup>47</sup> Para el caso de América Latina este resultado ha sido comprobado, entre otros, en Alesina et al (1999) o Stein, Talvi y Grisanti (1999). En el caso de los Estados Unidos, estas conclusiones han sido ratificadas, entre otros, por los trabajos de Poterba (1994), Alt y Lowry (1994), Rueben (1995), Alesina y Bayoumi (1996), Bohn e Inman (1996), Knight y Levinson (2000) o Strauch (2000).

<sup>48</sup> En este sentido se manifiestan, por ejemplo, Roubini y Sachs (1989a); Grilli, Masciandiaro y Tabellini (1991), Spolaore (1993) o Alesina y Perotti (1995).

día y, en el ámbito del presupuesto al proponente (generalmente el Gobierno con exclusividad) facilitando, entre otras cosas, la disciplina fiscal. Con las normas abiertas se complica y se encarece el proceso de negociación de presupuesto, generando demoras en la aprobación del presupuesto aunque con más equidad en el reparto de los beneficios de los programas de gasto.

3. Sistema y secuencia de votación. Básicamente puede seguirse dos secuencias en el debate y votación del presupuesto: votación inicial de la cuantía global del mismo (e implícitamente la previsión inicial de déficit público) y debate a posteriori de enmiendas parciales que distribuyan el gasto global entre distintos programas; o bien puede abordarse inicialmente el debate de todos y cada uno de los programas de gasto (enmiendas parciales) de modo que el importe global del presupuesto y su déficit público sea el resultado residual de dicho proceso<sup>49</sup>. A priori puede pensarse que votando inicialmente el presupuesto en su globalidad se limita el gasto público y el déficit, ya que las enmiendas posteriores no pueden alterar ninguna de esas dos magnitudes. En realidad este resultado depende de la existencia de mayorías absolutas y de los supuestos acerca de la información que manejan los legisladores: con información perfecta ambos procedimientos son idénticos y el resultado final será el fiel reflejo de las preferencias de agentes que integran el órgano legislativo.
4. La duración de las votaciones parlamentarias: cuando se limita el tiempo de debate se restringe también la posibilidad de que fructifiquen acuerdos de logrolling y universalismo, resultando de ello mayor disciplina fiscal.
5. Flexibilidad en la ejecución del presupuesto. La fase de ejecución presupuestaria compete al Gobierno: cuanto mayor sea su flexibilidad mayor es el riesgo de que el resultado de la ejecución se aparte de las pretensiones del órgano legislativo que es, al fin y al cabo, quien aprueba el presupuesto. En particular, las denominadas "modificaciones presupuestarias" son

---

<sup>49</sup> Véase Ferejohn y Kriebnel (1987).

percibidas como una fuente de posible indisciplina fiscal. A mayor flexibilidad mayores serán el gasto y el déficit público.

Por lo que respecta a las **normas que prescriben objetivos numéricos**, el caso típico es el de las leyes de presupuesto equilibrado, normas que prohíben a las administraciones incurrir en déficit público, aunque en general podemos referirnos a cualquier norma que imponga limitaciones cuantitativas al gasto, al déficit o al endeudamiento. Kopits y Symansky (1998) han establecido incluso un listado de las características deseables en las instituciones numéricas: *"la norma numérica ideal debería estar bien definida, ser transparente, sencilla, flexible, adecuada en relación al objetivo que se persigue, de obligado cumplimiento, consistente y sustentada mediante reformas en las finanzas públicas"*<sup>50</sup>. Sobre la influencia de este tipo de normas en la disciplina fiscal cabe hacer las siguientes consideraciones:

1. Este tipo de normas otorga una gran credibilidad al proceso presupuestario, mayor cuanto mayor sea la rigidez de la norma. Como contrapartida se reduce la posibilidad de responder frente a perturbaciones de gastos o ingresos.
2. En entornos políticos muy fragmentados que obligan a la formación de coaliciones, las leyes de presupuesto equilibrado son un instrumento eficaz para evitar dilaciones en la implementación de ajustes fiscales<sup>51</sup>.
3. Según la Teoría de la Suavización Fiscal<sup>52</sup> (Tax Smoothing) las normas de presupuesto equilibrado pueden inducir grandes distorsiones en la economía: cuando se producen shocks<sup>53</sup> es preferible incurrir en déficit públicos

---

<sup>50</sup> *"An ideal fiscal rule should be well-defined, transparent, simple, flexible, adequate relative to the final goal, enforceable, consistent and underpinned by public finance reforms"*.

<sup>51</sup> En este particular la evidencia es controvertida pero, en general, no cabe esperar logros significativos en materia de consolidación fiscal si estas normas no van acompañadas de un adecuado diseño institucional y reformas estructurales que garanticen la transparencia del proceso presupuestario tal como indican Von Hagen, Halles y Strauch (2000), Brumby y Cangiano (2001) o Hallerberg, Strauch y Von Hagen (2001).

<sup>52</sup> Véase, por ejemplo, Barro (1979) o Lucas y Stokey (1983).

<sup>53</sup> O acontecimientos excepcionales como guerras o catástrofes naturales.



transitorios a distorsionar los precios relativos mediante la modificación de los tipos impositivos.

4. Las restricciones cuantitativas pueden provocar el empleo de la "contabilidad creativa" como mecanismo para generar apariencia de disciplina fiscal, degradando la calidad del presupuesto como instrumento para conocer y planificar la actividad financiera del Estado<sup>54</sup>. En palabras de Polackova (1998, p. 11): *"los comportamientos oportunistas por parte de países sometidos a programas del FMI y del Banco Mundial, y más recientemente, por parte de países candidatos a integrar la Unión Económica y Monetaria, indican que un enfoque reducido del déficit público y el endeudamiento obliga a los Gobiernos a aplazar las reformas estructurales y las inversiones, ocultar el coste y la financiación de programas fuera de sus presupuestos, y elevar los ingresos temporales. Tales comportamientos generan incertidumbres acerca de las necesidades futuras de financiación pública y pueden poner en peligro la futura estabilidad presupuestaria"*<sup>55</sup>.
5. Las reducciones en la recaudación, al afectar al objetivo de déficit público, suelen ir seguidas de recortes de gastos que afectan casi en exclusiva al capítulo de inversiones, mientras que los excesos de recaudación suelen ser empleados para financiar nuevo gasto corriente. De ese modo las normas numéricas suelen provocar sistemáticamente un nivel de inversión inferior al óptimo, limitando las posibilidades de crecimiento en el largo plazo<sup>56</sup>.
6. Pueden corregir la incapacidad de los mercados financieros en la evaluación de la situación financiera del sector público<sup>57</sup>. Kopits (2001, p. 7), lo justifica

<sup>54</sup> Sobre este aspecto nos detendremos en la página 31.

<sup>55</sup> *"Opportunistic behaviors by countries under IMF and World Bank programs and, more recently, by countries bidding for European Monetary Union membership indicate that a narrow focus on budget deficit and debt compels governments to delay structural reforms and investments, conceal the cost and financing of programs outside their budgets, and raise temporary revenues. Such behaviors generate uncertainties about future public financing requirements and may endanger future fiscal stability"*.

<sup>56</sup> Véase, por ejemplo, Dur, Peletier y Swank (1998).

<sup>57</sup> En Fernández Llera (2003) puede encontrarse una revisión actualizada del debate sobre mecanismos alternativos a la disciplina del mercado para la contención del endeudamiento.

en los siguientes términos: *"Existe, sin embargo, evidencia considerable de que los mercados financieros - como las típicas agencias de rating - tienden a reaccionar con considerable retraso al deterioro o a la mejora de la situación económica. Puede argüirse que, si se diseñan bien, las normas de procedimiento presupuestario pueden imitar las presiones del mercado de modo más rápido y eficiente, y, sobre todo, sin las gravosas penalizaciones (tales como repentinas fugas de capital o altas primas de riesgo) resultantes de la percepción de un mal comportamiento presupuestario"*<sup>58</sup>.

Por lo que respecta a la **transparencia del proceso presupuestario**, se trata de uno de los aspectos de mayor complejidad por la diversidad de sus manifestaciones y por la dificultad de obtener una magnitud que la represente. De su importancia da cuenta la atención recibida por las principales organizaciones económicas internacionales (FMI y OCDE), que fomentan activamente la observancia de la transparencia en el proceso presupuestario<sup>59</sup>. No existe una única definición de transparencia presupuestaria, probablemente porque la transparencia no es un valor absoluto sino una variable que admite diversas graduaciones en función de diversos elementos. Probablemente la definición más recurrida sea la de Kopits y Craig (1998, p. 1), según la cual:

*“La transparencia presupuestaria se define ... como la posibilidad de que el público en general pueda conocer la estructura y funciones del Gobierno, las intenciones de la política fiscal, las cuentas del sector público, y sus proyecciones. Ello implica el fácil acceso a información fidedigna, amplia, temprana, comprensible e internacionalmente comparable sobre las actividades del Gobierno ... de modo que el electorado y los mercados financieros puedan*

---

<sup>58</sup> *"There is, however, considerable evidence that financial markets - as typified by credit rating agencies - tend to react with considerable lag to either a deterioration or an improvement in fundamentals. It can be argued that , if well designed, fiscal rules can mimic market pressures in a more rapid and efficient manner, and, above all, without the heavy penalty (namely , sudden capital outflow, high risk premium) imposed by perceptions of fiscal misbehavior"*.

<sup>59</sup> Así, el FMI ha editado el "Manual de Transparencia Fiscal" y el "Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal". La OCDE ha editado "Best Practices for Budget Transparency".

*valorar con precisión la posición financiera del Gobierno y los verdaderos costes y beneficios de sus actividades, incluyendo sus repercusiones económicas y sociales, tanto presentes como futuras”*<sup>60</sup>

En el mismo sentido Poterba y Von Hagen (1999, páginas 3 y 4) se refieren a la transparencia presupuestaria en los siguientes términos:

*“Un proceso presupuestario transparente es aquel que provee información clara sobre todos los aspectos de la política fiscal del Gobierno. Los presupuestos que incluyen numerosas cuentas especiales y que fallan en la consolidación de la actividad fiscal en una medida sencilla no son transparentes. Los presupuestos que están fácilmente disponibles para el público u otros participantes en el proceso político, y que ofrecen información consolidada, son transparentes”*<sup>61</sup>.

La OCDE (2000, p. 3) se refiere a la transparencia presupuestaria en los siguientes términos:

*"La transparencia - la difusión de las intenciones políticas, su formulación y su implementación - es el elemento clave del buen Gobierno. La*

<sup>60</sup> *“Fiscal transparency is defined ... as openness toward the public at large about government structure and functions, fiscal policy intentions, public sector accounts, and projections. It involves ready access to reliable, comprehensive, timely, understandable, and internationally comparable information on government activities ... so that the electorate and financial markets can accurately assess the government’s financial position and the true costs and benefits of government activities, including their present and future economic and social implications”.*

<sup>61</sup> *“A transparent budget process is one that provides clear information on all aspects of government fiscal policy. Budgets that include numerous special accounts and that fail to consolidate all fiscal activity into a single ‘bottom line’ measure are not transparent. Budgets that are easily available to the public and to participants in the policymaking process, and that do present consolidated information, are transparent”.*

*transparencia presupuestaria se define como la plena revelación de toda la información relevante, de modo oportuno y sistemático"*<sup>62</sup>.

Se trata, en definitiva, de que quienes tienen que evaluar la actividad financiera del sector público (en particular los votantes y los mercados financieros) puedan acceder con facilidad a toda la información necesaria para conocer el contenido de la política económica del Gobierno. En este sentido el profesor Barea Tejeiro ( 2003, p. 8) ha manifestado que *"la base de la credibilidad presupuestaria se encuentra en su transparencia, hasta tal punto que la transparencia es al sector público lo que el mercado al sector privado"*.

Frente a esa necesidad de información lo cierto es que, como indican Alesina y Perotti (1996, p. 264), *"en las economías modernas el Presupuesto es muy complejo, a veces de manera innecesaria...los políticos tienen interés en esconder los impuestos, exagerar los beneficios del gasto y ocultar el endeudamiento gubernamental, equivalente a futuros impuestos. Los políticos tienen poco interés en elaborar unos Presupuestos sencillos, claros y transparentes...cuanto menos conoce y comprende el electorado acerca del proceso presupuestario, mayor capacidad tienen los políticos para actuar estratégicamente y utilizar los déficit fiscales y los excesos de gasto para conseguir objetivos oportunistas"*. La ausencia de transparencia sirve de amparo a la ilusión fiscal, limitando la información disponible a los votantes que, en última instancia, deben evaluar la pertinencia de la política fiscal, propiciando el aumento del gasto y el déficit público. La "contabilidad creativa", la sobrestimación deliberada del crecimiento de la economía y de la previsión de ingresos son síntomas clave para detectar este comportamiento.

La "contabilidad creativa" es el conjunto de prácticas que permiten reducir el cómputo del déficit público o del endeudamiento sin que se haya producido en realidad un incremento en la riqueza neta del sector público. En palabras de Milesi-Ferretti (2000, p. 4): *"una medida que implique una mejora en el equilibrio presupuestario se considera contabilidad creativa si no implica una mejora en la situación presupuestaria*

---

<sup>62</sup> *"Transparency - openness about policy intentions, formulation and implementation - is a key element of good governance...Budgetary transparency is defined as the full disclosure of all relevant information in a timely and systematic manner"*.

*intertemporal del Gobierno en su conjunto (un incremento en la riqueza neta del Gobierno)"*<sup>63</sup>. Según Shick (2002, p. 14): "Si se les deja hacer, los políticos que se enfrentan a la presión del gasto tienen tendencia a aceptar toda la contabilidad creativa que se les proponga. Otorgan garantías y toleran otros pasivos contingentes que no aparecen en los presupuestos o en los balances financieros tradicionales; transfieren a las cuentas del Gobierno los recursos no utilizados de las empresas públicas; llevan a 11 meses la duración del ejercicio presupuestario o la alargan a 13; utilizan supuestos poco realistas para asignar créditos o hacer proyecciones relativas a las situaciones presupuestarias futuras". Estas prácticas constituyen en la actualidad, en opinión de reputados especialistas, una de las mayores amenazas a la credibilidad de los procesos presupuestarios<sup>64</sup>.

Tanto por lo que respecta a las normas de procedimiento, como a las normas que prescriben objetivos numéricos o la transparencia presupuestaria<sup>65</sup>, la metodología empleada para evaluar su impacto en el déficit público ha consistido habitualmente en la realización de estudios de corte transversal y el empleo bien de variables ficticias, bien de índices contruidos *ad hoc* para contrastar la validez de las hipótesis.

En nuestra opinión, la traslación directa de estos modelos al ámbito autonómico español, y en particular a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, es problemática por cuatro razones.

En primer lugar, porque la hacienda autonómica es una hacienda en construcción, recién nacida si se la compara con otros ámbitos geográficos o niveles de Gobierno, mientras que los modelos citados han sido contruidos y aplicados a sistemas presupuestarios perfectamente consolidados. Tanto es así que han tenido que transcurrir 21 años desde la primera regulación de la financiación autonómica<sup>66</sup> para alcanzar un

---

<sup>63</sup> "A measure implying an improvement in the fiscal balance is considered to be creative accounting if it does not imply an improvement in the intertemporal budgetary position of the government at large (an increase in the government's net worth)"

<sup>64</sup> Véase, por ejemplo Polackova (1998), Milesi-Ferretti (2000), Annett (2002). Ejemplos sobre tales prácticas ofrecen, por ejemplo, Bunch (1991), Easterly (1999) o Kiewiet y Szakaly (1996).

<sup>65</sup> Por ejemplo Alt et al (2001) o Annett (2002), para el caso de la OCDE.

<sup>66</sup> Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

modelo definitivo y estable en dicha materia<sup>67</sup>. Por ello, en nuestro caso el comportamiento del presupuesto no puede explicarse despreciando el proceso histórico de construcción del Estado de las Autonomías. En el caso de la Región de Murcia, por ejemplo, si bien los primeros presupuestos datan de 1983, el diseño legislativo del proceso presupuestario no alcanza su plenitud hasta el año 1990, cuando aprueba su primera ley presupuestaria (la LHRM), e incluso habrá que esperar al año 1999 para disponer de lo que parece configurarse como texto definitivo de dicha norma<sup>68</sup>. A ello hay que unir el desarrollo de dicha norma en aspectos concretos de la gestión presupuestaria tales como la contabilidad pública, contratación, etc.

En segundo lugar, porque paralelamente al **proceso de construcción normativa** ha tenido lugar el **proceso de descentralización autonómica**, con la asunción de nuevas competencias y la transferencia de servicios de la Administración Central, procesos todos ellos no finalizados hasta fechas bien recientes y al margen de los cuales no es posible comprender la dinámica del déficit público a nivel autonómico. Y por si ello no fuera suficientemente complejo, a la par que se producía la descentralización autonómica tenía lugar el **proceso de integración europea**, con lo que ello implica de coordinación con una hacienda supranacional también en construcción, que de modo directo influye y condiciona nuestras haciendas autonómicas, bien mediante la producción de normas financieras bien mediante la transferencia de recursos.

En tercer lugar, porque las instituciones políticas (y en particular la dialéctica partidista y parlamentaria) de aquellos países a partir de los que se han generado tales modelos (fundamentalmente Estados Unidos) difieren significativamente de las españolas: la disciplina de partido, la subordinación de la mayoría parlamentaria al Gobierno por ella soportada y el liderazgo simultáneo "partido - Gobierno - grupo parlamentario" son típicas de la organización política española, no así de la estadounidense. En el caso de la Región de Murcia, en todas las legislaturas ha habido mayoría absoluta de algún partido, coincidiendo siempre que el jefe del Gobierno regional era, al mismo tiempo, líder del grupo parlamentario y del partido respectivo.

---

<sup>67</sup> Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, modificadora de la anterior.

<sup>68</sup> El TRLHRM.

En cuarto lugar, el enfoque de nuestro análisis es de corte temporal frente al análisis de corte transversal que soporta la mayoría de las investigaciones relativas al déficit público y las instituciones presupuestarias. No podía ser de otra manera puesto que nuestra pretensión es llenar el vacío existente en el estudio de la Hacienda Pública de la Región de Murcia en sus 21 años de historia. En consecuencia, no tratamos de emplear el caso de la Región de Murcia para someter a validación las hipótesis emanadas de la Teoría Positiva de la Hacienda Pública, sino al contrario, utilizamos dichas hipótesis como instrumento de clarificación de los acontecimientos que sometemos a estudio, con las limitaciones expresadas. Frente a cualquier intento precipitado de construir indicadores que ilustren la situación de las instituciones presupuestarias en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (o para tratar de explicar el devenir del déficit público y su conexión con las instituciones presupuestarias) existe un ingente trabajo previo de recopilación estadística. Baste señalar que previamente debe resolver el problema de la cuantificación del déficit público, del que aún hoy en día se carece de datos precisos para el caso que nos ocupa<sup>69</sup>.

## **2.2. - Déficit Público y Experiencia Autonómica.**

Aunque existe una ingente producción científica en relación con la actividad financiera de las Comunidades Autónomas, los aspectos institucionales o directamente relacionados con la gestión presupuestaria de aquellas han tenido un escaso y tardío desarrollo. Sin lugar a dudas, la construcción del modelo de financiación autonómica ha sido, y es, el objeto central de atención de quienes analizan el desarrollo del sector público autonómico, bien desde una perspectiva jurídica, bien desde una perspectiva estrictamente económica. Es a raíz de la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea (Maastricht, 1991) y posteriormente del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (Amsterdam, 1997), con las limitaciones que imponen al déficit y al endeudamiento públicos, cuando el problema de coordinar el cumplimiento de los objetivos financieros

---

<sup>69</sup> A ese menester dedicamos el Capítulo 4 del presente trabajo (véase página 31 y siguientes).

de la Administración central y las Administraciones autonómicas cobra una especial relevancia, todo ello, claro está, teniendo como trasfondo el debate permanente sobre el modelo de financiación autonómica.

Con anterioridad al Tratado de Maastricht, el régimen de endeudamiento y déficit público de las Comunidades Autónomas estaba determinado por dos normas básicas (la Constitución Española y la LOFCA<sup>70</sup>), amén de lo establecido en cada Comunidad Autónoma por sus propios órganos legislativos.

La Constitución Española de 1978 contiene prescripciones que servirán para el posterior desarrollo de instituciones presupuestarias, tanto normas de procedimiento como normas que fijan objetivos numéricos. Concretamente, el artículo 156 establece los principios de autonomía financiera, coordinación y solidaridad conforme a los cuales debe organizarse la Hacienda Pública autonómica<sup>71</sup>, el artículo 157 otorga carta de naturaleza a las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas<sup>72</sup>, y el artículo 135 establece el principio de legalidad que ha de regir las operaciones de crédito y su plasmación presupuestaria<sup>73</sup>.

La LOFCA es sin lugar a dudas la institución presupuestaria fundamental en materia de déficit público y endeudamiento de las Comunidades Autónomas. En su redacción original contiene cuatro especificaciones muy estrictas al respecto: dos normas que establecen objetivos numéricos y dos normas de procedimiento.

En cuanto a las primeras, establece la obligatoriedad de que el recurso al endeudamiento se dedique exclusivamente a la financiación de gastos de inversión

---

<sup>70</sup> Ley Orgánica 8/1980 de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

<sup>71</sup> Constitución Española, artículo 156: "*Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles*".

<sup>72</sup> Ídem, artículo 157: "*Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por :... e) El producto de las operaciones de crédito*".

<sup>73</sup> En realidad el artículo 135 de la Constitución hace referencia al Estado y no a las Comunidades Autónomas. Sin embargo, como indica Guerra Reguera (1997), la doctrina dominante (que no unánime) se decanta por la traslación de su contenido al ámbito autonómico.



(artículo 14.2.a, LOFCA); así como la limitación al 25% de los ingresos corrientes de la carga por amortización de capital más intereses (artículo 14.2.b, LOFCA).

En cuanto a las segundas, crea el Consejo de Política Fiscal y Financiera<sup>74</sup> como instrumento para la adecuada coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y la Hacienda del Estado (artículo 3, LOFCA), e instituye la autorización previa de este para la concertación de operaciones de crédito en el extranjero y apelación al crédito público (artículo 14.3, LOFCA). A su vez, en el seno del CPFF se adoptarán acuerdos<sup>75</sup> que en sí mismos son instituciones presupuestarias. Entre ellos cabe destacar la confección de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria, sobre los que nos detendremos en la página 272. Finalmente, con ocasión de la aprobación de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, se instituye el principio de estabilidad presupuestaria, es decir, una ley de presupuesto equilibrado<sup>76</sup> y que por su reciente entrada en vigor queda, fuera de nuestro análisis.

¿Cómo han repercutido estas instituciones presupuestarias en la evolución de déficit público y el endeudamiento autonómico? La literatura científica existente aborda la cuestión desde dos perspectivas. Por una parte se ha desarrollado una serie de investigaciones que de modo específico se interesan por los mecanismos de coordinación de la hacienda central y autonómicas a efectos del cumplimiento de los objetivos de déficit y deuda en ambos niveles<sup>77</sup>. Sin referirse a las instituciones presupuestarias como un conjunto estructurado de normas, analizan la eficacia de las limitaciones cuantitativas al endeudamiento (artículo 14 LOFCA) y de los mecanismos de coordinación (CPFF). Por otra parte, existe un conjunto de investigaciones que trata de desarrollar modelos explicativos (con soporte econométrico o sin él) de la evolución del endeudamiento autonómico, sometiendo a contraste variables de naturaleza

---

<sup>74</sup> En adelante, CPFF.

<sup>75</sup> Sobre los diversos tipos de acuerdos emanados del CPFF puede consultarse Ramallo Massanet y Zornoza Pérez (2000).

<sup>76</sup> Artículo 2.b, LOFCA.

<sup>77</sup> Por ejemplo Monasterio Escudero y Suárez Pandiello (1993); Monasterio, Pérez, Sevilla y Solé (1995); Pérez García (1995); Biescas Ferrer (1996); Ezquiaga, Ferrero y García (1998); Monasterio, Sánchez y Blanco (1999); Monasterio Escudero (2000) o Utrilla de la Hoz (2000)

institucional, fiscal y económica<sup>78</sup>. A los anteriores hay que sumar los trabajos que han examinado la cuestión desde una perspectiva principalmente jurídica<sup>79</sup>. Los principales resultados de dichas investigaciones pueden resumirse del modo siguiente:

1. La principal causa del endeudamiento autonómico es el déficit público generado por el sistema de traspaso de competencias, financiado mediante el sistema del "coste efectivo". En tales condiciones el *traspaso* y la *autogeneración* de deuda aparecen como características claves del proceso de endeudamiento de las Comunidades Autónomas<sup>80</sup>. Como explican López Laborda y Vallés Giménez (2002, p. 21); *"la hipótesis del traspaso de la deuda por parte del Estado supone que las Comunidades Autónomas han recibido competencias sobre servicios con una financiación inicial insuficiente, o cuya demanda tiene una elasticidad-renta elevada, y unas fuentes de ingresos que crecen a menor ritmo, por lo que el resultado de déficit y endeudamiento es atribuible al comportamiento asimétrico de ingresos y gastos. Por otra parte, la hipótesis de la autogeneración de la deuda implicaría que es la competencia en el mercado político la razón que conduce a los Gobiernos autonómicos a financiar los aumentos de gasto, que producen rentabilidad electoral, mediante la emisión de deuda"*.
2. El fuerte incremento del endeudamiento operado entre 1989 y 1993, unido al proceso de convergencia de acuerdo con los criterios fijados en el Tratado de Maastricht, generó un gran interés por los mecanismos de disciplina fiscal<sup>81</sup>. Hasta 1992, las reglas contenidas en la LOFCA, respecto a carga de la deuda y afectación del endeudamiento fueron el único instrumento utilizado como mecanismo de disciplina fiscal de las Comunidades Autónomas. Posteriormente, los Escenarios de Consolidación Presupuestaria emanados del CPFF han revelado ser un instrumento valioso para moderar el ritmo de

---

<sup>78</sup> En López Laborda y Vallés Giménez (2002) se presenta una exhaustiva clasificación de la bibliografía sobre la materia.

<sup>79</sup> Por ejemplo Martín Queralt (1979), Ferreiro Lapatza (1985), Falcón y Tella (1986), Martínez Lafuente (1986) o Guerra Reguera (1997).

<sup>80</sup> Monasterio y Suárez (1993, 1996) y Suárez Pandiello (1996).

<sup>81</sup> Monasterio (2002, p. 165)

crecimiento del endeudamiento autonómico a pesar de no haber sido rigurosamente cumplidos<sup>82</sup>. Así, por ejemplo, Vallés Giménez y Zárata Marco (2003, p. 148) en un análisis muy crítico de los ECP manifiestan: *"...pese a que el juicio que nos merecen los ECP no es positivo, ya que su diseño no parece incorporar las sanciones necesarias o incentivos atractivos para asegurar su eficacia, sí que hay que reconocer la relevancia que se deriva de su entrada en vigor, al poder observarse una ruptura de la tendencia fuertemente expansiva de la deuda autonómica"*.

3. En general el nivel de endeudamiento autonómico ni ha sido ni es preocupante en términos de solvencia o de sostenibilidad de la deuda: el problema principal lo constituye asegurar la coherencia del déficit público y el endeudamiento autonómicos con los compromisos adquiridos por el Gobierno central en el proceso de construcción europea (Tratado de Maastricht y Pacto de Estabilidad y Crecimiento). Sobre la sostenibilidad de la deuda Baños Torres, Cillero Salomón y López Ruiz (2001), utilizando el soporte teórico de Raymond (1995), contrastan empíricamente la posibilidad de que el endeudamiento de cada Comunidad Autónoma siga una senda explosiva, hallando que sólo en Andalucía, Madrid, Baleares, Extremadura, Castilla León y Aragón existen evidencia de tal comportamiento. La Región de Murcia se encuentra entre las Comunidades Autónomas cuya deuda muestra un comportamiento no expansivo.
4. Los mercados financieros penalizan con una prima de riesgo las operaciones crediticias de aquellas Comunidades Autónomas relativamente más endeudadas, de modo que el mecanismo de mercado constituye un valioso complemento a las instituciones presupuestarias en favor de la disciplina fiscal. Sin embargo, los mecanismos de mercado por sí solos no son un instrumento fiscal eficaz para lograr dicho objetivo dadas las restrictivas condiciones exigidas para su funcionamiento, de ahí que las instituciones

---

<sup>82</sup> Monasterio Escudero, Sánchez Álvarez y Blanco Ángel (1999, p. 49). Incluso quienes se muestran más críticos con los ECP reconocen su aportación a la disciplina crediticia de las Comunidades Autónomas.

presupuestarias adquirieran un especial protagonismo en el control del déficit público<sup>83</sup>.

5. En el caso de la LOFCA, el principal defecto de las instituciones que prescriben objetivos numéricos es la inexistencia de un mecanismo sancionador para corregir la conducta de aquellas Comunidades Autónomas que superan el 25% de carga financiera o que dedican el producto de las operaciones de crédito a finalidades distintas de la inversión. Como indica Guerra Reguera (1997, p. 98), *"¿Quién controla el incumplimiento de estos criterios? ¿o qué sucedería si una Comunidad Autónoma no respeta estas pautas, cuál sería la sanción? Se trata de una de las deficiencias más notables que se pueden detectar en el establecimiento del régimen aplicable a las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas. Como se suele decir, la norma sin sanción es letra muerta, y en este caso nos encontramos ante una regla que puede perder en buena parte su operatividad como consecuencia de no haber previsto las consecuencias de su incumplimiento"*.
6. El endeudamiento ha ido frecuentemente destinado a gastos distintos de los de inversión, violando lo establecido en el artículo 14.2.a de la LOFCA. Según López Laborda y Vallés Giménez (2002), Cataluña y Aragón han sido, con diferencia, la Comunidad Autónoma que más han reincidido en la infracción de este precepto. También lo habrían incumplido ocasionalmente País Vasco, Madrid, La Rioja, Cantabria o Murcia. Entre mediados de los años 80 y mediados de los 90 varias Comunidades Autónomas incumplieron el límite del 25% de carga financiera. Según el trabajo citado, Navarra habría sido la Comunidad Autónoma que en más ocasiones ha vulnerado este precepto. También han incurrido en esa infracción ocasionalmente Murcia, Asturias y Cataluña. Sin embargo, dicho límite parece haber sido efectivo para limitar el crecimiento del endeudamiento.

---

<sup>83</sup> Véase Monasterio Escudero, Sánchez Álvarez y Blanco Ángel (1999) y Alcalde Fradejas y Vallés Giménez (2002).

7. Las Comunidades Autónomas de mayor renta son las que más recurren al endeudamiento<sup>84</sup>. El nivel competencial también resulta una variable significativa: a mayor nivel competencial (sobre todo en materia sanitaria) mayor es el déficit y el recurso al endeudamiento<sup>85</sup>. El carácter uniprovincial de las Comunidades Autónomas también resulta explicativo de un mayor nivel de endeudamiento<sup>86</sup>.
8. Ni el sistema electoral ni otras variables referidas a la organización política autonómica se revelan influyentes en los modelos de determinación del endeudamiento: ni los procesos electorales explican el incremento del endeudamiento (ciclo político), ni los Gobiernos minoritarios son menos disciplinados fiscalmente que los mayoritarios<sup>87</sup>.
9. Tampoco las variables de naturaleza ideológica se revelan influyentes en los modelos de determinación del endeudamiento autonómico: los Gobiernos autonómicos de izquierda y los de derecha son igualmente disciplinados (o indisciplinados) fiscalmente. En palabras de Aparicio Pérez y Suárez Pandiello (1992, p.136); *"contra lo que cabría esperar a la luz de los tópicos establecidos acerca del comportamiento político, según los cuales la izquierda detenta una filosofía más intervencionista y por ende más proclive al endeudamiento, los datos expuestos parecen contradecir abiertamente esta argumentación"*.
10. La restricción del endeudamiento puede provocar conductas indeseables tales como el empleo de contabilidad / presupuestación creativa o como la

<sup>84</sup> Véase García Milá, Goodspeed y McGuire (1999) y López Laborda y Vallés Giménez (2002).

<sup>85</sup> Ezquiaga (1995).

<sup>86</sup> Lo cual se explica por la asunción de la deuda de las Diputaciones Provinciales, extinguidas con la creación de las Comunidades Autónomas uniprovinciales. Según López Laborda y Vallés Giménez (2002) a partir de 1992 esta variable pierde capacidad explicativa.

<sup>87</sup> Véase López Laborda y Vallés Giménez (2002). En el mismo sentido se pronuncia Suárez Pandiello (1996, p.201): *"los resultados de nuestro análisis no permiten respaldar las hipótesis más claramente ligadas al presunto comportamiento ideológico de los Gobiernos Autonómicos, ni a la explotación interesada del ciclo electoral"*. Aunque el análisis de estos autores se refiere al periodo anterior a 1996, trabajos posteriores como el de López Laborda y Vallés Giménez (2002) llega a los mismos resultados.

reducción del esfuerzo inversor autonómico, consideración que resulta especialmente importante para el futuro tras la entrada en vigor de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria que, de hecho, prohíbe el recurso al endeudamiento. Esa sería la explicación a la creciente proliferación de empresas y fundaciones públicas. Como indica Utrilla de la Hoz (2000, p.172) refiriéndose al endeudamiento creciente de las empresas públicas dependientes de las Comunidades Autónomas; "*constituye una vía utilizada para financiar inversiones regionales eludiendo el cómputo de endeudamiento atribuido al conjunto de las administraciones públicas españolas a efectos de las limitaciones cuantitativas establecidas en la tercera fase de la unión económica y monetaria... esta tendencia general a limitar el endeudamiento de las administraciones regionales y reconducirlo hacia un mayor nivel de deuda de sus órganos dependientes no constituye una novedad, sino una pauta asentada durante la última parte de la década de los noventa*".

### **2.3. - Proceso Autonómico y Proceso Presupuestario.**

El proceso presupuestario de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia se caracteriza por la provisionalidad y la tardanza en alcanzar un diseño definitivo. Su evolución está estrechamente ligada al proceso autonómico, del cual es una pieza fundamental.

La Región de Murcia se constituye en Comunidad Autónoma con la aprobación de su Estatuto de Autonomía, mediante Ley Orgánica 4/1982 de 9 de junio, y conforme a lo dispuesto en el artículo 143 de la Constitución Española<sup>88</sup>. Era la culminación de un proceso de constitución autonómica iniciado dos años antes con la constitución de la

---

<sup>88</sup> La Región de Murcia pertenece al grupo de las denominadas "Autonomías de vía lenta".

asamblea de parlamentarios y diputados murcianos<sup>89</sup> encargada de redactar el anteproyecto de Estatuto<sup>90</sup>.

Dicho proceso había concitado el consenso mayoritario de la sociedad murciana, de modo que una vez en las Cortes, el proyecto se tramitó con relativa agilidad y elevado consenso en cuanto a su contenido, según se desprende de las actas de los debates parlamentarios<sup>91</sup>.

El Estatuto dedica un artículo, el número 46 de su Título IV "Hacienda y Economía", a la regulación de los principios básicos del proceso presupuestario, principios que por otra parte son análogos a los establecidos por el artículo 134 de la Constitución Española para regular los Presupuestos Generales del Estado. De este

---

<sup>89</sup> Procedimiento establecido por el artículo 146 de la Constitución Española.

<sup>90</sup> El 14 de junio de 1980 se constituye dicha Asamblea y el 23 de marzo de 1981 aprueban por unanimidad el anteproyecto de Estatuto.

<sup>91</sup> Según el entonces Portavoz de la Comisión Constitucional del Senado, *"...este empeño común de conseguir la autonomía y la decidida voluntad conciliadora tuvo como resultado el que en la votación final del Pleno del Congreso de los Diputados este proyecto obtuviera 266 votos favorables de los 293 emitidos, ningún voto en contra y las 26 abstenciones del Grupo Comunista que, aun manifestando su voluntad autonómica y los deseos de no paralizar el proceso, no llegó a superar sus particulares discrepancias con algunos puntos concretos del Estatuto"*. Intervención del portavoz de la Comisión Constitucional, Sr. Ruiz Risueño, para presentar en Sesión Plenaria del Senado el dictamen de la Comisión en relación con el proyecto de Estatuto. Diario de Sesiones del Senado, número 153, año 1982. Respecto a los documentos parlamentarios que contienen las actas de los debates entablados entorno al Proyecto de Estatuto véase: a) Proyecto de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. I Legislatura, nº 60-I, de 30 de mayo de 1981; b) Proyecto de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia. Comisión Constitucional. Dictamen de la Comisión, Enmiendas y Votos Particulares. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. I Legislatura, nº 60 - II, de 3 de febrero de 1982; c) Proyecto de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia. Dictamen de la Comisión Constitucional sobre Proyecto de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Sesión Plenaria nº 213 y 214, celebradas los días 16 y 17 de febrero de 1982; y d) Proyecto de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia. Dictamen de la Comisión Constitucional sobre Proyecto de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia. Diario de Sesiones del Senado. Sesión Plenaria nº 153, celebrada el día 5 de mayo 1982.

modo la redacción original del Título IV del Estatuto se benefició tanto del espíritu general de consenso<sup>92</sup> como de su similitud con el texto constitucional<sup>93</sup>.

Tales principios son:

- a) Exclusividad del Consejo de Gobierno en la iniciativa legislativa presupuestaria.
- b) Carácter anual del presupuesto y posibilidad de prórroga.
- c) Competencia de la Asamblea Regional para su enmienda, aprobación y control.
- d) Presupuesto bruto.
- e) Homogeneidad y posibilidad de consolidación con los Presupuestos Generales del Estado.

En buena medida no es sino la transposición de lo establecido por la LGP y la LOFCA en materia de presupuestos autonómicos.

En el Cuadro 2 hemos establecido la correspondencia entre los principios presupuestarios clásicos a los que anteriormente hicimos referencia y el articulado del Título IV del Estatuto de Autonomía<sup>94</sup>. Dos notas merecen ser destacadas en relación con el cuadro anterior. En primer lugar, los principios que fija la redacción del artículo 46 del Estatuto abarcan la totalidad del ciclo presupuestario, de modo que constituye un buen punto de partida para el posterior desarrollo legislativo. En segundo lugar, puede comprobarse que tales principios sólo se corresponden parcialmente con los principios presupuestarios clásicos: de los principios de naturaleza económica se hace total omisión en el articulado del Estatuto; de los principios de naturaleza contable sólo se

---

<sup>92</sup> La parte más polémica del debate sobre el Estatuto la constituyeron a partes iguales el régimen de competencias a asumir al iniciarse la experiencia autonómica y el régimen electoral. En relación con el Título IV las enmiendas presentadas se centraron en el régimen patrimonial de los bienes del Estado radicados en el territorio de la Comunidad Autónoma y en el régimen de los recursos propios.

<sup>93</sup> La redacción definitiva del artículo 46 quedó prácticamente igual a la propuesta original, con unos mínimos cambios de estilo. El Estatuto ha registrado tres reformas en los años 1991, 1994 y 1998, de las cuales sólo la última afectó al Título IV y precisamente al artículo 46, reduciendo de tres a dos meses el plazo de presentación de los proyectos de Ley de presupuestos.

<sup>94</sup> Conforme a su redacción definitiva después de las reformas anteriormente citadas.



puede identificar (parcialmente) el de presupuesto bruto; y en cuanto a los principios de naturaleza política, a pesar de ser los que mayor protagonismo tienen en el texto legal, se excluyen algunos tan importantes como el de especialidad (cuantitativa, cualitativa y temporal), el de no afectación y el de exactitud.

Cuadro 2

LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA		
PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS	ARTICULO	TEXTO DEL ARTÍCULO
<b><u>POLÍTICOS</u></b>		
- De Competencia	Artículo 46.1	"Corresponde al Consejo de Gobierno la elaboración del Presupuesto... y a la Asamblea Regional su examen, enmienda, aprobación y control".
- De Universalidad	Artículo 46.3	"En él se incluirá la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la Comunidad Autónoma".
- De Anticipación	Artículo 46.2	"...será presentado...con una antelación mínima de dos meses a la fecha de inicio del correspondiente ejercicio".
- De Temporalidad	Artículo 46.2	"...el Presupuesto tendrá carácter anual...".
- De Especialidad Temporal	No	No
- De Especialidad Cuantitativa	No	No
- De Especialidad Cualitativa	No	No
- De Exactitud	No	No
<b><u>ECONÓMICOS</u></b>		
- De Equilibrio	No	No
- De Gestión Mínima	No	No
- Deuda Autoliquidable	No	No
<b><u>CONTABLES</u></b>		
- De Presupuesto Bruto	46.3	"...consignándose igualmente el importe de los beneficios fiscales..."
- De Unidad de Caja	No	No
- De Especificación	No	No
Fuente: elaboración propia a partir del Estatuto de Autonomía.		

Aprobado el Estatuto, los primeros años de andadura de la nueva experiencia autonómica revelan la severa carencia normativa en diversas materias, entre ellas la presupuestaria. Al fin y al cabo los principios presupuestarios, como tales, son necesarios pero insuficientes para conducir adecuadamente la gestión cotidiana del presupuesto autonómico, de modo que en ausencia de una ley específica se optó inicialmente por regular el proceso de gestión y ejecución presupuestarias a través de la ley de presupuestos autonómica de cada año, y mediante el recurso a la Ley General Presupuestaria para subsanar las lagunas de aquélla. Opción por otra parte perfectamente lógica y común a la mayoría de las autonomías nacientes. En ese sentido se pronunciaron diversos autores como, por ejemplo, Herrero Suazo (1984): "*...la Ley General Presupuestaria debe subsistir en las Comunidades Autónomas como ley principal a falta de la autonómica específica y como ley supletoria en los casos en que hayan sido aprobadas leyes presupuestarias propias*".

Obviamente, tanto el poder ejecutivo como el legislativo eran conscientes, desde los inicios de la experiencia autonómica, de estas carencias y de la necesidad de iniciar con urgencia el debate sobre una norma presupuestaria propia. Así lo atestiguan las palabras de D. José Molina, uno de los primeros Consejeros de Economía y Hacienda, en la presentación del proyecto de ley de presupuestos para 1984:

*"...se ha dicho que hay excesivas concesiones al Consejero de Economía para que ejerza unas facultades excepcionales, son las que concede la Ley General Presupuestaria. Es muy posible que en esta Legislatura podamos discutir una Ley General Presupuestaria para la Comunidad Autónoma de Murcia"*<sup>95</sup>.

No pudo ser: hubo que esperar hasta 1990, es decir, hasta mediados de la legislatura siguiente, para ver aprobada la primera ley reguladora del proceso presupuestario: la LHRM, a la cual nos referiremos reiteradamente en las páginas siguientes. La aprobación del TRLGP y de la Ley 39/1988 de 28 de diciembre

---

<sup>95</sup> Asamblea Regional de Murcia. Intervención de D. José Molina. Consejero de Economía. Diario de Sesiones nº 19, II Legislatura, página 20.

reguladora de las Haciendas Locales (en adelante LRHL) fueron los detonantes que animaron definitivamente al Consejo de Gobierno a presentar el proyecto de ley<sup>96</sup>.

El Consejo de Gobierno, por acuerdo de 7 de diciembre de 1989, remitió el proyecto de ley a la Asamblea Regional para su debate y enmienda. No se presentaron enmiendas a la totalidad, probablemente por el interés del conjunto de los grupos parlamentarios en agilizar el debate de un texto largamente esperado y sobre cuya necesidad nadie albergaba dudas.

Agilizado el debate por la ausencia de enmiendas a la totalidad, los grupos parlamentarios optaron por cargar las tintas en el debate de enmiendas parciales: se presentaron 245 enmiendas parciales<sup>97</sup>, de las cuales 103 fueron aprobadas para su defensa en Pleno. El Título II “Del Presupuesto”, en el que se regula específicamente el proceso presupuestario, fue el que centró la atención de los grupos parlamentarios, siendo objeto de 47 de las 103 enmiendas debatidas en Pleno<sup>98</sup>.

Durante los ocho años siguientes a la aprobación de la LHRM, el texto original de la misma fue objeto de numerosas modificaciones, fundamentalmente por medio de disposiciones adicionales incorporadas en las sucesivas leyes de presupuestos. Diez años después, en aras del principio de seguridad jurídica, se aprobaría el Texto Refundido de la LHRM<sup>99</sup>, recogiendo todas las modificaciones producidas en el texto original y regularizando, aclarando y armonizando los textos legales refundidos.

En el Cuadro 3 hemos realizado un ejercicio análogo al del Cuadro 2, registrando los artículos de la LHRM en los que se contienen los principios presupuestarios. Si lo comparamos con el Estatuto de Autonomía (Cuadro 2),

---

<sup>96</sup> Véase el párrafo segundo del preámbulo de la LHRM.

<sup>97</sup> Diario de Sesiones de la Asamblea Regional (1990), nº 102. De las 245 enmiendas, 62 fueron presentadas por el Grupo Parlamentario Mixto, 51 por el Grupo Parlamentario Centro Democrático y Social, 113 por el Grupo Parlamentario Popular y 19 por el Grupo Parlamentario Socialista.

<sup>98</sup> El procedimiento legislativo está regulado en el Título V “Del Procedimiento Legislativo” del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, de 14 de abril de 1988.

<sup>99</sup> Mediante Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia (TRLHRM).

percibimos dos hechos relevantes. Por una parte, y análogamente a lo que sucede en el Estatuto, el legislador ha prescindido de los principios clásicos de naturaleza económica. Por otra parte, y como corresponde a una ley que desarrolla una parte del Estatuto, al contrario que este la LHRM desarrolla los principios presupuestarios clásicos que en aquél aparecen de modo meramente enunciativo.

Básicamente la LHRM es una transposición del TRLGP aplicada a las peculiaridades de una hacienda autonómica y regula el proceso presupuestario en lo referente a la elaboración y aprobación del presupuesto<sup>100</sup>, el sistema de modificación de créditos presupuestarios<sup>101</sup>, la ejecución y liquidación del presupuesto<sup>102</sup>, así como normas específicas a aplicar a los organismos autónomos dependientes de la Comunidad Autónoma<sup>103</sup>. En el Título II se regula el régimen de endeudamiento<sup>104</sup>, fuertemente condicionado por lo que al efecto establece la LOFCA.

---

<sup>100</sup> Artículos 26 a 33 de la LHRM.

<sup>101</sup> Artículos 34 a 44, ídem.

<sup>102</sup> Artículos 45 a 52, íbidem.

<sup>103</sup> Artículos 53 a 58, íbidem.

<sup>104</sup> Artículos 71 a 77, íbidem.

Cuadro 3

<b>LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS EN LA LEY DE HACIENDA DE LA REGIÓN DE MURCIA</b>		
PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS	ARTÍCULO	TEXTO DEL ARTÍCULO
<u><b>POLÍTICOS</b></u>		
- De Competencia	Artículo 7	"Corresponde a la Asamblea Regional la regulación mediante Ley de las siguientes materias relativas a la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma: a) Los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma..."
	Artículo 8	"Corresponde al Consejo de Gobierno en las materias objeto de esta Ley: b) Elaborar y aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma; presentarlo para su examen, enmienda y aprobación por la Asamblea Regional, y ejecutarlo conforme a las normas presupuestarias"
	Artículo 31.2	"La Consejería de Hacienda, examinados los referidos anteproyectos de gastos y la estimación de ingresos, elaborará el Anteproyecto de ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma y lo someterá a la aprobación del Consejo de Gobierno"
	Artículo 32	"El Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, con la documentación anexa, será remitido a la Asamblea Regional en el plazo establecido dentro del artículo 46 del Estatuto de Autonomía, para su examen, enmienda y aprobación o devolución al Consejo de Gobierno"
- De Universalidad	Artículo 29	"Los Presupuestos Generales de la Región de Murcia están integrados por el presupuesto de la Administración Pública Regional y los presupuestos de los organismos autónomos y de las empresas públicas regionales "
- De Anticipación	Artículo 32	"El Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, con la documentación anexa, será remitido a la Asamblea Regional en el plazo establecido dentro del artículo 46 del estatuto de Autonomía, para su examen, enmienda y aprobación o devolución al Consejo de Gobierno"
- De Temporalidad	Artículo 28	"El ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural..."
- De Especialidad Temporal	Artículo 38	"Los créditos para gastos que en el último día del ejercicio presupuestario no estén afectados al cumplimiento de obligaciones ya reconocidas, quedarán anulados de pleno derecho"
- De Especialidad Cuantitativa	Artículo 35.2	"Los créditos autorizados en los programas de gastos tienen carácter limitativo y vinculante a nivel de concepto..."
	Artículo 36	"No podrán adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a Ley que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar".
- De Especialidad Cualitativa	Artículo 35	"Los créditos para gastos se destinarán exclusivamente a la finalidad específica para la que hayan sido autorizados por la Ley de Presupuestos o por las modificaciones aprobadas conforme a esta Ley"

<u>ECONÓMICOS</u>		
- De Equilibrio		No
- De Gestión Mínima		No
- Deuda Autoliquidable		No
<u>CONTABLES</u>		
- De Presupuesto Bruto	Artículo 34.1	"Los derechos liquidados y las obligaciones reconocidas se aplicarán a los presupuestos por su importe íntegro..."
- De Unidad de Caja	Artículo 4.1	"La administración de la Hacienda pública Regional está sometida al siguiente régimen: ...b)De unidad de caja, para lo cual se integrarán y custodiarán en la Tesorería todos los fondos y valores de la Hacienda Regional..."
- De Especificación		No
Fuente: elaboración propia a partir de LHRM.		

## 2.4. - Instituciones Presupuestarias en la Región de Murcia.

En el Cuadro 4 hemos sintetizado las instituciones presupuestarias que han afectado a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia durante el periodo 1983 - 2003. Hemos establecido una doble clasificación. Por un lado, en función de la naturaleza de la institución (normas procedimentales y normas que establecen objetivos numéricos); por otra parte, en función del órgano del que emana la institución, distinguimos entre normas estatales y normas regionales. No hemos incluido específicamente un apartado de normas de origen europeo porque éstas (fundamentalmente los criterios de convergencia del Tratado de Maastricht y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento) inciden en la hacienda autonómica a través de normas estatales (ECP).

Cuadro 4

INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS		
	PROCEDIMENTALES	NUMÉRICAS
ESTATALES	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Normas de elaboración.</li> <li>- Coordinación financiera.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Afectación del crédito.</li> <li>- Límite a la carga financiera.</li> <li>- Límite a la deuda.</li> </ul>
REGIONALES	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Normas de elaboración.</li> <li>- Normas de ejecución.</li> <li>- Modificaciones de crédito.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Remanente de Tesorería.</li> </ul>

Las normas procedimentales de origen estatal tienen como fuentes principales la LGP y la LOFCA.

Como hemos dicho anteriormente, la importancia de la LGP reside en su carácter de norma supletoria en ausencia de norma autonómica. Ya hemos indicado que hasta 1990 la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia no dispuso de una ley presupuestaria propia, de modo que la LGP (1977), y posteriormente su texto refundido, fueron la norma de referencia para guiar el proceso presupuestario a nivel autonómico. Hasta 1990 la ley regional de presupuestos regulaba, año a año, el proceso presupuestario y, en buena medida, su contenido era una transposición del contenido de la LGP, lo cual es especialmente visible en el régimen de las modificaciones presupuestarias y en las fases de ejecución del gasto público.

LA LOFCA contiene los principios rectores de la hacienda pública autonómica, y en este sentido se sitúa en el vértice de su organización normativa, justamente a continuación de la Constitución. En el ámbito de las normas de procedimiento, la

LOFCA desarrolla el principio de coordinación establecido en el artículo 156.1 de la Constitución Española. A tal efecto crea el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) como órgano encargado de garantizar "*la adecuada coordinación entre las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado*"<sup>105</sup>. Entre sus competencias se halla la de coordinar la política presupuestaria de las Comunidades Autónomas con la del Estado, de modo que en el proceso de elaboración de sus presupuestos aquellas deberán tener en cuenta los acuerdos emanados de dicho órgano.

Las normas de procedimiento regionales se encuentran repartidas entre el Estatuto de Autonomía, la Ley de Hacienda de la Región de Murcia (LHRM), las leyes de presupuestos de cada año y el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia.

El artículo 46 del Estatuto de Autonomía establece las normas de procedimiento básicas en materia presupuestaria, cuya relación con los principios presupuestarios clásicos hemos podido comprobar en el epígrafe anterior. En primer lugar establece el principio de competencia, otorgando al Gobierno regional la exclusividad en la iniciativa legislativa, y a la Asamblea Regional de Murcia la competencia de examen, enmienda, aprobación y control (artículo 46.1). Establece, asimismo, el principio de anualidad y anticipación (artículo 46.2); el de totalidad, presupuesto bruto (artículo 46.3); la obligatoriedad de confeccionarlo con criterios homogéneos que permitan su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado<sup>106</sup> (artículo 46.4) y la posibilidad de prórroga presupuestaria (artículo 46.5). Por su parte, las leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en cada año, suplieron la falta de una ley presupuestaria regional: por medio de dichas leyes se regularía todo el procedimiento a seguir en el proceso presupuestario a excepción de la elaboración del anteproyecto y proyecto del Ley del Presupuestos y la organización del procedimiento parlamentario. Finalmente, en el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia se detalla el proceso a seguir una vez que el Proyecto de Ley de Presupuestos entra en la Cámara.

---

<sup>105</sup> Artículo 3.1, LOFCA.

<sup>106</sup> En correspondencia con el artículo 52.4 del TRLGP.



Las normas numéricas estatales se refieren a objetivos concretos a alcanzar en materia de endeudamiento y déficit público. Sus fuentes principales son la LOFCA y los Acuerdos del CPFF por los que se establecen los Escenarios de Consolidación Presupuestaria (ECP). La LOFCA, en su artículo 14 establece dos instituciones muy concretas: la afectación del producto de las operaciones de crédito a la financiación de gastos de inversión (artículo 14.2.a) y la limitación de la carga financiera al 25% de los ingresos corrientes (artículo 14.2.b). En cuanto a los ECP, su origen radica en los requisitos establecidos en el artículo 104 del Tratado de Maastricht, y establecen objetivos de endeudamiento en términos del PIB de cada Comunidad Autónoma.

Por último, en cuanto a las normas numéricas de origen regional, sólo existe la relativa al control del Remanente de Tesorería, instituida por la reforma de la LHRM efectuada en 1996 en su artículo 55.6.

En el capítulo 4 analizaremos, previa subsanación del problema de las fuentes estadísticas, y presentados los datos del déficit público en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (capítulo 3), el impacto concreto de cada una de estas instituciones.

### **3.- DÉFICIT PÚBLICO Y ENDEUDAMIENTO: LOS HECHOS.**

### **3. - DÉFICIT PÚBLICO Y ENDEUDAMIENTO: LOS HECHOS.**

#### **3.1. - Metodología y Datos.**

La definición de qué es y qué no es Déficit Público constituye un problema de entidad suficiente como para generar per se una vasta literatura económica<sup>107</sup>, según comprobamos anteriormente<sup>108</sup>. Tal y como comentábamos inicialmente, y siguiendo la recomendación de Fuentes Quintana (1985), incluiremos en nuestro análisis tres variables que permiten seguir la pista al equilibrio económico de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia:

1. El Déficit Público Efectivo.
2. La Variación Neta de Pasivos Financieros.
3. El Déficit Público Estructural (orientación fiscal).

El Déficit (Superávit) Público Efectivo equivale a la necesidad (capacidad) de financiación de las administraciones públicas en términos de Contabilidad Nacional, pudiendo presentarse los datos en términos absolutos o en proporción al PIB. Atendiendo a la clasificación económica del presupuesto, equivale a la diferencia entre los ingresos no financieros (capítulos 1 a 7 de ingresos) y los gastos no financieros (capítulos 1 a 7 de gastos). Como indica Fuentes Quintana (1985, p.205), *"la utilización dominante de esa relación para apreciar el déficit público quizás pudiera hacer creer a los no especialistas que se trata de una medida objetiva y aceptada sin problemas ni matizaciones por los hacendistas. Sin embargo, esa apreciación está lejos de la verdad. Son muchos los problemas interpretativos que se plantean e importantes las limitaciones que se reconocen para poder juzgar a la política fiscal"*.

El primer problema a resolver para calcular el déficit público en una Administración concreta, es la delimitación institucional, esto es, la identificación de los

---

<sup>107</sup> Sobre este particular puede consultarse, por ejemplo, Boskin (1987, 1988) o Bléjer y Cheasty (1991). En el caso español resaltamos los trabajos de Fuentes Quintana (1985), Fuentes Quintana y Barea Tejeiro (1996) y Requeijo (1985).

<sup>108</sup> Véase página 30.

entes que la integran y la elección de aquellas que han de incorporarse al cómputo en función de algún criterio delimitador. En nuestro caso, tras la denominación "Comunidad Autónoma de la Región de Murcia" encontramos una multiplicidad de personas jurídicas. Como indica el artículo 64 de la Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia:

*"1. - La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia podrá crear, para la prestación de determinados servicios públicos, entidades institucionales de gestión, de conformidad con el régimen jurídico establecido en este Título.*

*2. - Constituirán la Administración Institucional de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia: a) Los Organismos Autónomos Regionales, b) Las Empresas Públicas Regionales".*

Respecto a las empresas públicas, la citada Ley establece:

*"Artículo 71.-. Constituyen las Empresas Públicas Regionales:*

- a) Las entidades de derecho público dotadas de personalidad jurídica propia que, por la naturaleza de su actividad, ajustan su actuación al Derecho privado.*
- b) Las sociedades anónimas en cuyo capital tenga participación mayoritaria, ya sea directa o indirectamente, la Administración regional, sus Organismos autónomos u otras Empresas públicas regionales"<sup>109</sup>.*

Por tanto, tres son las categorías a través de las que se despliega la actividad de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia:

1. La Administración General de la Comunidad Autónoma.

---

<sup>109</sup> La LHRM, y posteriormente el TRLHRM, en su artículo 6, adopta esta definición.

2. Los Organismos Autónomos Regionales (de carácter administrativo o de carácter industrial, comercial financiero o análogo<sup>110</sup>).
3. Las Empresas Públicas Regionales (ya sean Entidades de Derecho Público o Sociedades Anónimas).

¿Qué entidades de las anteriormente enumeradas entran en el cómputo del déficit público? La respuesta a este interrogante no es, en absoluto, sencilla. La delimitación de "lo público" en el cálculo del déficit depende no sólo de quién efectúa el cálculo sino también con qué finalidad.

Una primera opción consistiría en recurrir a los criterios empleados por aquellas instituciones que se dedican a emitir normas en materia de estadísticas económicas. Son diversas las instituciones que proveen de marcos metodológicos para la elaboración de este tipo de estadísticas. Así, a nivel mundial tendríamos el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Sistema de Cuentas Nacionales de la Oficina Estadística de Naciones Unidas (SCN/93). En el ámbito de la Unión Europea ha estado vigente el Sistema Europeo de Cuentas Integradas (SEC/79), recientemente sustituido por el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Comunidad<sup>111</sup> (SEC/95).

El empleo de la metodología SEC/95 parece a priori la opción más lógica, dado que es de obligado cumplimiento en todo el territorio de la Unión Europea. De hecho, además del marco global SEC/95, Eurostat ha desarrollado una metodología específica para el cálculo del déficit público plasmada en la publicación "Manual del SEC 95 sobre el Déficit Público y la Deuda", básicamente con la finalidad de facilitar la comparación de datos a efectos del cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Sin embargo, la aplicación en nuestro análisis del criterio delimitador empleado por la Unión Europea plantea varios problemas.

En primer lugar, en el momento de la creación de las Comunidades Autónomas estaba vigente el sistema SEC/79 y como tal se mantuvo durante buena parte de la

---

<sup>110</sup> Regulados en los artículos 65 a 70 de la Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

<sup>111</sup> Aprobado mediante Reglamento del Consejo de la Unión Europea 2223/96, de 25 de junio.

historia presupuestaria de aquéllas, de modo que, si optamos por dar un tratamiento homogéneo a toda la serie de datos necesarios para calcular el déficit público efectivo, tendríamos que aplicar bien el SEC/79, bien el SEC/95 a toda la serie de datos disponibles a sabiendas de que en la práctica no fue así.

En segundo lugar, con la aprobación del SEC/95 se modifica particularmente el criterio de delimitación del sector público<sup>112</sup>, de modo que el empleo de uno u otro sistema no resulta aséptico en el caso que nos ocupa. Concretamente, el SEC/95 modifica la definición de sector público al establecer las denominadas "unidades institucionales públicas no productoras de mercado", esto es, las entidades que cumplen los siguientes requisitos:

- a) Gozar de autonomía de decisión.
- b) Estar controladas por el sector público.
- c) No ser productoras de mercado.

La autonomía de decisión se manifiesta, bien en la titularidad de bienes o activos con facultad de disposición sobre ellos y posibilidad de intercambiar la propiedad de los bienes o activos mediante operaciones con otras unidades, bien en la capacidad para la toma de decisiones económicas y para la realización de actividades económicas de las que sea directamente responsable ante la ley, o bien mediante la capacidad de contraer pasivos en nombre propio, aceptar otras obligaciones o compromisos futuros y suscribir contratos. El control por el sector público se manifiesta, como condición necesaria pero no suficiente, en la titularidad pública de más del 50% del capital social o también en que corresponda a la Administración el establecimiento de las directrices de actuación de la entidad o el nombramiento de sus responsables. La condición de productor de mercado se adquiere cuando los ingresos por ventas superan en un 50% a los costes de producción. En relación con este particular García de Bustos (2001, p. 16) manifiesta que *"la clave está, por tanto, en decidir qué son ingresos por ventas, toda vez que el sector público actúa, en la mayor parte de las ocasiones, al margen del mercado en la provisión de bienes y servicios públicos para los que no existe en realidad un mercado."*

---

<sup>112</sup> Sobre el diferente tratamiento de ambos sistemas a las Administraciones públicas, véase Boletín Económico del Banco de España, mayo (2002, p. 5 y siguientes).

*En contra de lo que pudiese parecer, sin embargo, son numerosos los casos en los que los ingresos de unidades públicas pueden ser considerados como ingresos por ventas; así, el cobro de una tasa por recogida de residuos tiene cabida perfectamente en los ingresos por ventas...".*

Una opción alternativa consistiría en atender a la definición de sector público según la legislación de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, esto es, según el anteriormente citado artículo 64 de la Ley 1/1988 de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. En tal caso, habríamos de admitir que en el cómputo del déficit público de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia ha de integrarse tanto la Administración General como todas las demás entidades que integran su Administración Institucional. Por tanto, incluiríamos todos los organismos autónomos y todas las empresas públicas regionales.

Tanto la primera opción (que consistiría en adoptar la metodología emanada de alguna institución relevante) como la segunda (atender a la definición legal de sector público) plantean, en nuestra opinión, ventajas e inconvenientes que es necesario sopesar antes de adoptar cualquier determinación al respecto.

Por lo que respecta a la primera opción, el principal problema reside en decantarse por uno de los varios disponibles (SEC/79, SEC/95...) lo cual, como antes comentábamos, conduce a resultados divergentes. Como decíamos, son diversas las instituciones que han emitido métodos relativos a la contabilidad nacional y, a su vez, cada una de ellas los ha ido modificando a lo largo del tiempo, si bien, en el caso español, el único sistema de obligado cumplimiento es el SEC 95, pues es el único con rango de norma jurídica al tratarse de un Reglamento europeo.

En cuanto a la segunda opción, que hemos denominado "criterio jurídico", la gran ventaja es la sencillez de su aplicación. Tal es el caso, por ejemplo, del sector empresarial, sin duda el elemento más polémico y complejo de la delimitación del sector público: en el caso de las sociedades anónimas participadas por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia se verifica una gran estabilidad en cuanto a la composición de su accionariado, de modo que es muy fácil identificar las empresas que

integran el sector público autonómico<sup>113</sup>. Más fácil es aún en el caso de las entidades de derecho público puesto que se crean por Ley. El principal inconveniente es que, en determinadas condiciones, puede contribuir a falsear el verdadero alcance de "lo público": una sociedad anónima privada podría estar sujeta a una reglamentación que de facto dejase en manos del Gobierno regional su criterio de actuación a pesar de carecer de participación en la misma<sup>114</sup>. Y podría suceder lo contrario, esto es, que una sociedad anónima participada en exclusiva por la Comunidad Autónoma actuase de modo análogo a como lo haría cualquier empresa privada, sin más objetivo que el lucro. En otras palabras, la realidad jurídica o formal no tiene por qué coincidir con la realidad material.

Existe un tercer elemento de reflexión que estimamos fundamental para optar por uno u otro criterio y que condiciona definitivamente nuestra elección: en el ámbito autonómico, las instituciones presupuestarias (que es, al fin y al cabo, lo que nos ocupa) han sido construidas y han sido interpretadas, precisamente, bajo el prisma del "criterio jurídico". Al instituir las normas numéricas y las normas procedimentales vigentes a nivel autonómico, el legislador (tanto estatal como autonómico) y, posteriormente, sus intérpretes (del cual el Tribunal de Cuentas es el exponente más cualificado) han considerado que el criterio jurídico era el apropiado para delimitar el sector público.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, creemos que sería absurdo tratar de identificar y evaluar el papel de las instituciones presupuestarias estimando el déficit público a partir de criterios significativamente distintos a los tenidos en cuenta por el legislador a lo largo del periodo que ocupa nuestro análisis. Por ello, **a efectos del cálculo del déficit público consideraremos la información relativa a la Administración General y sus Organismos Autónomos, a cuyo presupuesto nos referiremos como "presupuesto consolidado". La información así obtenida será objeto de análisis y ponderación en unión de la información procedente de las entidades de derecho público creadas por la Comunidad Autónoma y de todas las sociedades anónimas en las que su participación sea superior al 50%.**

---

<sup>113</sup> Sobre la composición y evolución del sector empresarial nos detendremos en las páginas 31 y siguientes.

<sup>114</sup> Piénsese, por ejemplo, en el caso de la denominada "acción de oro".



En realidad, la delimitación del sector público autonómico atendiendo al citado artículo 64 de la Ley 1/1988, de 7 de enero..., ha resultado bastante inconsistente. Tanto la Comunidad Autónoma al elaborar su Cuenta General, como el Tribunal de Cuentas al fiscalizarla, o la Asamblea Regional de Murcia al examinar dicha fiscalización, mantienen una estricta separación entre el presupuesto (presuntamente) consolidado de la Administración General y sus Organismos Autónomos, y las cuentas del sector público empresarial, de modo que, al examinar variables como el déficit público, el endeudamiento, el remanente de tesorería, etc., tanto el Tribunal de Cuentas como la Comunidad Autónoma excluyen al sector público empresarial lo cual, en nuestra opinión falsea la imagen de la actividad financiera. Tanto la Comunidad Autónoma (concretamente la Intervención General) como el Tribunal de Cuentas consideran que el presupuesto consolidado lo constituye el de la Administración General más el de cada uno de los Organismos Autónomos, detrayendo las respectivas transferencias internas. De ese modo, si un servicio deficitario que inicialmente era prestado por un organismo autónomo pasa a ser prestado por una empresa pública, el presupuesto consolidado de la Comunidad Autónoma registrará una (falsa) reducción del déficit público. Obviamente, dicho proceder contradice el criterio jurídico, al cual nos hemos adherido, de modo que, en nuestro análisis, operaremos sobre el presupuesto consolidado (Administración General más Organismos Autónomos) y enriqueceremos los análisis así obtenidos con los datos procedentes de las empresas públicas participadas en más de un 50%.

Tampoco podemos pasar por alto que el criterio seguido (hasta el momento) por el Tribunal de Cuentas tiene importantes efectos jurídicos: buena parte de su labor fiscalizadora se orienta a verificar si las Comunidades Autónomas cumplen o no determinados requisitos en materia de déficit y deuda (artículo 14.2 LOFCA) y, en la medida en que excluye de su análisis al sector empresarial (generalmente abocado al desarrollo de actividades deficitarias), el Tribunal de Cuentas no computa parte del déficit público ni de la deuda de las Comunidades Autónomas. Como indica Utrilla de la Hoz (2000, p. 176), *"la utilización del entramado de organismos comerciales, entes públicos y empresas para incrementar la actuación de los poderes públicos en sus respectivas regiones, a través de una mayor actividad y de un incremento de su endeudamiento, está constituyendo una práctica habitual de gran parte de las administraciones autonómicas, que encuentran así una vía de escape a las restricciones impuestas en los escenarios de consolidación fiscal suscritos con la Administración*

*central que implican una reducción sustancial de sus niveles de endeudamiento como administraciones regionales".*

A lo anterior debemos sumar una tipología de personas jurídicas que ha irrumpido en el sector público regional con las transferencias de competencias en materia de enseñanza universitaria. Nos referimos a las Universidades, entes estatutarios con personalidad jurídica propia y que desarrollan su actividad en régimen de autonomía, según señala el artículo 3 de la LRU<sup>115</sup>. Con efectos de 1 de octubre de 1995 la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia asumió las competencias en la materia, existiendo en aquel momento tan sólo la Universidad de Murcia. Posteriormente se crearía la Universidad Politécnica de Cartagena<sup>116</sup>. Estas entidades se integrarían en el sector público regional en atención al criterio de cobertura de costes con ingresos por ventas (50%) del SEC/95 pues, como indican Rubio y Sanz (2000, p. 151), *"aunque la normativa de las universidades les asegura una gran autonomía de decisión (con ciertas restricciones, como por ejemplo la necesidad de solicitar autorización para endeudarse a la comunidad autónoma de la que dependan, de acuerdo con la LRU), producen un bien, la enseñanza superior, de cuya venta en el mercado no obtienen la mayor parte de los recursos para cubrir sus costes, por lo que no pueden incluirse entre las empresas no financieras"*. En nuestro caso, estas entidades quedan fuera del perímetro de consolidación del sector público al no estar contempladas en el artículo 64 de la citada Ley 1/1988 y su posterior plasmación en la LHRM.

Fijado el criterio de delimitación institucional, cabe fijar un criterio de delimitación temporal: el ámbito temporal es el ejercicio presupuestario, que en nuestro caso coincide con el año natural.

Finalmente, en cuanto al criterio contable empleado por la Intervención General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, órgano encargado del seguimiento contable y fiscalización del presupuesto, es el de devengo, criterio ampliamente recomendado por las instituciones internacionales. Así, por ejemplo, la IGAE (1990, p. 39) indica en sus Principios Públicos Contables respecto al principio de devengo:

---

<sup>115</sup> Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria.

<sup>116</sup> Ley 5/1998, de 3 de agosto, por la que se crea la Universidad Politécnica de Cartagena.

*"La imputación temporal de gastos e ingresos debe hacerse en función de la corriente real de bienes y servicios, y no en el momento en que se produzca la corrientes monetaria o financiera derivada de aquéllos".*

Por su parte el FMI, en su Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (2001, p. 32), indica:

*"3.40 En un sentido amplio, el momento de registro podría determinarse sobre cuatro bases: base devengado, base vencimiento de pago, base compromiso y base caja.*

*3.41 Si se utiliza la **base devengado**, los flujos se registran cuando se crea, transforma, intercambia, transfiere o extingue valor económico. En otras palabras, los efectos de los eventos económicos se registran en el periodo en el que ocurren, independientemente de que se haya efectuado o esté pendiente el cobro o el pago de efectivo. No obstante, no siempre queda claro el momento en que ocurren los eventos económicos. En general, el momento que se les atribuye es el momento en el cual cambia la propiedad de los bienes, se suministran los servicios, se crea la obligación de pagar impuestos, surge un derecho al pago de una prestación social, o se establece otro derecho incondicional".*

Aclarados los criterios de delimitación del sector público, la **disponibilidad de datos** en materia presupuestaria constituye un problema de largo alcance por las razones que a continuación reseñamos.

Resulta habitual recurrir, en las investigaciones relativas a la evolución presupuestaria del conjunto de Comunidades Autónomas, a los datos publicados por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales (DGCHT, Ministerio de Hacienda)<sup>117</sup>, concretamente la publicación denominada *"Liquidaciones Presupuestarias y Presupuestos de las Comunidades Autónomas"*. Al menos por lo que

---

<sup>117</sup> Por ejemplo en Baños Torres et al (2001), López Laborda y Vallés Giménez (2001), Alcalde Fradejas y Vallés Giménez (2002).

respecta a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, el empleo de dicha fuente no resulta aconsejable porque está construida a partir de los datos remitidos por las Comunidades Autónomas con anterioridad a la emisión del informe fiscalizador del Tribunal de Cuentas, de modo que la información así obtenida puede contener importantes errores que sólo el proceso fiscalizador pone de manifiesto.

Por lo que respecta a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, los Informes de Fiscalización emitidos hasta el momento (1983 - 2000) confirman la existencia de graves errores de naturaleza contable que distorsionan sustancialmente la realidad presupuestaria y, si bien en los últimos años se ha producido una significativa mejora tanto cualitativa como cuantitativa en la información suministrada, lo cierto es que las deficiencias contables han sido una constante en la historia presupuestaria. Atendiendo a los citados Informes de Fiscalización, básicamente los errores detectados pueden agruparse según la siguiente tipología:

1. Errores en la aplicación del criterio de devengo.
2. Errores de imputación económica.
3. Ausencia de soporte documental.

Los errores en la aplicación del criterio de devengo se concretan en la imputación al ejercicio presupuestario "t+1" de operaciones presupuestarias producidas en el ejercicio presupuestario "t" al tomar el gestor contable como referencia el flujo de cobros y pagos y no la corriente real de derechos y obligaciones. El caso más habitual es el referido a la contabilización de la cuota patronal de la Seguridad Social del personal de la Comunidad Autónoma correspondiente al mes de diciembre del año "t": como el pago se produce a 30 de enero del año "t+1", ha sido práctica habitual imputar dicha operación al presupuesto del ejercicio "t+1" cuando en realidad debía imputarse al año "t". Otro caso especialmente grave es el de la contabilización de las operaciones financieras: en varios ejercicios se han imputado al presupuesto de ingresos del ejercicio operaciones financieras no formalizadas, considerando derechos reconocidos el importe de préstamos legalmente autorizados pero que no se han llegado a formalizar<sup>118</sup>, o

---

<sup>118</sup> En el caso de las operaciones financieras erróneamente imputadas al presupuesto, no sólo nos enfrentamos a un problema contable sino a un problema legal. La autorización de endeudamiento prevista

considerando obligaciones reconocidas en el presupuesto de gastos amortizaciones no practicadas.

Los errores de imputación económica consisten en la aplicación incorrecta de la clasificación económica, bien de ingresos, bien de gastos. El caso más habitual ha sido la imputación a "Inversiones Reales" (capítulo 6) de gastos cuya naturaleza corresponde a "Bienes y Servicios Corrientes" (Capítulo 2).

En cuanto a la ausencia de soporte documental, los casos detectados se refieren a la contabilización de derechos careciendo de la correspondiente liquidación o la imputación al presupuesto de ingresos de transferencias procedentes de otras Administraciones sin que éstas las hubiesen presupuestado como gastos en sus propios presupuestos. El caso típico es el de la liquidación de derechos reconocidos en concepto de "Participación en los Ingresos del Estado" por importe superior al incluido en los Presupuestos Generales el Estado.

**Los Informes de Fiscalización del Tribunal de Cuentas explicitan con detalle los errores anteriores, proponiendo los ajustes pertinentes. Sin embargo, el Tribunal de Cuentas no practica tales correcciones, de modo que ni las liquidaciones presupuestarias, ni los Balances que contienen los Informes de Fiscalización están corregidos. Además, como la fiscalización se realiza año por año, para efectuar todas las correcciones correspondientes a un ejercicio dado es necesario atender, no sólo al Informe de Fiscalización de ese año, sino también a los de los ejercicios siguientes ya que en éstos pueden ponerse de manifiesto errores referentes a presupuestos cerrados<sup>119</sup>.**

Errores aparte, para la mayoría de los ejercicios, la Cuenta General ni siquiera contiene la liquidación consolidada de la Administración General de la Comunidad Autónoma con sus Organismos Autónomos. En consecuencia, ha sido necesario reconstruir la información presupuestaria de todo el periodo empleando como fuentes de

---

en la Ley de Presupuestos tienen una vigencia temporal limitada. En ocasiones se ha procedido a contratar pasivos financieros con posterioridad al ejercicio presupuestario cuya Ley los autorizó.

<sup>119</sup> Por ejemplo el caso citado de la contabilización errónea de las cuotas sociales del mes de diciembre del año "t": no son descubiertas hasta fiscalizar el año "t+1".

información las Liquidaciones contenidas en la Cuenta General de cada año<sup>120</sup> y los ajustes contables propuestos por el Tribunal de Cuentas<sup>121</sup>. Además, para aquellos ejercicios presupuestarios en los que no existe información consolidada, hemos procedido a efectuar dicha consolidación, eliminando las transferencias internas entre los entes integrantes de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, pues de lo contrario el presupuesto consolidado estaría "inflado" al haber partidas duplicadas, tanto por el lado de los Gastos como por el lado de los Ingresos y, aunque ello no afecta al cálculo del déficit público, provoca una imagen distorsionada del volumen y composición del presupuesto.

En los ejercicios presupuestarios de 1983, 1984 y 1985 no existían Organismos Autónomos con presupuestos independientes, de modo que las liquidaciones que se presentan comprenden, tanto la Administración General de la Comunidad Autónoma, como sus Organismos Autónomos.

En los ejercicios 1986 y 1987 aparece un Organismo Autónomo con presupuesto independiente (Imprenta Regional) pero, sin embargo, no se rinde la oportuna liquidación ante el Tribunal de Cuentas de modo que, para ambos, años la información de la que se dispone tan sólo se refiere a la Administración General de la Comunidad Autónoma y no se trata de una verdadera liquidación consolidada.

En los ejercicios 1988, 1989 y 1990 se dispone de las liquidaciones correspondientes a la Administración General de la Comunidad Autónoma y a sus Organismos Autónomos (Imprenta Regional, Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia, Agencia Regional del Medio Ambiente y la Naturaleza, Servicio Murciano de Salud). Sin embargo, dichos datos no se confeccionaron en su momento de forma consolidada, de modo que hemos procedido a la consolidación de los mismos. A partir de 1991 las liquidaciones de la Comunidad Autónoma contienen su consolidación sin transferencias internas.

---

<sup>120</sup> Hemos empleado los ejemplares existentes en el Archivo de la Asamblea Regional de Murcia.

<sup>121</sup> La relación de Informes del Tribunal de Cuentas que hemos empleado queda registrada en el anexo de FUENTES DOCUMENTALES (página 31).

Igualmente compleja es la tarea de reunir los datos correspondientes a las empresas públicas regionales. Para la mayoría de ellas resulta imposible construir una serie completa de datos que además sean homogéneos y susceptibles de agregación. En unos casos, ello es debido a que las cuentas de tales empresas nunca llegaron a formularse o incluirse en la Cuenta General del ejercicio correspondiente. En otros casos el formato no era el adecuado. Por otra parte, incluso en el caso de disponer de tales datos, suelen revestir lógicamente la forma de "cuentas anuales" en el sentido mercantil del término, en vez de revestir la forma de "liquidación presupuestaria" como ocurre con la Administración Regional y sus Organismos Autónomos. En este sentido si quisiéramos conocer el importe del déficit público consolidado en un ejercicio determinado, deberíamos transformar la información mercantil (contabilidad financiera) en información presupuestaria (contabilidad pública) dado que no todas las operaciones efectuadas por una empresa pública tienen carácter presupuestario en términos de contabilidad pública. En otras palabras, no debemos incurrir en el error de sumar el importe del déficit público de la Administración Regional con el importe de las pérdidas de sus empresas públicas.

Estos problemas se han subsanando recientemente con la publicación anual de los *"Informes de Auditoría del Sector Público Empresarial"* por la Consejería de Economía y Hacienda de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Iniciada en 1997, esta publicación recoge los informes de auditoría de las empresas públicas regionales, así como una relación con los principales datos de las empresas participadas minoritariamente. Dicha publicación está disponible para el período 1997 a 2001. A partir de 1999 esta publicación incorpora además, para cada empresa, un "Informe Económico Financiero" en el cual, entre otras cosas, se proporciona la "traducción" a liquidación presupuestaria de las cuentas anuales elaboradas siguiendo la lógica mercantil<sup>122</sup>.

En el Anexo I (ver página 387) presentamos el resultado de la corrección e integración de las Liquidaciones Presupuestarias de la Comunidad Autónoma de la

---

<sup>122</sup> Aunque en el momento de redactar nuestro trabajo ya han sido realizadas las auditorías correspondientes a los años 2002 y 2003, aún no se han hecho públicas. Nos hemos dirigido a la Intervención General para que se nos facilitara dicha documentación pero no ha sido posible obtenerla.

Región de Murcia para el periodo 1983 - 2003 (Administración General más Organismos Autónomos)<sup>123</sup>.

### **3.2. - El Déficit Público Efectivo.**

#### ***3.2.1. - El Déficit Público en el Discurso Presupuestario.***

A tenor de la documentación parlamentaria existente<sup>124</sup>, pueden distinguirse dos etapas en la consideración del déficit público **como objetivo presupuestario**, el periodo (1983-1991) y el periodo (1991-2003).

En una primera etapa, que comprende los presupuestos de los años 1983 a 1991, la preocupación fundamental consiste en consolidar el autogobierno, lo cual, para el legislador, implica ampliar el volumen presupuestario de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Los primeros años de experiencia autonómica son, además, años de crisis económica, así que la promoción del empleo y el relanzamiento económico se encuentran entre las principales preocupaciones del legislador. Por ejemplo, los Presupuestos de 1984 establecen en su preámbulo:

*"Estos presupuestos recogen unos objetivos que, partiendo de la reforma administrativa, abordan la inversión pública y la creación del sector público necesario para dinamizar y coordinar todos los esfuerzos de las distintas administraciones y de los sectores económicos y sociales de nuestra Región de*

---

<sup>123</sup> En el momento de redactar este trabajo el Tribunal de Cuentas no ha emitido aún los Informes de Fiscalización de los ejercicios 2001 y 2002 por lo que los datos de estos dos ejercicios han sido tomados directamente de la Cuenta General.

<sup>124</sup> Las propias Leyes de Presupuestos y las actas de debates parlamentarios publicadas. Concretamente, véase la relación que hemos tenido ocasión de examinar y que incluimos en el apartado FUENTES



*cara a generar un esfuerzo colectivo que tenga en cuenta el problema del desempleo y el relanzamiento económico y social de nuestra Región, fortaleciendo y ampliando nuestra capacidad de autogobierno".*

Además, ello se produce coincidiendo con la llegada al poder del PSOE que, aun habiendo renunciado años atrás al marxismo, se siente plenamente identificado con la creación de empleo público y de un sector público empresarial. Posteriormente, dentro de este mismo periodo, la preocupación pasa a ser la racionalización del gasto y la modernización administrativa de la Comunidad Autónoma, especialmente en materia de función pública, objetivo este último reiterado hasta la saciedad en los preámbulos de las leyes de presupuestos de la época.

Por el lado de los ingresos, la preocupación fundamental de todo este periodo es la adecuada estimación de aquéllos en ausencia de un modelo definitivo de financiación autonómica. Además, todo este periodo se caracteriza por la ausencia de una norma estable que regule el proceso presupuestario: como ya hemos indicado, hasta 1990 no se aprueba la LHRM y en cada ley de presupuestos se regulaban aspectos fundamentales del proceso presupuestario. Fueron numerosos los informes de fiscalización en los que el Tribunal de Cuentas denunció las infracciones cometidas en la ejecución del presupuesto, principalmente en tres materias: contratación, modificaciones presupuestarias y endeudamiento<sup>125</sup>.

Ya en 1991, la normalización del régimen jurídico del proceso presupuestario y del endeudamiento aparecen como primer atisbo de lo que será la preocupación expresa por el déficit público en los años siguientes.

A partir de los presupuestos del ejercicio 1992, se inicia la segunda etapa de la historia de los objetivos presupuestarios de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia: el control del déficit público se erige en objetivo fundamental del presupuesto. Varios fueron los elementos que coadyuvaron a tal fin. En primer lugar, la

---

DOCUMENTALES (página 31 y siguientes). En las mismas se contienen los debates de los proyectos de ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma para el periodo 1983 – 2001.

<sup>125</sup>En la página 31 y siguientes, detallamos las conclusiones del Tribunal de Cuentas en relación con la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

desaceleración económica del ejercicio 1992 y posterior recesión en 1993 se dejó sentir en las arcas de la Comunidad Autónoma, incrementando significativamente la necesidad de financiación por encima de lo inicialmente previsto. En segundo lugar, el proceso de integración europea y su explicitación en los requisitos del artículo 104 del Tratado de Maastricht impusieron la necesidad de equilibrar las cuentas del sector público en todos sus niveles. Por último, y como corolario de lo anterior, en España se instrumentó un mecanismo de coordinación del déficit y el endeudamiento público, estatal y autonómico, los denominados Escenarios de Consolidación Presupuestaria<sup>126</sup> (ECP), imponiendo objetivos numéricos concretos en dicha materia. La Ley de Presupuestos de 1992, elaborada cuando aún no se tenía conocimiento de la crítica situación económica, realiza la primera mención expresa al control del endeudamiento público, pero más como un mero matiz que como una verdadera declaración de intenciones. En el Presupuesto de 1993, confeccionado en plena fase de estancamiento económico, el control del déficit público y, más concretamente, el cumplimiento de los objetivos establecidos en el ECP, constituyen ya un eje vertebrador del presupuesto. Tras enumerar algunas pretensiones del presupuesto, el legislador cierra su declaración de intenciones del siguiente tenor:

*"En la lógica anterior se cumple el objetivo de las necesidades de financiación para 1993, respetando los acuerdos alcanzados en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, en cuanto a contención del déficit público"*<sup>127</sup>.

No hubo tal cumplimiento. Además de rebasarse los objetivos marcados por el ECP<sup>128</sup>, se produjo una dramática caída de los ingresos presupuestarios como consecuencia de la desaceleración económica, acentuando el problema del déficit público. Ese mismo ejercicio se conoció la liquidación correspondiente al presupuesto de 1992: según las cifras del momento, el saldo presupuestario del ejercicio 1992 resultó deficitario por importe de 1.762 millones de pesetas<sup>129</sup>. Ante la posibilidad de

---

<sup>126</sup> A los Escenarios de Consolidación Presupuestaria dedicamos un epígrafe en la página 31 y siguientes.

<sup>127</sup> Ley de Presupuestos para 1993, Preámbulo.

<sup>128</sup> Véase página 31 y siguientes.

<sup>129</sup> Así consta en el Preámbulo de la Ley 5/1993, de 29 de octubre, de Reasignación de Recursos, Racionalización del Gasto Público y de Modificación y Reajuste del Presupuesto de 1993. En realidad, en el ámbito parlamentario no había constancia de la certeza de tales datos. Así lo expresaba el Portavoz del

colapso de la Hacienda autonómica, el Consejo de Gobierno aprobó con fecha 29 de octubre de 1993 el "*Proyecto de Ley de Reasignación de Recursos, Racionalización del Gasto Público, y de Modificación y Reajuste del Presupuesto de 1993*"<sup>130</sup>. El debate del proyecto se produjo por el procedimiento de urgencia<sup>131</sup> (debate a término fijo, según acuerdo de la Junta de Portavoces) y fue, si se nos permite la expresión, especialmente agrio<sup>132</sup>. El Gobierno regional justificó la necesidad de la Ley en los siguientes términos:

*"...más allá del mayor o menor acierto en las previsiones presupuestarias, lo sustancial es que estemos en disposición de afrontar una situación de crisis que, como planteé en mi comparecencia del pasado día 29 de julio, ni los más pesimistas pensaban que evolucionaría de forma tan negativa como lo ha hecho a lo largo del último año y, particularmente, en los últimos meses de 1992... el ejercicio de 1992 se ha cerrado con un déficit<sup>133</sup> de más de 1.700 millones de pesetas. Como efecto inducido de ese déficit, se produjo el hecho de que no era posible incorporar créditos necesarios para atender, para incorporar, obligaciones dotadas y contraídas en 1992 pero no ejecutadas, y eso nos ha obligado a obtener créditos por valor de más de 1.850 millones de pesetas... igualmente, y debido a la retracción de la actividad económica, se*

---

Grupo Parlamentario de Izquierda Unida en el debate del Proyecto de Ley: "*Y falta un documento fundamental que ya lo conocía el Gobierno, y que es el que nos puede servir para situarnos a los miembros de esta Cámara a la hora de tomar una decisión tan importante como es aprobar o no aprobar el proyecto de ley que se nos trae. Me estoy refiriendo a la liquidación de presupuestos del año 92*". Véase Diario de Sesiones de la Asamblea Regional de Murcia, nº 105 (Pleno de 21 de octubre de 2003), página 4340.

<sup>130</sup> En adelante, Ley de Ajuste de 1993.

<sup>131</sup> Regulado en el artículo 76.1.b) del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia.

<sup>132</sup> Véase Diario de Sesiones de la Asamblea Regional de Murcia, nº 105 (Pleno de 21 de octubre de 2003) y nº 107 (Pleno de 28 de octubre de 1993). La posición del Grupo Parlamentario Popular se puede resumir del modo siguiente: "*Para empezar le podría decir que como técnica jurídica presupuestaria es impresentable... como proyecto de ley meramente presupuestario es totalmente inadecuado, y la consideración política que sacamos es que se trata del testamento político de diez años de gestión del Gobierno socialista en esta región*" (página 4341 citado Diario nº 105).

<sup>133</sup> No se refiere al déficit público efectivo sino al "saldo presupuestario" (diferencia entre el total de ingresos y el total de gastos del presupuesto).

*prevé una disminución de 4.000 millones de pesetas sobre los ingresos previstos en este año".*<sup>134</sup>

El proceso de ajuste y racionalización aprobado descansaba sobre cuatro ejes:

- a) Modificación del sistema de contabilización de las operaciones financieras<sup>135</sup>.
- b) Creación de la figura de "bajas por anulación".
- c) Mayor movilidad del personal en el seno de la función pública.
- d) Nueva regulación (más restrictiva) de las ampliaciones de crédito.

**A partir de esta Ley, el déficit público se erige en el verdadero eje vertebrador de todos los presupuestos de la Región de Murcia.** El presupuesto de 1994, por ejemplo, es considerado por el legislador como continuación de la citada Ley de Ajuste<sup>136</sup>, mientras que el presupuesto de 1995, último de un Gobierno del PSOE en la Región de Murcia, se elabora cuando el ciclo económico comienza a dar muestras de recuperación, y pretende conciliar la política de control del déficit público con el apoyo a la consolidación de la fase alcista<sup>137</sup>.

---

<sup>134</sup> Intervención del Consejero de Hacienda y Administración Pública, D. José Salvador Fuentes Zorita, ante el Pleno de la Asamblea Regional de Murcia, en defensa del Proyecto de Ley de reajuste presupuestario. Diario de Sesiones nº 105 (año 1993), página 4.336, III Legislatura.

<sup>135</sup> De modo que la liquidación de derechos o el reconocimiento de obligaciones en el capítulo 9 del presupuesto respectivo se efectuase en el momento de la formalización de la operación y no en el momento de la autorización.

<sup>136</sup> Ley de Presupuestos para 1994, Preámbulo: "*Estos presupuestos continúan en la aplicación de los principios de reajuste presupuestario y reasignación de recursos que inspiraban la Ley 5/1993, de 29 de octubre, aprobada por la Asamblea Regional, en especial el de solidez financiera*".

<sup>137</sup> Ley de Presupuestos para 1995, Preámbulo: "*La política presupuestaria para el ejercicio 1995 persigue apoyar la nueva fase de crecimiento y expansión que se ha iniciado, sin abandonar los esfuerzos anteriores de reducción del déficit público, en el marco de los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera y del nuevo Escenario de Consolidación Presupuestaria establecido para la Región de Murcia*".

Las elecciones autonómicas de 1995 pusieron fin a trece años ininterrumpidos de Gobierno del PSOE con mayoría absoluta, iniciándose una etapa de Gobierno del PP (también con mayoría absoluta) que llega hasta el día de hoy.

El Presupuesto de 1996 es el primero elaborado por el PP en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Quizá por ello en su Preámbulo encontramos una declaración de intenciones con una perspectiva temporal que trasciende el ejercicio presupuestario. Declaración de intenciones que anuncia un cambio radical en el devenir presupuestario de la Región de Murcia:

*"Frente a una política presupuestaria de constante incremento del gasto público, sobre todo corriente, del recurso al endeudamiento y consecuente incremento del déficit público, esta Ley de Presupuestos marca el punto de ruptura con la citada política y acomete en profundidad y con decisión la inaplazable tarea de compatibilizar, de forma contundente, el rigor en el gasto público, la disciplina presupuestaria, el mantenimiento de un nivel de protección social efectiva y solidaria y el establecimiento de un nuevo modelo económico, con base fundamental en la inversión productiva, que permita un crecimiento vigoroso, estable y generador de empleo y, en consecuencia, el inicio de la recuperación económica"<sup>138</sup>.*

Las Leyes de Presupuestos de 1997 y 1998 se erigen sobre el mismo objetivo: la reducción del déficit público. Para conseguirlo el legislador pretende servirse de tres instrumentos:

- a) La reducción del gasto corriente.
- b) El aumento de las inversiones productivas.
- c) El control de eficiencia.

Este último elemento se concreta en la presentación, por vez primera de un anexo al proyecto del Ley de Presupuestos con la clasificación funcional consolidada

---

<sup>138</sup> Ley de Presupuestos para 1996, Preámbulo. En este mismo presupuesto se anuncia la introducción del sistema ZBB.

del gasto<sup>139</sup> y mediante el mandato a la Consejería de Hacienda para efectuar un seguimiento y análisis de los objetivos presupuestarios<sup>140</sup>. A partir del Proyecto de Ley de Presupuestos para 1999, habiéndose producido la entrada en vigor de la última fase de la Unión Económica y Monetaria, se da por cerrado el proceso de convergencia nominal con la Unión Europea: la reducción del déficit público sigue considerándose el objetivo prioritario, pero ahora como instrumento al servicio de la convergencia real con los países de nuestro entorno:

*"Con la entrada a la Unión Económica y Monetaria, se han cumplido las condiciones nominales de convergencia, esto es, contener la inflación, rebajar los tipos de interés y realizar ajustes en el gasto público para la contención del déficit y el endeudamiento público. Conseguida la convergencia nominal, es el momento de alcanzar la convergencia real, entendida como la aproximación de la renta per cápita a la media de los países comunitarios...La presente Ley asume el Plan de Convergencia negociado por la Administración Central, dentro de una política de control del Déficit Presupuestario, al objeto de facilitar el cumplimiento del Pacto de Estabilidad en Europa"*<sup>141</sup>.

En resumidas cuentas, si atendemos al discurso presupuestario, es decir, a la declaración de voluntad política expresada en las sucesivas leyes de presupuestos, **hasta el ejercicio 1991 el control del déficit público no aparece como objetivo de primer orden en el proceso presupuestario, erigiéndose a partir de esa fecha en elemento central de la vertebración del presupuesto.**

En el epígrafe siguiente presentamos los datos del déficit público efectivo consolidado, calculado, como hemos indicado, gracias a las liquidaciones presupuestarias contenidas en la Cuenta General de cada año y las correcciones sugeridas por el Tribunal de Cuentas en sus Informes de Fiscalización. Con tales datos (y otros agregados tales como el Ahorro Bruto o la Formación Bruta de Capital),

---

<sup>139</sup> Hasta ese momento la clasificación funcional del gasto se presentaba por separado para la Administración General de la Comunidad Autónoma y para cada uno de sus Organismos Autónomos.

<sup>140</sup> Disposición Adicional Octava de la Ley de Presupuestos para 1997.

<sup>141</sup> Ley de Presupuestos para 1999, Preámbulo.

podremos contrastar cómo evolucionó el déficit público en la práctica, y si esa evolución coincide con el discurso presupuestario.

### 3.2.2. - La Evolución del Déficit Público Efectivo.

Si nos atenemos a los cálculos que hemos efectuado<sup>142</sup>, podemos afirmar que el discurso oficial sobre el déficit público se ha estrellado sistemáticamente contra la realidad de los datos.

La vida del presupuesto, una vez aprobado, transcurre por tres fases bien diferenciadas: aprobación, modificación y ejecución del presupuesto.

La fase de aprobación genera el Presupuesto Inicial, esto es, el documento legislativo emanado de la Asamblea Regional de Murcia y que tras su publicación en el BORM entra en vigor.

El presupuesto emanado del órgano legislativo puede ser objeto de modificaciones según un régimen legal que hemos presentado anteriormente: las modificaciones operadas sobre el Presupuesto Inicial (y que puede tener lugar en el ámbito del poder legislativo o del poder ejecutivo) dan lugar al Presupuesto Definitivo. En ausencia de modificaciones, el Presupuesto Inicial y el Presupuesto Definitivo serían idénticos.

Finalmente, el Presupuesto Ejecutado, es el que resulta de la liquidación de derechos y el reconocimiento de obligaciones de contenido económico. Inicialmente

---

<sup>142</sup> El cálculo del Déficit Público Efectivo se concreta en la diferencia entre los capítulos 1 a 7 de ingresos y los capítulos 1 a 7 de gastos de la clasificación económica de las citadas liquidaciones presupuestarias.

trabajaremos con los datos procedentes del Presupuesto Ejecutado para, más adelante, tratar de extraer información adicional de cada una de las fases del presupuesto.

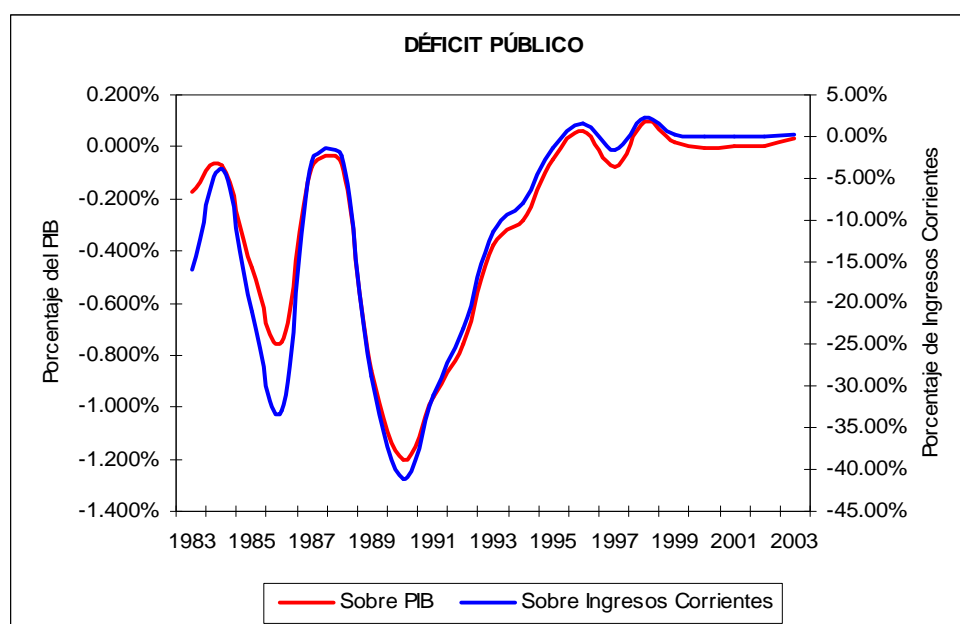
En el Cuadro 5 hemos registrado los datos relativos al Déficit Público Efectivo: su importe nominal, su ratio en relación al PIB regional, y en relación con los ingresos corrientes (IC) ejecutados. Los datos han sido representados en el Gráfico 1.

Cuadro 5

<b>DÉFICIT PÚBLICO EFECTIVO</b> Presupuesto Consolidado (Millones de Pesetas)			
AÑO	Déficit ejecutado	Déficit / PIB	Déficit / IC
1983	-919	-0'170%	-15'9%
1984	-412	-0'067%	-4'0%
1985	-3.141	-0'466%	-21'0%
1986	-6.014	-0'748%	-33'0%
1987	-687	-0'077%	-2'9%
1988	-633	-0'065%	-2'3%
1989	-9.327	-0'856%	-28'8%
1990	-15.088	-1'206%	-41'0%
1991	-12.983	-0'958%	-31'2%
1992	-11.007	-0'760%	-23'2%
1993	-5.574	-0'376%	-11'4%
1994	-4.525	-0'285%	-8'0%
1995	-762	-0'046%	-1'3%
1996	1.127	0'064%	1'5%
1997	-1.451	-0'075%	-1'7%
1998	2.091	0'101%	2'2%
1999	377	0'017%	0'2%
2000	-120	-0'005%	-0'1%
2001	159	0'006%	0'1%
2002	17	0'001%	0'0%
2003	969	0'032%	0'2%
Fuente: elaboración propia a partir de datos de Anexo 1.			



Gráfico 1



Desde una perspectiva cuantitativa y según los datos del Cuadro 5 puede apreciarse la existencia de **tres periodos bien diferenciados en la evolución del déficit público**, tanto en proporción al PIB como en proporción sobre los ingresos corrientes.

En un primer periodo, que comprende los años 1983 a 1990, el déficit público se expande desde una cifra inicial de 919 millones de pesetas hasta llegar a un importe récord de 15.088 millones de pesetas (1'206% del PIB, 41% de los ingresos corrientes). A este periodo lo denominamos etapa de expansión del déficit público.

A partir de 1991 se inicia una segunda etapa en la que las cuentas públicas se van ajustando de modo significativo hacia el equilibrio presupuestario, fase que culmina en 1995. A este periodo lo denominamos etapa de ajuste del déficit público.

La tercera fase, que se inicia en 1996 y llega hasta 2003, la denominamos etapa de consolidación del equilibrio presupuestario, y en ella se alternan tanto superávits presupuestarios como déficit poco significativos.

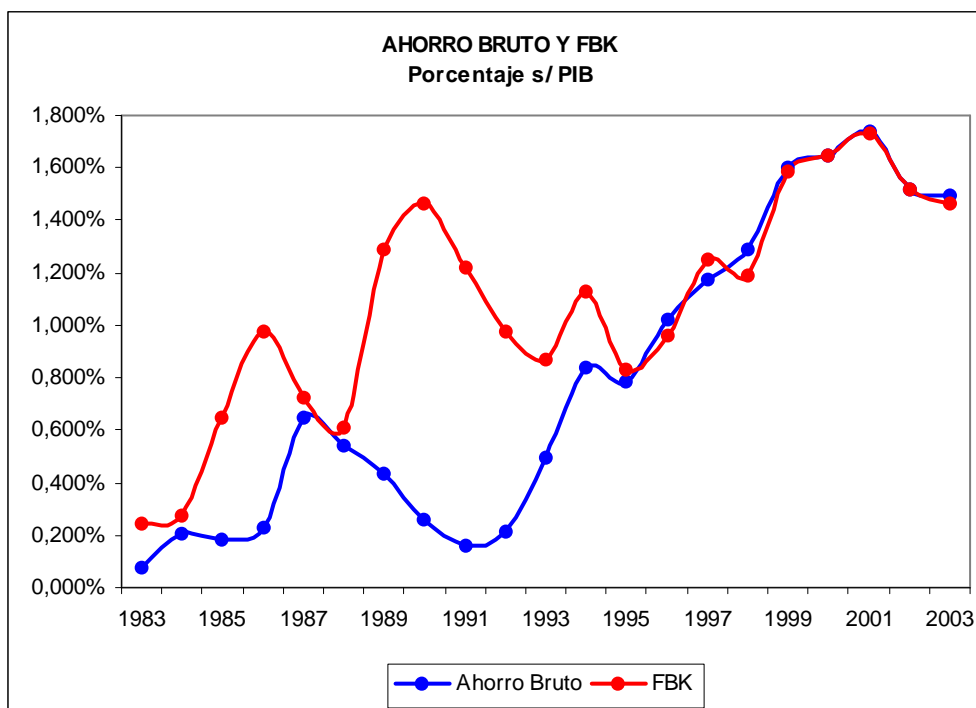
¿A qué obedece esa evolución del déficit público? Para responder a este interrogante descompondremos el déficit público en las grandes magnitudes que lo integran: el Ahorro Bruto<sup>143</sup> ( $S$ ) y la Formación Bruta de Capital ( $FBK$ ). Se define el déficit público efectivo ( $DPE$ ) como:

$$DPE = S - FBK = S - (GK - IK) \quad [1.]$$

siendo la Formación Bruta de Capital ( $FBK$ ) la diferencia entre los gastos de capital<sup>144</sup> ( $GK$ ) y los ingresos de capital<sup>145</sup> ( $IK$ ). En otras palabras, el déficit público efectivo muestra la incapacidad de generar recursos de capital ( $S + IK$ ) suficientes para financiar el esfuerzo inversor ( $FBK$ ).

En el Cuadro 6 ofrecemos los datos de dichas magnitudes y las representamos en el Gráfico 2 y en el Gráfico 3.

Gráfico 2



<sup>143</sup> Diferencia entre los capítulos 1 a 5 de ingresos del presupuesto y los capítulos 1 a 4 de gastos.

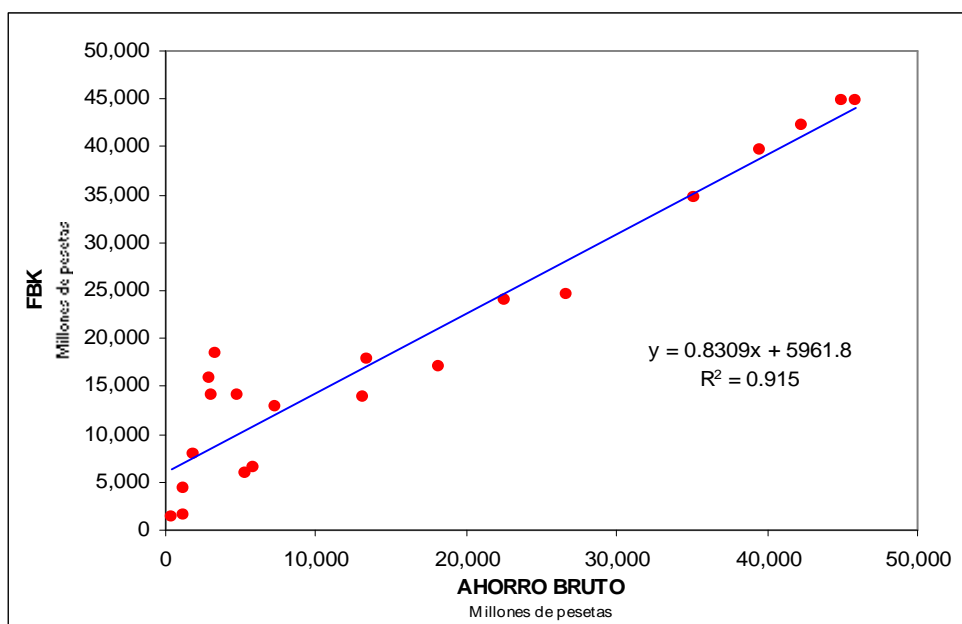
<sup>144</sup> Suma de los capítulos 6 y 7 de gastos.

<sup>145</sup> Suma de los capítulos 6 y 7 de ingresos.

Cuadro 6

COMPOSICIÓN DEL DÉFICIT PÚBLICO EFECTIVO (Porcentaje s/PIB)							
AÑO	Déficit	Ahorro Bruto	Ingresos Corrientes	Gastos Corrientes	FBK	Ingresos de Capital	Gastos de Capital
1983	-0.170%	0.075%	1.068%	0.993%	0.246%	0.173%	0.418%
1984	-0.067%	0.204%	1.691%	1.487%	0.271%	0.276%	0.547%
1985	-0.466%	0.180%	2.220%	2.039%	0.647%	0.682%	1.329%
1986	-0.748%	0.230%	2.269%	2.038%	0.978%	0.414%	1.392%
1987	-0.077%	0.649%	2.678%	2.029%	0.727%	0.585%	1.311%
1988	-0.065%	0.543%	2.818%	2.275%	0.608%	0.968%	1.577%
1989	-0.856%	0.432%	2.968%	2.536%	1.288%	1.017%	2.304%
1990	-1.206%	0.263%	2.940%	2.677%	1.469%	0.844%	2.313%
1991	-0.958%	0.213%	3.073%	2.861%	1.171%	0.909%	2.081%
1992	-0.760%	0.213%	3.282%	3.069%	0.974%	0.624%	1.598%
1993	-0.376%	0.495%	3.298%	2.803%	0.870%	0.888%	1.758%
1994	-0.285%	0.841%	3.582%	2.741%	1.126%	0.532%	1.659%
1995	-0.046%	0.787%	3.473%	2.686%	0.833%	0.733%	1.565%
1996	0.064%	1.024%	4.332%	3.308%	0.961%	0.862%	1.823%
1997	-0.075%	1.173%	4.353%	3.179%	1.249%	0.936%	2.185%
1998	0.101%	1.289%	4.622%	3.332%	1.188%	1.032%	2.220%
1999	0.017%	1.589%	6.956%	5.367%	1.572%	0.934%	2.505%
2000	-0.005%	1.625%	8.441%	6.816%	1.630%	0.966%	2.596%
2001	0.006%	1.714%	8.598%	6.884%	1.708%	0.873%	2.580%
2002	0.001%	1.491%	13.226%	11.735%	1.490%	1.251%	2.741%
2003	0.032%	1.494%	13.281%	11.787%	1.462%	1.381%	2.843%
Fuente: elaboración propia a partir de datos de Anexo 1.							

Gráfico 3



¿Qué podemos decir acerca del comportamiento del ahorro y la inversión en el conjunto del periodo 1983 -2003? Concretamente, en el Gráfico 3 sintetizamos los datos del Cuadro 6 en relación con el Ahorro Bruto y la FBK. Hemos ajustado una línea de tendencia que nos informa que cada incremento del Ahorro Bruto en 1 millón de pesetas está asociado a un incremento de 0´8309 millones de pesetas de la FBK, lo cual, unido al elevado valor del término constante, se traduce en una insuficiencia crónica del ahorro para financiar la FBK, generando déficit público.

Lago Peñas (2001) ha estudiado el comportamiento inversor de las Comunidades Autónomas en el periodo 1984-1996, identificando la existencia de una relación causal que fluye de las transferencias de capital recibidas hacia el gasto, y de ahí al ahorro y al déficit público. Como indica Lago Peñas (2001, p. 80), "...hay evidencia de causalidad estadística unidireccional que iría desde los ingresos de capital a los gastos de capital y de éstos al agregado formado por el ahorro y el déficit presupuestario". Es decir, no es la disponibilidad de Ahorro Bruto la que causa la FBK, ni viceversa. Por ello decimos en el párrafo anterior que el Ahorro Bruto está asociado a un valor de la FBK

superior a él, pero no afirmamos que lo cause. Sin embargo, nos permite afirmar que la FBK es significativamente superior al Ahorro Bruto, dando lugar al déficit público.

Debe advertirse que la línea de tendencia que hemos ajustado en el Gráfico 3 es una mera aproximación a la conexión entre la FBK y el Ahorro Bruto ya que sólo ofrece un indicador de la calidad del ajuste: el coeficiente de determinación ( $R^2 = 0.915$ ). Con la finalidad de asegurar nuestra aseveración acerca del carácter estructural de la insuficiencia del ahorro para financiar la FBK en el periodo estudiado, en el Cuadro 7 hemos representado de forma más completa el resultado de estimar la relación lineal entre ambas variables.

El primer modelo que aparece en el Cuadro 7 corresponde a la línea de tendencia ajustada en el Gráfico 3 y regresa la FBK de cada periodo sobre el Ahorro Bruto contemporáneo y una constante. Como puede apreciarse todos los coeficientes son significativos al nivel del 99% indicando con ello que, a pesar de que cada peseta adicional de Ahorro Bruto genera una cantidad de inversión inferior a una peseta, el término constante determina el desequilibrio entre ahorro e inversión. Sin embargo, la ecuación (1) presenta un estadístico Durbin - Watson muy reducido lo cual podría ser indicativo de regresión espuria e invalidar nuestra afirmación<sup>146</sup>.

Es por ello que en la estimación de la ecuación (2) hemos introducido como explicativa la variable FBK retardada un periodo: no es extraño encontrar proyectos de inversión que demoran su ejecución más de un año de modo que el gasto en inversión actual forma parte de proyectos que comenzaron a ejecutarse (es decir, a tener reflejo en el presupuesto) en un ejercicio anterior. La introducción de la variable FBK retardada es, pues, consistente con la lógica del mundo real y, tal y como puede comprobarse en el Cuadro 7, elimina la posible correlación espuria, además de conducirnos a conclusiones cualitativamente análogas a las de la ecuación (1): la FBK es sistemáticamente superior al ahorro de cada periodo.

<sup>146</sup> Como indican Granger y Newbold (1974, p. 114): "*un valor elevado de  $R^2$  no debe considerarse como una prueba de la existencia de una relación significativa entre las series autocorrelacionadas, de acuerdo con las pruebas tradicionales... Es claro también que un valor elevado de  $R^2$  combinado con un valor bajo de «d» [el estadístico Durbin-Watson] no indica en modo alguno la existencia de una relación genuina*". Citado en Desai (1989, p. 164).

Cuadro 7

AHORRO BRUTO Y FBK		
Variable dependiente: FBK		
	(1)	(2)
$C$	5961'814 (4'527)	3523'794 (2'757)
$Ahorro_t$	0'830911 (14'304)	0'405088 (3'531)
$FBK_{t-1}$	---	0'5546736 (3'867)
N:	21	20
$R^2$ ajustado:	0.915	0.949
F-statistic:	204.623	178.532
DW:	0.6448	1.8460
Fuente: elaboración propia con datos de Anexo 1. (entre paréntesis el estadístico t)		

En el Cuadro 8 hemos resumido la variación absoluta, para cada una de las etapas identificadas en el periodo 1983 - 2003, de las principales magnitudes presupuestarias como porcentaje del PIB<sup>147</sup>. En el Cuadro 9 resumimos el valor medio (en porcentaje del PIB), que cada una de las citadas magnitudes ha registrado en dichas etapas.

<sup>147</sup> Esto es, la diferencia entre el valor al final y al inicio del periodo.

Cuadro 8

VARIACIÓN DE LAS MAGNITUDES PRESUPUESTARIAS (Porcentaje sobre el PIB)				
<u>INGRESOS</u>	<u>TOTAL</u>	<u>1984-1990</u>	<u>1991-1995</u>	<u>1996-2003</u>
Corrientes	12.212%	1.871%	0.533%	9.807%
Capital	1.208%	0.671%	-0.111%	0.648%
<u>GASTOS</u>	<u>TOTAL</u>	<u>1984-1990</u>	<u>1991-1995</u>	<u>1996-2003</u>
Corrientes	10.794%	1.684%	0.009%	9.101%
Capital	2.425%	1.895%	-0.748%	1.278%
	<u>TOTAL</u>	<u>1984-1990</u>	<u>1991-1995</u>	<u>1996-2003</u>
Ahorro Bruto	1.418%	0.188%	0.524%	0.707%
FBK	1.217%	1.224%	-0.637%	0.630%
Déficit Público (a)	0.202%	-1.036%	1.161%	0.077%
(a): un valor positivo (negativo) significa reducción (aumento). Fuente: elaboración propia a partir del Cuadro 6.				

Cuadro 9

PROMEDIO DE LAS MAGNITUDES PRESUPUESTARIAS (Porcentaje sobre el PIB)				
<u>INGRESOS</u>	<u>TOTAL</u>	<u>1983-1990</u>	<u>1991-1995</u>	<u>1996-2003</u>
Corrientes	4.722%	2.331%	3.342%	7.976%
Capital	0.804%	0.620%	0.737%	1.029%
<u>GASTOS</u>	<u>TOTAL</u>	<u>1983-1990</u>	<u>1991-1995</u>	<u>1996-2003</u>
Corrientes	3.935%	2.009%	2.832%	6.551%
Capital	1.874%	1.399%	1.732%	2.437%
	<u>TOTAL</u>	<u>1983-1990</u>	<u>1991-1995</u>	<u>1996-2003</u>
Ahorro Bruto	0.787%	0.322%	0.510%	1.425%
FBK	1.070%	0.779%	0.995%	1.407%
Déficit Público	-0.283%	-0.457%	-0.485%	0.017%
Fuente: elaboración propia a partir del Cuadro 6.				

Hasta 1990 el curso del déficit público efectivo es el resultado de dos tendencias que operan en el mismo sentido. Por lo que respecta a la *FBK*, se produce un intenso crecimiento de los gastos de capital, que pasan de representar el 0'418% del PIB en el año 1983 al 2'313% del PIB en 1990, esto es, un incremento de 1'895 puntos porcentuales del PIB. Son los años en los que el discurso de consolidación del autogobierno se identifica con la expansión del gasto público autonómico. Los ingresos de capital, por el contrario, muestran menor dinamismo, con un incremento de tan sólo 0'671 puntos del PIB. El comportamiento de ambas magnitudes da lugar a una importante expansión del esfuerzo inversor de la Comunidad Autónoma, cuya *FBK* pasa de representar el 0'246% del PIB en 1983 al 1'469% en 1990, es decir, un incremento de 1'224 puntos del PIB.

Por lo que respecta al Ahorro Bruto, esta magnitud crece lentamente, pasando del 0'075% del PIB en 1983 al 0'263% en 1990, lo cual significa un crecimiento de 0'188 puntos del PIB en el periodo. Entre los años 1988 y 1991 se produce, incluso, una reducción del Ahorro Bruto en 0'437 puntos causada por el intenso crecimiento del gasto corriente: los gastos corrientes crecen en ese periodo en 0'832 puntos del PIB mientras que los ingresos corrientes los hacen 0'395 puntos del PIB. Los gastos financieros son los que experimentan un incremento más intenso: 0'358 puntos del PIB entre 1987 y 1991. Como resultado el problema del déficit público se agudiza en los ejercicios 1989 y 1990.

**En síntesis, en la "etapa de expansión" (1983 - 1990) la aceleración del esfuerzo inversor de la Comunidad Autónoma y su incapacidad para generar ahorro se dan la mano para expandir el déficit público que pasa del 0'170% del PIB en 1983 al 1'206% del PIB en 1990.**

En el año 1991 se produce el punto de inflexión en el curso del déficit público. A pesar de registrarse todavía un importe muy elevado (12.983 millones de pesetas, 0'9589% del PIB), en 1991 se inicia la senda de ajuste del déficit público. Se trata de un ajuste "tácito" ya que la Asamblea Regional de Murcia no tendrá conciencia del mismo hasta el debate y aprobación de la *Ley de Ajuste de 1993*, dos años después. El ajuste del periodo 1991 – 1995 se instrumenta tanto por la vía del ahorro como por la vía del



esfuerzo inversor. Por lo que respecta al Ahorro Bruto, esta magnitud, tras haber alcanzado su expresión mínima en el año 1991 (0'213% sobre el PIB), se instala en una senda de firme crecimiento experimentando un aumento absoluto de 0'524 puntos porcentuales del PIB en el periodo, hasta alcanzar un nivel de 0'787% del PIB en 1995. La recuperación del Ahorro Bruto se logró en su totalidad mediante el incremento de los ingresos corrientes (que en el periodo 1991-1995 crecen en términos absolutos un 0'533% del PIB), compensando incluso un escaso aumento de los gastos corrientes (0'009 puntos).

Paralelamente al ajuste del Ahorro Bruto se produce el ajuste a la baja del esfuerzo inversor. La FBK, que en el año 1990 había alcanzado un máximo (1'469% sobre el PIB) experimenta ahora sucesivos descensos que la conducen a su valor mínimo en 1995 (0'833% sobre el PIB), esto es, se reduce en 0'637% del PIB. Tanto los ingresos como los gastos de capital experimentan reducciones relativas en ese periodo, más acusado en el caso de los gastos, por lo que el efecto neto es una reducción de la FBK.

Como resultado de las tendencias descritas, en el periodo 1991 - 1995 el déficit público se reduce en 1'161% del PIB hasta situarse en el nivel 0'046% del PIB.

**En 1995 el ajuste presupuestario ha culminado y comienza la "etapa de consolidación del equilibrio presupuestario" (1996-2003):** el déficit público efectivo se sitúa en 762 millones de pesetas (0'046% del PIB), un nivel muy bajo comparado con los ejercicios precedentes. Se inicia una tercera etapa en la historia presupuestaria en la que se alternan ejercicios presupuestarios con superávit y ejercicios con déficit poco significativos, tanto en términos absolutos como en términos relativos. Se trata de la consolidación del ajuste efectuado en el periodo precedente.

Durante el periodo 1996-2003 tanto los ingresos como los gastos corrientes crecen de forma considerable (9'807 y 9'101 puntos del PIB respectivamente) como resultado del proceso de transferencia de competencias a la Administración regional, entre las que destacan por el volumen de recursos gestionados el organismo pagador del FEOGA, enseñanza y sanidad. El Ahorro Bruto experimenta en este periodo un aumento de 0'707 puntos del PIB. Por lo que respecta a las magnitudes integrantes del

esfuerzo inversor, los gastos de capital aumentan en 1'278 puntos del PIB, mientras que los ingresos de capital lo hacen tan sólo en un 0'648 del PIB. Como resultado, la FBK experimenta un crecimiento de 0'630 puntos del PIB. El déficit se reducirá en 0'077 puntos del PIB 1996 y 2003.

Algunas características interesantes resultan del análisis precedente.

En primer lugar, cuando el proceso de ajuste se inicia (1991) el peso del mismo recae en exclusiva sobre los gastos de capital (años 1991 y 1992), prolongándose la reducción de inversiones hasta 1995. De hecho, durante 1991 y 1992 el gasto corriente seguirá expandiéndose hasta suponer el 3'069 del PIB. No es hasta 1993 con la *Ley de Ajuste* cuando el gasto corriente comienza a ser objeto de los recortes presupuestarios. Esta tardanza en recurrir al ajuste del gasto corriente provoca que, incluso en la etapa de ajuste, estos gastos superen por término medio el nivel alcanzado en la etapa expansiva (2'832% frente a 2'009% del PIB, ver Cuadro 9). Finalizado el proceso de ajuste (1995), el gasto corriente retomó la tendencia creciente que lo había caracterizado en la etapa expansiva (1983-1990): por lo tanto, frente al discurso oficial de "*contención*" e incluso "*reducción*" del gasto corriente<sup>148</sup>, la realidad es que durante el periodo de consolidación del equilibrio el gasto corriente superó, tanto en términos absolutos como en términos relativos el nivel alcanzado en el periodo de expansión del déficit (1983 - 1990). Ni "*contención*" ni "*reducción*": tal y como nos indica el Cuadro 9, los gastos corrientes pasaron de representar por término medio el 2'009% del PIB en la etapa de expansión, el 2'832% en la etapa de ajuste y finalmente el 6'551% en la etapa de equilibrio. La inercia en el gasto corriente y el proceso de transferencias de la Administración Central a la Comunidad Autónoma (con su correspondiente contrapartida presupuestaria) explican el dinamismo del gasto corriente en todos los periodos considerados.

---

<sup>148</sup> Los Presupuestos para 1996 (Preámbulo) emplean la expresión "*rigor en el gasto público*" como contraposición a "*una política presupuestaria de constante incremento del gasto público, sobre todo gasto corriente*". Los Presupuestos para 1997 (Preámbulo) predicen de sí mismos "*que persisten en la disminución del gasto corriente*". Los Presupuestos para 1998 (Preámbulo) insisten en "*el decidido propósito de este Gobierno de avanzar en la contención del gasto corriente*".

En segundo lugar, otro aspecto a remarcar para una correcta comprensión del curso del déficit público es el papel jugado por los gastos financieros (capítulo 3 del presupuesto de gastos). En el Cuadro 10 hemos registrado los datos más significativos en relación con esta magnitud. En la fila "Intereses" computamos el peso, que por término medio, ha representado el capítulo 3 sobre el PIB.

Cuadro 10

IMPACTO DE LOS GASTOS FINANCIEROS EN EL DÉFICIT PÚBLICO (Porcentaje s/ PIB)				
	Media	1983 - 1990	1991 - 1995	1996 -2003
(a) Intereses	0,313%	0,195%	0,546%	0,286%
(b) Gastos Corrientes	3.935%	2.009%	2.832%	6.551%
(b) - (a) Gastos Corrientes (sin intereses)	3.622%	1.814%	2.287%	6.265%
	<u>Media</u>	<u>1983 - 1990</u>	<u>1991 - 1995</u>	<u>1996 -2003</u>
(c) Déficit Público / PIB	-0.283%	-0.457%	-0.485%	0.017%
(d) Déficit Primario / PIB	0.030%	-0.262%	0.060%	0.303%
(d)-(c) Diferencia	-0,313%	-0,195%	-0,546%	-0,286%
	<u>Media</u>	<u>1983 - 1990</u>	<u>1991 - 1995</u>	<u>1996 -2003</u>
Coste Financiero	10,13%	12,57%	11,79%	6,66%
Deuda Total / PIB	3,479%	1,733%	5,161%	4,174%
Fuente: elaboración propia.				

Como se desprende del Cuadro 10, en el conjunto del periodo analizado, los gastos financieros han supuesto, por término medio, el 0'313% del PIB.

En el periodo de expansión del déficit público (1983 – 1990) los intereses supusieron, como media anual, el 0'195 del PIB: la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia iniciaba su andadura y la deuda acumulada aún no había llegado a máximos históricos.

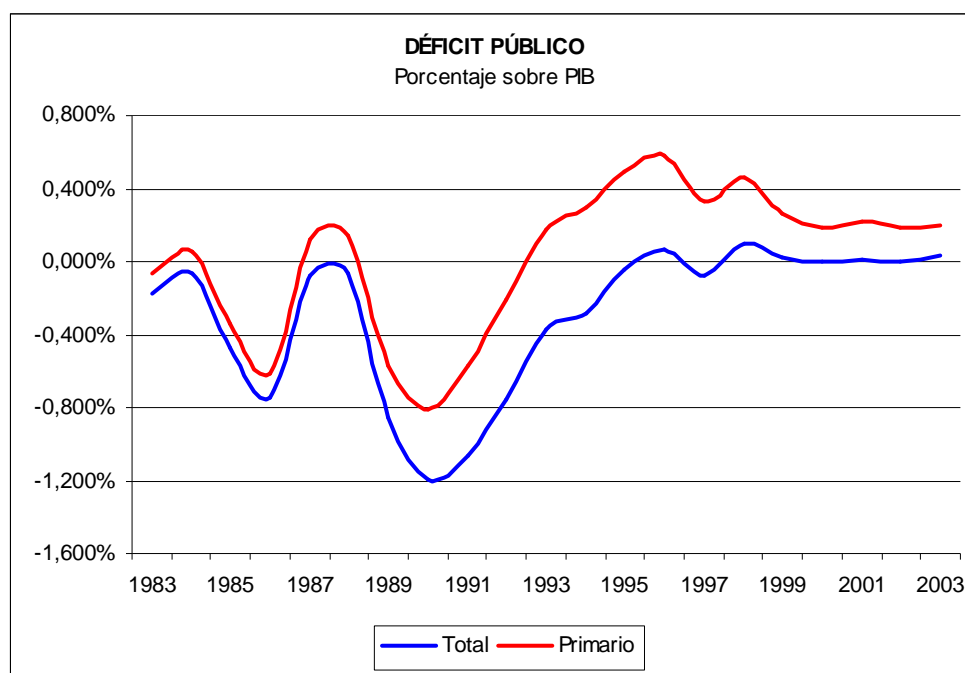
En el periodo de ajuste (1991 – 1995) su peso se dispara hasta el 0'546% del PIB: el incremento del endeudamiento, producto de los sucesivos déficit, y el endurecimiento de la política monetaria, actuaron mancomunadamente en este sentido.

Finalmente, en la etapa de consolidación del equilibrio (1996 – 2003), el peso de los intereses se reduce al 0'286% del PIB, por debajo incluso de la media de todo el periodo 1983-2003 (0'313%): la estabilización del volumen de deuda y una política monetaria laxa (que condujo a tipos de interés históricamente reducidos) permitieron este resultado.

También puede apreciarse el impacto de los gastos financieros sobre el déficit público comparando esta magnitud con el déficit primario, es decir, con el déficit público excluidos los intereses. Tal y como indica el Cuadro 10 (fila “d”), la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia habría registrado un superávit primario medio del 0'030% del PIB en el periodo 1983 - 2003 de no ser por los intereses reconocidos. Durante la etapa de ajuste, la diferencia entre ambas magnitudes se elevó a -0,546 puntos del PIB, de modo que si se registró déficit en vez de superávit fue como consecuencia del negativo impacto de los gastos financieros en las cuentas públicas. De hecho, si no hubiera sido por los gastos financieros, se habría registrado en ese periodo un superávit equivalente al 0'060% del PIB. Finalmente, en la etapa de consolidación del equilibrio presupuestario, se comprueba que el superávit público asciende por término medio al 0'017% PIB, magnitud que se elevaría al 0'303% de no ser por los gastos financieros, es decir, la favorable evolución de la política monetaria en el periodo 1996 - 2003 es una pieza clave del proceso de consolidación de ajuste.

En el Gráfico 4 hemos representado el déficit público y el déficit primario, pudiendo apreciarse cómo a partir de 1989 se produce una brecha creciente entre ambas magnitudes.

Gráfico 4



La evolución de los gastos financieros se explica tanto por el comportamiento de la política monetaria como por la propia sucesión de déficit generadores de endeudamiento. En las últimas filas del Cuadro 10 hacemos referencia a ambos aspectos. Por una parte, hemos computado el peso del endeudamiento en términos del PIB ("Deuda Total"). Por otra parte hemos estimado el coste de dicho endeudamiento como proporción entre los intereses reconocidos y el endeudamiento<sup>149</sup> ("Coste Financiero"). Por término medio, el endeudamiento ha ascendido al 3'479% del PIB regional durante el periodo 1983 - 2003, mientras que el coste financiero ha sido del 10'13%.

Durante la fase de ajuste presupuestario el endeudamiento crece 2'650 puntos del PIB, pasando del 2'532% registrado en 1990 al 5'182 de 1995, esto es, se triplica el valor medio alcanzado durante la etapa expansiva (5'161% frente a 1'733%). Mientras tanto, el coste financiero de la deuda se reducía en 0'78 puntos término medio, pasando del 12'57% de media en la fase de expansión al 11'79% como media en el periodo de

<sup>149</sup> En el Apéndice 3 detallamos la obtención de estas variables.

ajuste. A partir de 1992, la política monetaria del Banco de España comienza una etapa de lenta pero prolongada relajación que conduce a tipos de interés cada vez más bajos. Esta relajación (compartida en el ámbito de la Unión Europea) se intensifica en los momentos previos a la culminación de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria. La etapa de consolidación del equilibrio se caracteriza por unos tipos de interés significativamente inferiores a los vigentes en la época del ajuste: en nuestro caso ello se traduce en una importante reducción del coste del endeudamiento que pasa del 11'79% en el periodo 1991 - 1995 al 6'66% en el periodo 1996 – 2003.

Sobre el análisis precedente pesa una limitación importante. Los datos se han construido en proporción al PIB y, dado que el presupuesto de la Comunidad Autónoma ha ido creciendo a medida que se transferían competencias, esto es, dado que el presupuesto ha crecido a un ritmo muy superior al del PIB regional, los datos están sesgados al alza. Para matizar el análisis de la política presupuestaria en las distintas etapas examinadas (expansión, ajuste y consolidación) debemos atender al contenido o estructura del presupuesto ya que su composición nos informa de las opciones de política económica por las que se decantó el presupuestador. Así, por ejemplo, la reducción en el gasto corriente como estrategia presupuestaria de ajuste debería plasmarse en una reducción del peso de estos gastos en el total del presupuesto, esto es, con una recomposición del presupuesto que les otorgase menor peso dentro del presupuesto.

Analíticamente esto puede corroborarse en la expresión [2]. Sea  $R$  la magnitud o la partida presupuestaria que estamos examinando (por ejemplo el gasto corriente), sea  $P_{NF}$  el importe del presupuesto no financiero<sup>150</sup> (bien de ingresos, bien de gastos), y sea  $y$  el PIB autonómico a precios corrientes. Entonces se cumple que la participación de la partida  $R$  en el PIB es:

$$\frac{R}{y} = \frac{R}{P_{NF}} \cdot \frac{P_{NF}}{y} \quad [2.]$$

<sup>150</sup> La razón de relacionar estas magnitudes con el presupuesto no financiero (capítulos 1 a 7) y no con el presupuesto total (capítulos 1 a 9) estriba en evitar que las operaciones de conversión que afectan al capítulo 9, que aumentan artificialmente el volumen del presupuesto, falseen nuestras conclusiones.

esto es, el peso de  $R$  en el PIB depende del peso de la partida  $R$  en el presupuesto  $y$ , a su vez, del peso del presupuesto en el PIB. Con la asunción de nuevas competencias el término  $\left(\frac{P_{NF}}{y}\right)$  tiende a crecer, sesgando al alza el valor de  $\left(\frac{R}{y}\right)$ . En términos de incremento:

$$\Delta\left(\frac{R}{y}\right) = \frac{P}{y} \cdot \Delta\left(\frac{R}{P_{NF}}\right) + \frac{R}{P} \cdot \Delta\left(\frac{P_{NF}}{y}\right) \quad [3.]$$

La expresión [3] corrobora lo indicado anteriormente: la evolución de una magnitud  $(R)$  en relación al PIB  $(y)$  es el resultado de su evolución en relación al presupuesto más la evolución de este con relación al PIB. El término  $\Delta\left(\frac{R}{P_{NF}}\right)$  informa de la opción de política presupuestaria: el presupuestador puede optar por aumentar o reducir la prioridad de  $R$  en el presupuesto que maneja. Si embargo, el aumento en el volumen de recursos gestionados por las Comunidades Autónomas provoca valores crecientes de  $\Delta\left(\frac{P_{NF}}{y}\right)$ , de modo que la variable  $\Delta\left(\frac{R}{y}\right)$  puede ofrecer una visión distorsionada de la opción presupuestaria elegida.

En el Cuadro 11 hemos registrado el valor medio de algunas magnitudes presupuestarias en proporción al presupuesto no financiero  $\left(\frac{R}{P_{NF}}\right)$  en los periodos que hemos identificado anteriormente.

Según el Cuadro 11, el esfuerzo inversor de la Comunidad Autónoma medido como proporción de la FBK a los ingresos no financieros, declinó durante la etapa de ajuste en 0'77 puntos del PIB, pasando de una ratio media del 25'23% en el periodo 1983-1990 a una ratio media del 24'46% en el periodo 1991-1995. En el periodo de consolidación del equilibrio se acentúa la reducción del esfuerzo inversor (-7'12 puntos porcentuales) que se sitúa en un valor medio del 17'33% en el periodo 1996-2003, frente al 24'46% precedente. En el Gráfico 5 hemos representado estos datos.

También puede apreciarse en el Cuadro 11 como el gasto corriente, en proporción al conjunto de gastos no financieros, creció periodo tras periodo, pasando de un valor medio de 56'69% en el periodo de expansión a un 65'58% en el periodo de consolidación del equilibrio. Este dato, que a priori desmitifica el discurso de austeridad que se impone a partir de 1996, puede depurarse aún más si eliminamos del gasto corriente el importe de los intereses financieros. Al fin y al cabo, el importe del capítulo 3 del presupuesto de gastos no obedece a una opción deliberada de política económica, sino a las condiciones de política monetaria imperantes en cada momento (y de la deuda acumulada hasta el momento). En la última fila del Cuadro 11 hemos computado la ratio de los gastos corrientes excluidos "Intereses" en proporción al total de gastos no financieros: es el componente de gastos corriente que corresponde exclusivamente a la voluntad política del presupuestador. Puede comprobarse como en el periodo de ajuste presupuestario este ratio (47'74%) se redujo en 3'64 puntos del PIB en comparación con la ratio media registrada en el periodo de expansión (51'37%), indicando con ello que **en el periodo de ajuste la pretensión de contener el gasto corriente constituyó una estrategia deliberada del presupuestador para restaurar el equilibrio presupuestario**. Sin embargo, en el periodo de consolidación del equilibrio (1996 - 2003) la composición del presupuesto de gastos se altera significativamente, elevando el peso medio de los gastos corrientes excluidos "Intereses" hasta el 61'69% de los gastos no financieros, esto es, 13'95 puntos porcentuales más que en el periodo de ajuste. En el Gráfico 6 hemos representado el gasto corriente (con y sin Intereses).

En resumen, el proceso de ajuste y consolidación del equilibrio presupuestario en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia se caracteriza por el recorte del esfuerzo inversor y de los intereses financieros, esquema, por otra parte, análogo al seguido por el conjunto de los países que accedieron a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria. Reviglio (2001, p. 3) lo expresa en los siguientes términos: *"Durante el periodo de transición a la Unión Económica y Monetaria (1992 - 1997), los países del área euro cumplieron las restricciones presupuestarias del Tratado de Maastricht principalmente incrementando los impuestos, recortando la inversión pública, y usando diversas manipulaciones presupuestarias... Dado que la inflación estaba declinando y que la introducción del euro se hacía un objetivo cada vez más creíble, los tipos de interés nominales y las primas sobre el endeudamiento declinaron*



*gradualmente. Las reducciones estructurales y la reformas de los gastos corrientes distintos del pago de intereses jugaron un papel secundario"*<sup>151</sup>.

Cuadro 11

<b>ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO NO FINANCIERO</b>				
Valores medios de cada periodo				
	<u>Todo</u>	<u>1983 - 1990</u>	<u>1991 - 1995</u>	<u>1996 - 2003</u>
Ahorro Bruto (a)	13.61%	10.41%	12.35%	17.59%
FBK (a)	22.04%	25.23%	24.46%	17.33%
	<u>media</u>	<u>1983 - 1990</u>	<u>1991 - 1995</u>	<u>1996 - 2003</u>
Gastos corrientes (b)	60.67%	56.69%	59.16%	65.58%
Gastos de capital (b)	32.89%	35.90%	36.09%	27.88%
Ingresos corrientes (a)	73.04%	68.24%	68.12%	80.92%
Ingresos capital (a)	14.51%	17.05%	15.01%	11.67%
Gasto Corriente (sin intereses) (b)	54.44%	51.37%	47.74%	61.69%
(a): Porcentaje sobre ingresos no financieros.				
(b): Porcentaje sobre gastos no financieros.				
Fuente: elaboración propia a partir de Anexo.				

<sup>151</sup> "In the 1992-97 transition to the EMU, euro area countries complied with the Maastricht Treaty budgetary constraints mostly by increasing taxes, cutting public investment, and using various budgetary gimmicks...As inflation was coming down and the introduction of the euro became a more and more credible target, nominal interest rates and spreads on the debt gradually declined. Structural reductions and realignments of current public expenditures other than interest payment played a relatively minor role".

Gráfico 5

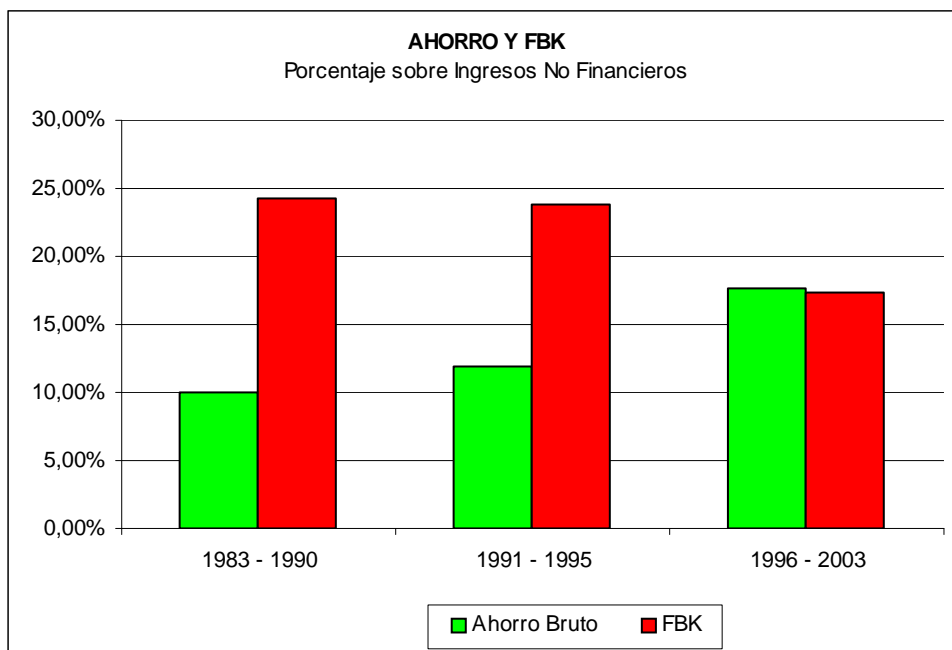
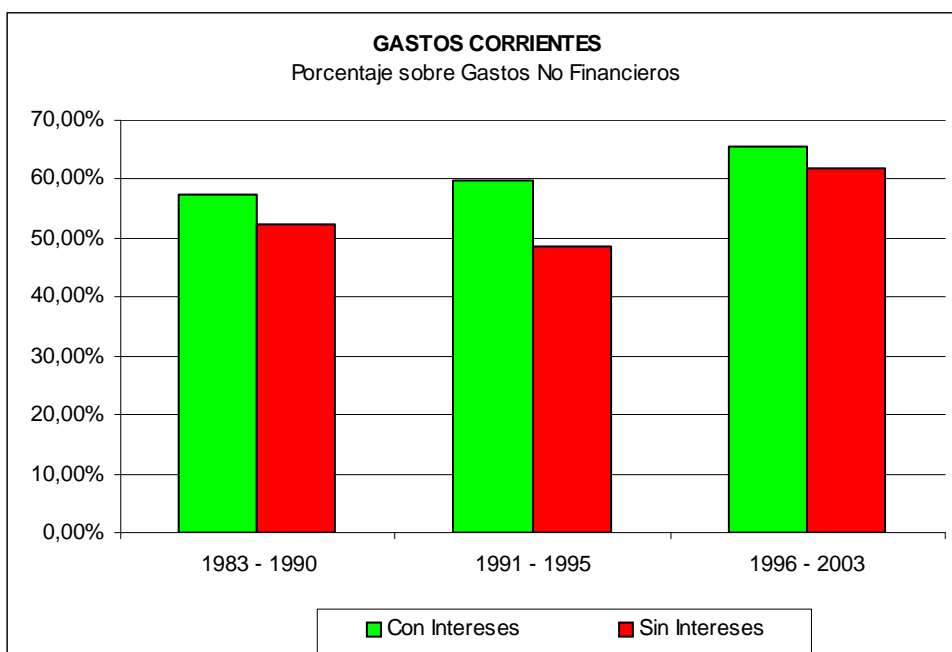


Gráfico 6



### 3.2.3. - Déficit Estructural y Orientación Fiscal.

Una pieza fundamental para cuadrar la identificación y análisis de los **hechos** relativos al déficit público es la denominada orientación fiscal. Como es bien sabido, el déficit público es una magnitud endógena con relación al PIB: buena parte de los ingresos y gastos presupuestarios dependen de la evolución del ciclo económico de modo que, en sí mismo, el déficit público no puede ofrecer información acerca de las pretensiones de política fiscal de la administración que promovió el presupuesto. En otras palabras, el déficit público efectivo es una función que depende de dos variables: la acción discrecional del Gobierno y la evolución del ciclo económico.

Con el ánimo de discriminar el déficit público entre la parte discrecional (que nos informa sobre la política económica) y la parte inducida (que nos informa de la sensibilidad del equilibrio presupuestario al ciclo económico), han sido diseñados una serie de indicadores a los que nos referimos bajo la denominación genérica de indicadores de orientación fiscal. Las principales instituciones económicas de nuestro entorno (OCDE, FMI y UE) han diseñado sus propios indicadores de orientación fiscal<sup>152</sup>, a saber:

- a) La variación del déficit ajustado del ciclo (OCDE).
- b) El Impulso Fiscal (FMI).
- c) La variación del déficit ajustado del ciclo (UE).

En términos generales, la estrategia común a estos tres métodos consiste en estimar o establecer supuestos sobre la sensibilidad de ingresos y gastos presupuestarios al PIB, estimando nuevamente los valores de cada uno de éstos bajo la hipótesis de

---

<sup>152</sup> Sobre la metodología empleada por cada institución puede consultarse, por ejemplo, Heller, Haas y Ahsan (1986) o Giorno et al (1995). Para el caso español, Gómez Jiménez (1993), Gómez Jiménez y Roldán Alegre (1995), Argimón et al (1999); Hernández de Cos (2001); Albi, González-Páramo y Zubiri (2001, p.47) o Corrales, Varela y Doménech (2002).

ausencia de *gap* de renta<sup>153</sup>, es decir, suponiendo que nos encontramos en una situación de pleno empleo. La diferencia entre los valores observados del presupuesto y los que resultan de la estimación nos informan acerca del carácter expansivo o contractivo de la política fiscal. Si el déficit público observado es mayor que el déficit público estimado, entonces la política fiscal es expansiva y viceversa.

En la práctica existen importantes diferencias operativas entre tales indicadores. En primer lugar, para conocer el *gap* de renta es necesario estimar el PIB potencial. En el caso de la OCDE el PIB potencial se estima mediante la aplicación de la Ley de Okun o mediante la estimación de la función de producción, mientras que el FMI y la UE recurren al tratamiento del PIB observado mediante el filtro Hodrick-Prescott. En segundo lugar, tanto el procedimiento de la OCDE como el de la UE requieren de la estimación de la elasticidad de cada una de las grandes partidas presupuestarias respecto al PIB, mientras que en el caso del FMI ello no es necesario.

En cuanto a los resultados de cada método, el indicador del FMI sobrestima el efecto contractivo de la política fiscal en los periodos expansivos, mientras que en los periodos recesivos sucede lo contrario. Como indica Gómez Jiménez (1993, p. 15), ello es debido a que al no emplear elasticidades de los ingresos presupuestarios respecto al PIB, el aumento de recaudación debido a la progresividad fiscal se asigna al componente discrecional. Por el contrario, el indicador de la OCDE sobrestima el efecto de la evolución coyuntural del PIB sobre los gastos presupuestarios.

A pesar de las diferencias metodológicas entre indicadores y de su impacto sobre los resultados, los trabajos existentes aplicados al caso español indican que sea cual sea el indicador empleado se llega a las mismas conclusiones en el análisis de la política fiscal<sup>154</sup>.

A efectos del análisis que pretendemos llevar a cabo hemos optado por emplear el Impulso Fiscal del FMI en vez de los indicadores de la OCDE y la UE. Estos dos últimos procedimientos requieren de la estimación econométrica de las elasticidades de

---

<sup>153</sup> Se denomina *gap* de renta a la diferencia entre el PIB observado y el PIB potencial.

<sup>154</sup> Véase, por ejemplo, Gómez Jiménez (1993, p. 17 y 33).

las partidas presupuestarias (fundamentalmente ingresos<sup>155</sup>) en relación con el PIB. En nuestra opinión, en el ámbito de las Comunidades Autónomas la aplicación de la metodología de la UE y de la OCDE resulta problemática por dos razones. De una parte, la breve historia autonómica impide disponer de series temporales prolongadas que garanticen buenas condiciones econométricas a las estimaciones efectuadas. Por otra parte, como el proceso de construcción autonómica ha sido también un proceso de creación de las haciendas autonómicas, que se ha plasmado en una sucesión de modelos de financiación (que sólo muy recientemente ha alcanzado carácter estable y definitivo), las series de que disponemos presentan acusados cambios estructurales. Por ambas razones hemos optado por elegir el Impulso Fiscal como indicador de la orientación de la política presupuestaria en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. En el Apéndice 2 (página 366) explicamos con detalle el procedimiento seguido para su cálculo así como las fuentes empleadas.

En el Cuadro 12 hemos resumido los elementos más importantes relacionados con el cálculo del Impulso Fiscal en relación con el **déficit efectivo**, mientras que el Cuadro 13 ha sido construido a partir del **déficit primario**, es decir, el déficit público excluidos los intereses. De este modo, recogemos alternativamente el impulso fiscal total y el impulso fiscal primario, lo cual es especialmente interesante para aislar nuestras conclusiones de los cambios de signo de la política monetaria que tanta influencia han tenido, como hemos comprobado, en la determinación del déficit público. Concretamente las variables contenidas en ambos cuadros son el Saldo Cíclico Neutral ( $SCN_t$ ), el Déficit Público ( $DP_t$ ), el Efecto Cíclico del Presupuesto ( $ECP_t$ ) y el Impulso Fiscal ( $IF_t$ ).

Según el FMI, se considera que la política fiscal ha sido más expansiva que en el ejercicio precedente si  $IF_t > 0$  y viceversa.

---

<sup>155</sup> Por el lado de los gastos sólo las prestaciones por desempleo son significativamente elásticas frente a la evolución del PIB. Además, dichas prestaciones corren a cargo del presupuesto de la Administración Central, no de las Comunidades Autónomas.

Cuadro 12

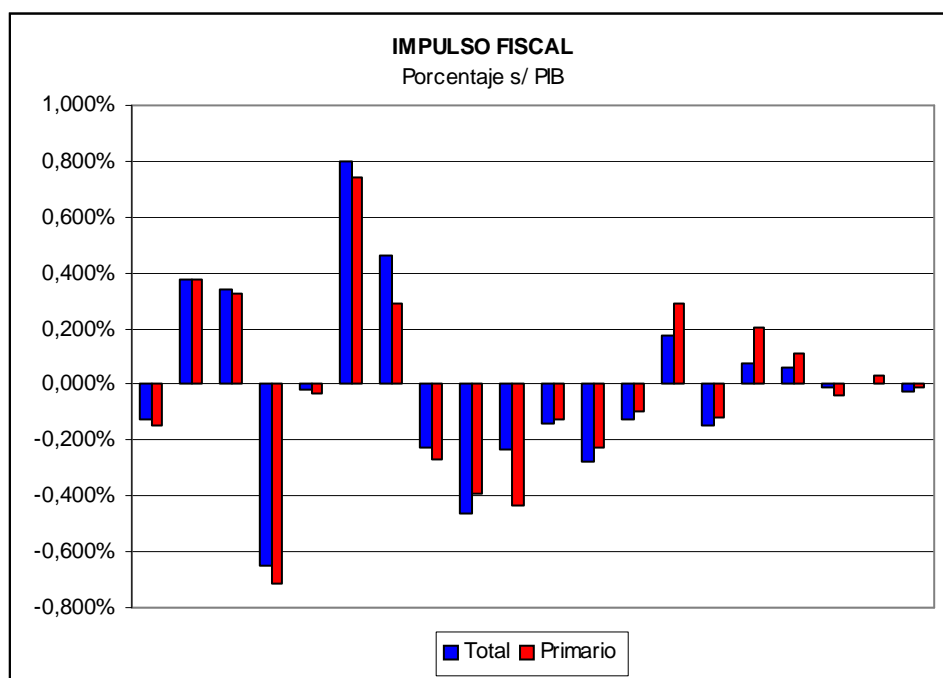
IMPULSO FISCAL TOTAL (Porcentaje sobre PIB)				
AÑO	$SCN_t$	$DP_t$	$ECP_t$	$IF_t$
1983	-0.170%	-0.170%	0.000%	---
1984	-0.192%	-0.067%	-0.125%	-0.125%
1985	-0.212%	-0.466%	0.254%	0.379%
1986	-0.156%	-0.748%	0.591%	0.337%
1987	-0.138%	-0.077%	-0.061%	-0.653%
1988	-0.146%	-0.065%	-0.080%	-0.019%
1989	-0.117%	-0.856%	0.739%	0.819%
1990	-0.066%	-1.206%	1.140%	0.402%
1991	-0.087%	-0.958%	0.872%	-0.269%
1992	-0.122%	-0.760%	0.639%	-0.233%
1993	-0.182%	-0.376%	0.193%	-0.445%
1994	-0.182%	-0.285%	0.103%	-0.090%
1995	-0.217%	-0.046%	-0.172%	-0.275%
1996	-0.224%	0.064%	-0.288%	-0.116%
1997	-0.187%	-0.075%	-0.112%	0.176%
1998	-0.168%	0.101%	-0.269%	-0.158%
1999	-0.165%	0.017%	-0.182%	0.087%
2000	-0.130%	-0.005%	-0.125%	0.057%
2001	-0.131%	0.006%	-0.137%	-0.012%
2002	-0.132%	0.001%	-0.132%	0.004%
2003	-0.130%	0.032%	-0.161%	-0.029%
Fuente: elaboración propia.				

Cuadro 13

IMPULSO FISCAL PRIMARIO (Porcentaje sobre PIB)				
AÑO	$SCN_t$	$DP_t$	$ECP_t$	$IF_t$
1983	-0.068%	-0.068%	0.000%	---
1984	-0.088%	0.059%	-0.147%	-0.147%
1985	-0.107%	-0.340%	0.233%	0.379%
1986	-0.055%	-0.613%	0.558%	0.325%
1987	-0.038%	0.120%	-0.159%	-0.716%
1988	-0.045%	0.143%	-0.188%	-0.029%
1989	-0.019%	-0.573%	0.554%	0.742%
1990	0.029%	-0.823%	0.852%	0.297%
1991	0.009%	-0.466%	0.475%	-0.376%
1992	-0.023%	-0.204%	0.181%	-0.294%
1993	-0.079%	0.176%	-0.255%	-0.436%
1994	-0.079%	0.300%	-0.379%	-0.124%
1995	-0.112%	0.496%	-0.607%	-0.229%
1996	-0.118%	0.584%	-0.702%	-0.095%
1997	-0.084%	0.327%	-0.411%	0.292%
1998	-0.066%	0.464%	-0.531%	-0.120%
1999	-0.063%	0.260%	-0.323%	0.207%
2000	-0.030%	0.185%	-0.215%	0.108%
2001	-0.031%	0.221%	-0.252%	-0.036%
2002	-0.032%	0.184%	-0.216%	0.035%
2003	-0.030%	0.199%	-0.229%	-0.013%
Fuente: elaboración propia.				

Tal y como se muestra en el Gráfico 7, en el que representamos el impulso fiscal en términos del PIB, el Impulso Fiscal Primario y el Impulso Fiscal Total sólo muestran diferencias de intensidad pero no de sentido, por lo que ambos pueden ser empleados indistintamente para examinar la orientación de la política fiscal.

Gráfico 7



Para interpretar mejor los resultados, en el Cuadro 14 ofrecemos de manera resumida el comportamiento del Impulso Fiscal (total y primario) atendiendo a las fases del déficit público que identificábamos en el epígrafe anterior (expansión, ajuste y consolidación del equilibrio). Los datos de ambos cuadros corroboran la clasificación que establecimos anteriormente<sup>156</sup>.

En el periodo de expansión del déficit público (1984 - 1990) el impulso fiscal es positivo por un valor medio de 0'163 puntos porcentuales del PIB (0'122 de impulso primario), de lo que se concluye el carácter expansivo de la política fiscal en este periodo en el que se gestan los grandes déficit públicos de inicios de los años '90.

La etapa de ajuste se caracteriza por una orientación contractiva de la política fiscal, registrándose un valor medio de -0'262 puntos porcentual del PIB (-0'292 de

<sup>156</sup> No existe dato de Impulso Fiscal correspondiente al año 1983 ya que, por definición, la construcción de este indicador excluye el año base o año de partida.



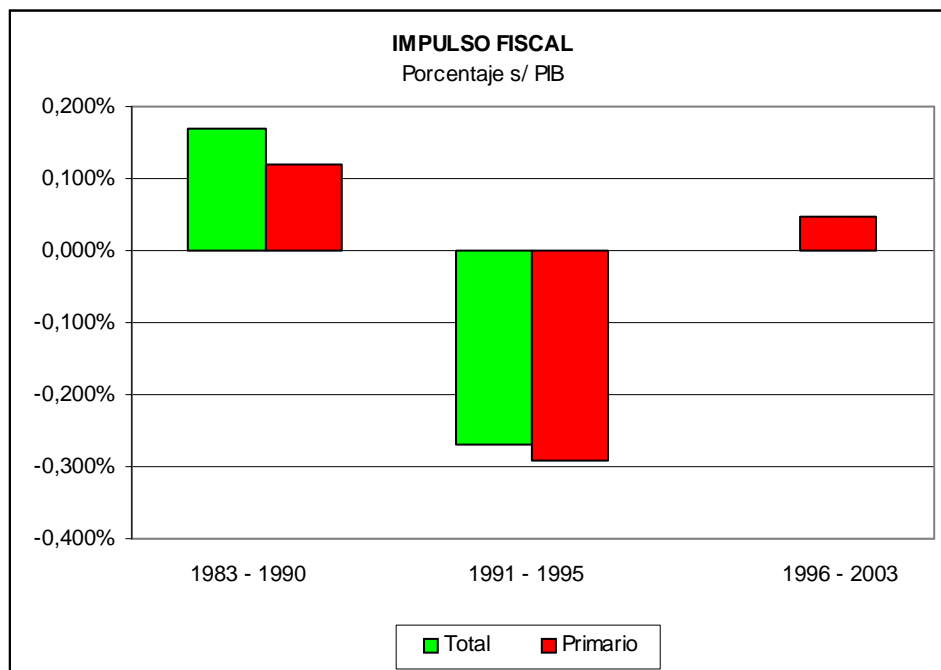
impulso primario). Puede apreciarse que (en valor absoluto) el impulso fiscal primario es mayor que el impulso fiscal total. Ello confirma que el endurecimiento de la política monetaria y la consiguiente expansión de los gastos por intereses condujeron a una política fiscal menos restrictiva de la que el presupuestador hubiese deseado.

Por último, la etapa de consolidación del equilibrio presupuestario (1996 - 2003) ofrece un valor neutro del Impulso Fiscal en términos totales (+0'001 puntos porcentuales del PIB) y positivo en términos primarios (+0'047 puntos): excluyendo el efecto de los gastos financieros, la política fiscal es notablemente más expansiva que durante la etapa de ajuste, lo cual reafirma nuestro hallazgo anterior en el sentido de que buena parte de la consolidación del equilibrio descansa sobre la favorable coyuntura monetaria.

Cuadro 14

<b>IMPULSO FISCAL</b> Valores medios de cada periodo				
	TOTAL PERIODO	Expansión 1984 - 1990	Ajuste 1991 - 1995	Consolidación 1996 - 2003
Total	-0,008%	0,163%	-0,262%	0,001%
Primario	-0,011%	0,122%	-0,292%	0,047%
Fuente: elaboración propia a partir del Cuadro 12 y del Cuadro 13.				

Gráfico 8



#### 3.2.4.- La Sostenibilidad de la Política Fiscal.

No sólo el "Impulso Fiscal" nos permite caracterizar el proceso de ajuste. Una estrategia complementaria para delimitar la acción del presupuestador consiste en interrogarse acerca del momento en que la política fiscal seguida por el presupuestador se torna "insostenible" y medir el tiempo que tarda en retornar a la senda de "sostenibilidad". Es decir, contrastamos la necesidad de ajuste (insostenibilidad fiscal) con la orientación fiscal del presupuesto (Impulso Fiscal).

En realidad; *"la bibliografía respecto a la sustentabilidad de la política fiscal es relativamente reciente y surge ante la preocupación por el creciente déficit público y los montos de deuda en los países desarrollados . El punto de partida es el*

*cuestionamiento sobre si el Gobierno puede mantener de modo indefinido un déficit fiscal, refinanciándolo mediante deuda pública sin restricción*"<sup>157</sup>. Los análisis empíricos de sostenibilidad suelen tener como punto de partida el trabajo de Hamilton y Flavin (1986), en el que a partir de la idea de estacionariedad y mediante la estimación econométrica de la restricción intertemporal del Gobierno, ofrecen un test que permite dilucidar si, en el periodo analizado, la política fiscal ha sido sostenible o no<sup>158</sup>. En el caso que nos ocupa este tipo de procedimiento no es de utilidad: no tratamos de evaluar globalmente la sostenibilidad fiscal en el conjunto del periodo 1983 - 2003, sino obtener un marcador que, año a año, nos informe de dicha sostenibilidad, de modo que podamos confrontar el resultado obtenido con la orientación fiscal que cada año ha imprimido el Gobierno regional al presupuesto.

En nuestro caso emplearemos un indicador denominado "Gap Fiscal de Medio Plazo". El Gap Fiscal de Medio Plazo se define como la diferencia entre la ratio de ingresos no financieros observada y la que se requeriría para mantener la ratio de endeudamiento en una senda estable, dados los gastos no financieros actuales y los previstos para los dos próximos años, el tipo de interés y la tasa de crecimiento<sup>159</sup>. Analíticamente, su expresión viene dada por:

$$GM_t = s_t^* - (r - y) \cdot b_t \quad [4.]$$

siendo  $GM_t$  el gap fiscal de medio plazo,  $s_t^*$  el superávit primario en términos del PIB,  $r$  el tipo de interés real,  $y$  la tasa real de crecimiento del PIB y  $b_t$  la ratio de endeudamiento en términos del PIB. Si  $GM_t$  es negativo entonces la política fiscal es menos sostenible que en el ejercicio precedente y viceversa.

Como indica Gómez Jiménez (1993, p. 20), *"la sostenibilidad de la política fiscal depende tanto de elementos bajo el control directo de las autoridades fiscales*

<sup>157</sup> Solís Soberón y Villagómez (1999, p. 696).

<sup>158</sup> En el caso de la economía española, este tipo de análisis ha sido efectuado por De Castro y Hernández de Cos (2002) al periodo 1964 - 1998; y por Santos Bravo y Silvestre (2002) para una selección de 11 países de la Unión Europea.

<sup>159</sup> Gómez Jiménez (1993), página 24.

*(fundamentalmente, los programas de gasto y de la mayoría de los ingresos) como de factores no directamente controlables (por ejemplo el tipo de interés real y la tasa de crecimiento de la economía). Es, por tanto, deseable disponer de un indicador que pueda reflejar la sensibilidad del saldo presupuestario respecto a ambos tipos de factores". Siguiendo a este autor emplearemos el "Gap Fiscal de Medio Plazo", si bien existe una ingente literatura que aborda la construcción de indicadores alternativos de sostenibilidad fiscal<sup>160</sup>.*

En el Cuadro 15 hemos registrado los datos obtenidos en relación del Gap Fiscal de Medio Plazo y en el Gráfico 9 hemos representado dichos valores<sup>161</sup>.

Como puede comprobarse tanto en el Cuadro 15 como en el Gráfico 9, **desde 1983 hasta 1993, la política fiscal de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia se caracterizó por su inequívoca insostenibilidad**, con un Gap Fiscal de Medio Plazo que ofrece valores negativos año tras año. Tales valores son, además, crecientes (en términos absolutos) hasta 1991, año en el que, como antes indicábamos, se produce un giro en la orientación de la política fiscal, confirmando con ello el creciente deterioro de la situación presupuestaria. De ahí que afirmemos que el proceso de ajuste se inicia **tardíamente**. Pero, además, iniciado el proceso de ajuste, la insostenibilidad se mantiene aún durante dos años más (1992 y 1993) durante los cuales el Gap continúa ofreciendo valores de signo negativo aunque más moderados. De ahí que afirmemos que **el proceso de ajuste fue lento una vez iniciado**.

---

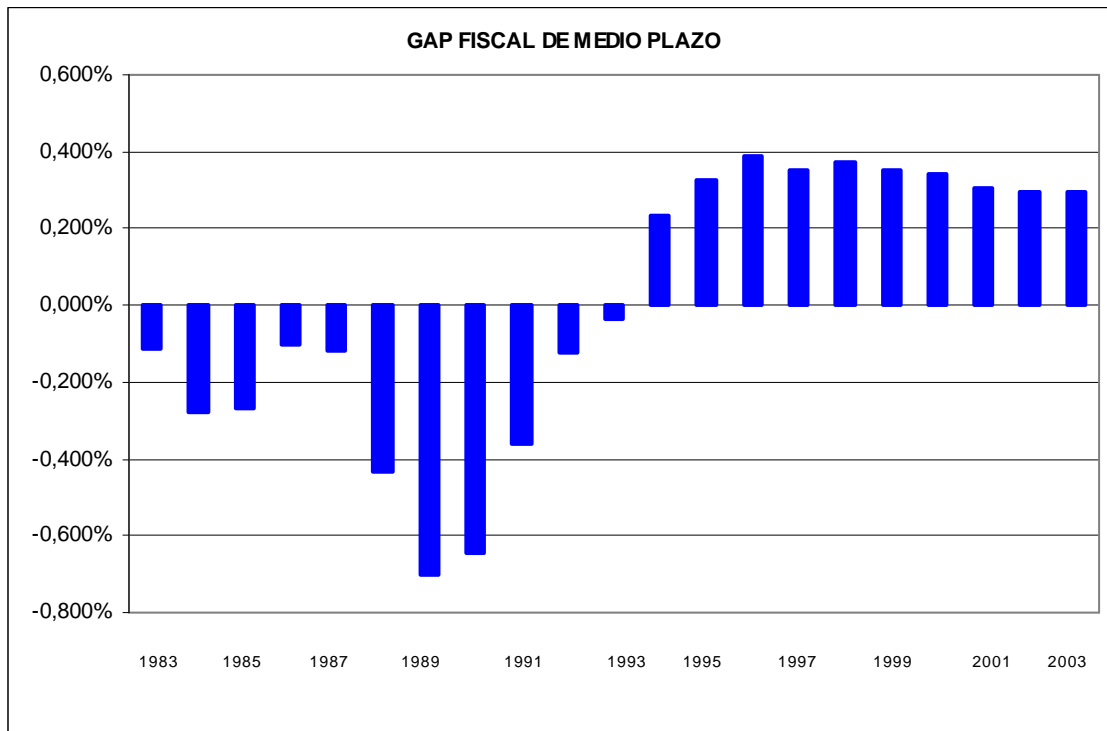
<sup>160</sup> Por ejemplo Blanchard (1990), Rudin y Smith (1994), Talvi y Vegh (2000) o Croce y Juan Ramón (2003).

<sup>161</sup> En el Apéndice 6 (página 31) explicamos en detalle el proceso de obtención de este indicador.

Cuadro 15

GAP FISCAL DE MEDIO PLAZO		
<u>Año</u>	<u>GAP</u>	<u>SOSTENIBILIDAD</u>
1983	-0.111%	No
1984	-0.280%	No
1985	-0.266%	No
1986	-0.102%	No
1987	-0.121%	No
1988	-0.434%	No
1989	-0.671%	No
1990	-0.614%	No
1991	-0.326%	No
1992	-0.124%	No
1993	-0.038%	No
1994	0.233%	Sí
1995	0.325%	Sí
1996	0.389%	Sí
1997	0.354%	Sí
1998	0.374%	Sí
1999	0.350%	Sí
2000	0.341%	Sí
2001	0.304%	Sí
2002	0.295%	Sí
2003	0.294%	Sí
Fuente: elaboración propia a partir de Anexo.		

Gráfico 9



### 3.3. - El Endeudamiento.

Como se indica en el Documento nº 5 de los "Principios Contables Públicos" (IGAE):

*"El endeudamiento público es toda situación jurídico-pasiva de las Administraciones Públicas surgida directa o indirectamente como consecuencia de un contrato de préstamo...El endeudamiento público atendiendo al carácter divisible o indivisible de la deuda, se clasifica en emisiones en masa y en operaciones singulares de préstamo".*

A la variación, en un periodo determinado (generalmente anual) del endeudamiento ( $B$ ) la denominamos Variación Neta de Pasivos Financieros ( $VNPF$ ). Esto es:

$$VNPF_t = B_t - B_{t-1}$$

Desde la perspectiva presupuestaria, el endeudamiento tiene su origen en la necesidad de financiar el déficit público. En un presupuesto equilibrado, la brecha entre los capítulos 1 a 7 de ingresos y sus correspondientes de gastos ha de ser cubierta, bien mediante la liquidación de activos financieros (capítulo 8), bien mediante la emisión de pasivos financieros (capítulo 9).

Y del mismo modo que en el caso del déficit público los datos obtenidos dependen de los criterios de delimitación empleados, la cifra de endeudamiento y la  $VNPF$  van a depender de la delimitación del sector público autonómico. En nuestro caso, aplicaremos la misma delimitación que empleamos para obtener los datos del déficit público en un epígrafe anterior.

Es preciso señalar que en el ámbito autonómico, y propiciado por el Protocolo de Déficit Excesivo, se ha avanzado sustancialmente en la compilación y difusión

pública de datos relativos al endeudamiento tal y como muestran Rubio y Sanz (2000). Concretamente, existen dos publicaciones del Banco de España (*Boletín Estadístico* y *Cuentas Financieras de la Economía Española*) que ofrecen datos anuales (y con carácter trimestral desde inicios de 1999) relativos al endeudamiento de las Comunidades Autónomas.

Sin lugar a dudas estas fuentes constituyen un instrumento imprescindible para el análisis de la situación financiera de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, con el ánimo de mantener la mayor uniformidad posible en el origen y calidad de los datos empleados, hemos optado por recurrir a la Cuenta General y a los Informes de Fiscalización del Tribunal de Cuentas para conocer el endeudamiento de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. En un sentido similar, Martínez López (2000) indica en su análisis del endeudamiento de la Junta de Andalucía que *"las dos principales fuentes estadísticas que ofrecen datos sobre el endeudamiento autonómico son el Banco de España y las propias Comunidades Autónomas. El Banco de España obtiene su información tanto de fuentes exógenas como de las Haciendas regionales; en efecto, por un lado se encuentra la Central de Información de Riesgos (CIR), que proporciona al Banco emisor los datos del crédito otorgado por las instituciones de crédito residentes; por otro lado, las Administraciones autonómicas aportan información al Banco de España a partir de sus propios registros internos. Los retrasos con que se dispone de esta información así como el carácter indirecto de sus fuentes primarias conducen a emplear los datos proporcionados directamente por la Hacienda autonómica"*.

Al igual que sucediera con los datos del déficit público, también en este caso los errores detectados por el Tribunal de Cuentas en sus Informes de Fiscalización obligan a corregir los datos que aparecen en el balance de la Comunidad Autónoma. Básicamente los errores consisten bien en la contabilización de operaciones no ejecutadas (amortizaciones presupuestadas pero no ejecutadas y préstamos no autorizados o autorizados pero no dispuestos), bien en su incorrecta imputación temporal<sup>162</sup>.

---

<sup>162</sup> En el Anexo 3 (página 31) incluimos una relación detallada de las correcciones propuestas por el Tribunal de Cuentas a los datos de endeudamiento que la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia incluye en su Cuenta General.

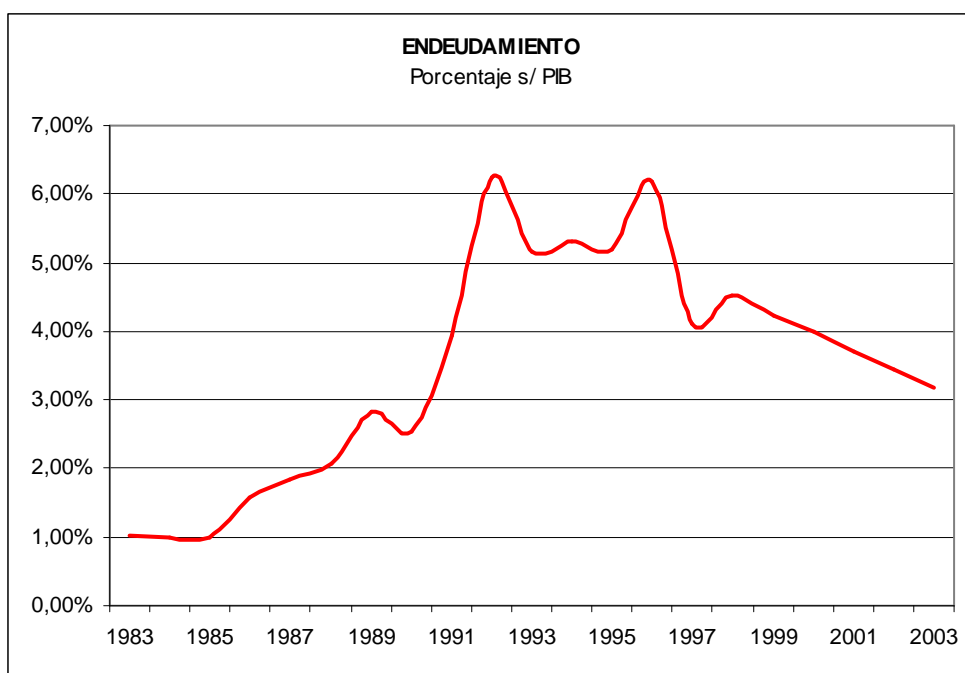


En el Cuadro 16 hemos registrado los datos relativos al endeudamiento de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (según Balance), las correcciones propuestas por el Tribunal de Cuentas en sus Informes de Fiscalización y el endeudamiento corregido. Hemos computado tanto el endeudamiento a largo plazo (presupuestario) como el endeudamiento a corto plazo (extrapresupuestario).

Cuadro 16

<b>ENDEUDAMIENTO</b> (Millones de pesetas)				
Año	Según Balance (a)	Correcciones (b)	Corregido (c)=(a+b)	Deuda / PIB
1983	5.532	0	5.532	1,025%
1984	6.145	0	6.145	1,001%
1985	6.689	0	6.689	0,993%
1986	12.677	0	12.677	1,576%
1987	16.387	0	16.387	1,839%
1988	19.925	0	19.925	2,060%
1989	35.668	-4.757	30.911	2,836%
1990	42.370	-10.700	31.670	2,532%
1991	56.750	-3.549	53.201	3,928%
1992	71.675	18.740	90.415	6,246%
1993	76.487	0	76.487	5,155%
1994	83.958	0	83.958	5,296%
1995	89.235	-2.762	86.473	5,182%
1996	101.160	8.505	109.665	6,183%
1997	91.491	-12.176	79.315	4,120%
1998	93.472	0	93.472	4,518%
1999	94.455	-774	93.681	4,239%
2000	97.552	0	97.552	4,008%
2001	97.552	No emitido	97.552	3,713%
2002	97.552	No emitido	97.552	3,434%
2003	97.552	No emitido	97.552	3,179%
Fuente: elaboración propia a partir de Informes de Fiscalización y Cuenta General.				

Gráfico 10



Como decíamos, la Variación Neta de Pasivos Financieros (en adelante VNPF) nos informa del incremento operado por el endeudamiento público en el transcurso del ejercicio presupuestario, esto es, la diferencia entre las operaciones crediticias concertadas y las amortizaciones practicadas. A efectos prácticos se calcula como la diferencia entre el capítulo 9 de ingresos y el capítulo 9 de gastos, con lo cual sólo recoge las variaciones en el endeudamiento de naturaleza presupuestaria. Si su valor es positivo el endeudamiento presupuestario habrá aumentado en el ejercicio, si su valor es negativo habrá disminuido.

Esta magnitud sólo incluye el endeudamiento de naturaleza presupuestaria y financiera. En consecuencia, no se tienen en cuenta las operaciones de crédito por plazo inferior al año (operaciones de tesorería, extrapresupuestarias por definición) ni el crédito comercial (deudas con proveedores, por ejemplo) o con las Administraciones Públicas (por cuotas de seguridad social a cargo de la empresa, por ejemplo). El Endeudamiento no es otra cosa que el saldo, en un momento dado, de la VNPF acumulada a lo largo de la historia de la entidad que estemos analizando salvo, como

ocurre en este caso, que existan operaciones a corto plazo, que se computarían en el nivel de endeudamiento pero no en la VNPF.

En el Cuadro 17 hemos registrado algunas la VNPF, tanto en términos absolutos como en proporción al PIB.

Cuadro 17

<b>VARIACIÓN NETA DE PASIVOS FINANCIEROS</b> (Millones de Pesetas)			
AÑO	VNPF	VNPF/PIB	VNPF / Déficit
1983	1.441	0,27%	-1,57
1984	443	0,07%	-1,08
1985	1.080	0,16%	-0,34
1986	8.653	1,08%	-1,44
1987	489	0,05%	-0,71
1988	-170	-0,02%	0,27
1989	2.301	0,21%	-0,25
1990	4.752	0,38%	-0,31
1991	8.691	0,64%	-0,67
1992	22.611	1,56%	-2,05
1993	8.247	0,56%	-1,48
1994	4.450	0,28%	-0,98
1995	1.753	0,11%	-2,30
1996	11.592	0,65%	10,29
1997	-10.727	-0,56%	7,39
1998	1.445	0,07%	0,69
1999	984	0,04%	2,61
2000	3.096	0,13%	25,81
2001	4.516	0,18%	28,42
2002	0	0%	0
2003	0	0%	0
Fuente: elaboración propia a partir de datos de Anexo.			

### 3.4. - Las Empresas Públicas.

En el Cuadro 18 hemos resumido la evolución de las entidades integrantes el sector empresarial autonómico en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Como indicábamos anteriormente refiriéndonos a los criterios de delimitación del sector público, las empresas públicas pueden ser de dos tipos: Entidades de Derecho Público y Sociedades Anónimas. Para cada una de ellas hemos incluido su periodo de vigencia, esto es, la fecha en que se integran en el sector público (bien por fundación, bien por adquisición) y, en su caso, la fecha de exclusión (normalmente por disolución). Asimismo, hemos incluido el porcentaje de participación de la Comunidad Autónoma en dichas empresas.

Los hechos identificados hasta el momento en relación con el déficit público y el endeudamiento lo han sido a partir de la consolidación presupuestaria de la Administración General y de sus Organismos Autónomos. No hemos tenido en cuenta, al menos *explícitamente*, la información relativa a la actividad del sector empresarial constituido por las entidades relacionadas en el Cuadro 18. Decimos *explícitamente* porque, en parte, la incidencia de las empresas regionales en el déficit público aparece en la medida en que estas entidades reciben fondos presupuestarios procedentes de la Administración Regional o de sus Organismos Autónomos.

Como se aprecia en el Cuadro 18, a comienzos de la década de los 90 es cuando se produce la eclosión del sector público empresarial en la Región de Murcia. Hasta ese momento sólo existían dos empresas públicas plenamente participadas por la Comunidad Autónoma (el Consejo de la Juventud y el Instituto de Fomento) así como participaciones minoritarias en algunas empresas principalmente dedicadas a la promoción de suelo industrial y residencial<sup>163</sup>.

---

<sup>163</sup> Concretamente Polígonos Industriales de Cartagena SA (20%), Unión de Empresarios de Murcia SGR (49 - 51%), Sociedad de Promoción y Equipamiento del Suelo de Lorca SA (17'62%) o Urbanizadora Municipal SA (22'98%).

Coincidiendo con la última legislatura de Gobierno socialista (1991-1995), y en medio de la severa crisis económica que caracterizó aquel periodo, se procede a la creación de numerosas empresas públicas, así como a la transformación de organismos autónomos, algunas de las cuales ni siquiera llegaron a tener actividad<sup>164</sup>.

Para ofrecer una primera idea del posible impacto de las empresas públicas en la actividad financiera de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en el Cuadro 19 hemos representado el importe del activo de aquéllas en tres momentos del periodo analizado y que coinciden con el periodo de expansión del sector empresarial autonómico.

En el ejercicio 1991 las empresas públicas regionales conformaban un activo de 5.209 millones de pesetas. Esta cifra puede considerarse sobrevalorada ya que en realidad la empresa Undemur SGR SA sólo fue participada por la Comunidad Autónoma en un porcentaje superior al 50% durante dos años, de modo que el Instituto de Fomento, es con diferencia, el principal elemento de este sector.

Entre los años 1996 y 2001 el tamaño del sector empresarial autonómico experimenta un notable crecimiento, registrando un activo por importes respectivos de 15.984 y 30.937 millones de pesetas.

Además, a partir de 1996 se encuentra configurado el "núcleo duro" del sector público empresarial: tres empresas (Servicio Murciano de Salud, Instituto de Fomento y Murcia Cultural SA) agrupan más del 90% del activo empresarial de la Comunidad Autónoma.

Si nos atenemos al volumen de recursos movilizados, así como a su carácter estructuralmente deficitario, probablemente la operación más destacable de aquel periodo sea la conversión en empresa pública del que, hasta entonces, había sido organismo autónomo encargado de la prestación de servicios sanitarios: en 1994 se crea el Servicio Murciano de Salud como entidad de derecho público en sustitución del Servicio de Salud de la Región de Murcia.

<sup>164</sup> Como por ejemplo la Sociedad para la Promoción de la Vivienda y el Suelo SA o Teletrés SA.

Transformaciones de esta naturaleza son altamente relevantes en nuestro estudio del déficit público dado que, como indicábamos antes, las cuentas de las empresas públicas no se consolidan con las de la Administración General y los Organismos Autónomos. De este modo, si los Organismos Autónomos deficitarios son convertidos en empresas públicas se reduce el cómputo del déficit público según el criterio que *de facto* viene siendo seguido por la Comunidad Autónoma y el Tribunal de Cuentas. Decimos *de facto* porque es práctica habitual que la Comunidad Autónoma incluya en su Cuenta General un presupuesto consolidado que excluye las empresas públicas, aceptándolo como válido dicho tribunal y tomándolo como referencia para su labor fiscalizadora.

Así, por ejemplo, cuando el Tribunal de Cuentas verifica si la carga financiera de la Comunidad Autónoma supera o no el 25% de los ingresos corrientes no incluye la carga financiera en la que incurren las empresas públicas y otro tanto sucede con la afectación de las operaciones de crédito a gastos de inversión.

Cuadro 18

<b>EMPRESAS PÚBLICAS</b>		
<b><u>A.1. ENTIDADES DE DERECHO PÚBLICO.</u></b>	<b><u>Periodo</u></b>	<b><u>Participación</u></b>
Consejo de la Juventud <sup>165</sup>	1984 -	100,00%
Consejo Económico y Social de la Región de Murcia	1994 -	100,00%
Instituto de Fomento <sup>166</sup>	1986 -	100,00%
Onda Regional de Murcia <sup>167</sup>	1990 -	100,00%
Servicio Murciano de Salud <sup>168</sup>	1995 -	100,00%
<b><u>A.2. SOCIEDADES ANÓNIMAS.</u></b>	<b><u>Periodo</u></b>	<b><u>Participación</u></b>
Agrovia SA	1989 - 1994	100,00%
Bullas Turística SA	1994 - 1996	100,00%
Centro Comercial Santa Ana SA	1993 - 1995	100,00%
Fundación Hospital de Cieza		
Industrial Alhama SA	1991 -	96,00%
Murcia Cultural SA	1990 -	100,00%
Murcia 92 SA	1990 - 1994	100,00%
Región de Murcia Turística SA	1992 -	100,00%
Sociedad de Recaudación SA	1993 - 1999	100,00%
Sociedad para la Promoción del Suelo y la Vivienda SA <sup>169</sup>	1995	100,00%
Sociedad para la Promoción Turística del Noroeste SA	1990 -	99,00%
Teletrés SA <sup>170</sup>	1990 - 1994	100,00%
Centro de Alto Rendimiento Infanta Cristina <sup>171</sup>	2002-	100,00%
Fuente: elaboración propia a partir de Informes de Fiscalización (Tribunal de Cuentas)		

<sup>165</sup> Creado por Ley 3/1984, de 26 de septiembre, por la que se crea el Consejo de la Juventud de la Región de Murcia.

<sup>166</sup> Entre 1983 y 1986 el Instituto de Fomento fue Organismo Autónomo. Con la aprobación de la Ley 6/1986, de 24 de mayo, del Instituto de Fomento de la Región de Murcia, pasa a ser empresa pública en la modalidad de entidad de derecho público.

<sup>167</sup> Creada mediante Ley 9/1988 de 11 de noviembre, como sociedad anónima que, junto a Teletrés SA, integraban el ente público Radio Televisión Murciana (RTVMUR). Con la Ley 7/1994, de 17 de noviembre, se extingue RTVMUR y Onda Regional de Murcia adquiere el carácter de entidad de derecho público.

<sup>168</sup> En 1990 se crea el Servicio de Salud de la Región de Murcia, como Organismo Autónomo administrativo. En 1994 cesa su actividad con la creación de la empresa pública Servicio Murciano de Salud (entidad de derecho público).

<sup>169</sup> Nunca llegó a tener actividad.

<sup>170</sup> Ídem.

Cuadro 19

TAMAÑO DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS (Millones de pesetas)						
	Activo 1991	%	Activo 1996	%	Activo 2001	%
Servicio Murciano de Salud	---	---	6.536	40,9%	16.991	54,9%
Instituto de Fomento	2.957	56,8%	7.799	48,8%	7.934	25,6%
Murcia Cultural SA	---	---	107	0,7%	3.945	12,8%
Industrialhama SA	514	9,9%	494	3,1%	921	3,0%
Región de Murcia Turística SA	---	---	351	2,2%	576	1,9%
Sociedad para la Promoción Turística del Noroeste SA	495	9,5%	394	2,5%	443	1,4%
Onda Regional de Murcia	---	---	138	0,9%	82	0,3%
Consejo Económico y Social de la Región de Murcia	---	---	56	0,4%	39	0,1%
Consejo de la Juventud	---	---	5	0,0%	7	0,0%
Undemur SGR SA	1.243	23,9%	0	0,0%	0	0,0%
Centro Comercial Santa Ana SA	---	---	11	0,1%	---	---
Sociedad de Recaudación SA	---	---	93	0,6%	0	0,0%
<b>TOTAL</b>	<b>5.209</b>	<b>100,0%</b>	<b>15.984</b>	<b>100,0%</b>	<b>30.937</b>	<b>100,0%</b>
Fuente: elaboración propia a partir de Informes de Fiscalización del Tribunal de Cuentas e Informes de Auditoría de la Consejería de Economía y Hacienda.						

Este criterio probablemente haya de ser cambiado como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley de Estabilidad Presupuestaria: en ella se fija el principio de estabilidad presupuestaria en términos de capacidad / necesidad de financiación del sector público y este sector, según el SEC/95, necesariamente incluye las empresas públicas "no productoras de mercado" y que, en el caso de la Región de Murcia, son todas las que integran el sector empresarial público.

En tales condiciones, que las empresas públicas sean o no un mecanismo de ocultación de déficit público depende, en última instancia de la actitud del Gobierno

<sup>171</sup> Creado por Ley 7/2002, de 25 de junio, de Creación de la Empresa Pública "Centro de Alto Rendimiento Infanta Cristina".



regional frente a las situaciones deficitarias que pudieran producirse. Hasta el momento, cuando las entidades de derecho público han incurrido en pérdidas, la práctica ha consistido en transferir recursos a dichas empresas desde la Administración General o desde los Organismos Autónomos a las que estuvieran adscritas. Si, por ejemplo, el Servicio Murciano de Salud, liquidaba el ejercicio "t" con unas pérdidas (en términos de contabilidad financiera) de 100 unidades monetarias, la Comunidad Autónoma aprobaba una transferencia corriente por dicho importe, de modo que las cuentas anuales de aquél quedaban equilibradas y las pérdidas se transferían a ésta. Con esta práctica, aunque se excluya a las empresas públicas del presupuesto consolidado, el déficit público informa razonablemente bien del verdadero resultado de la actividad financiera del conjunto del sector público autonómico, porque en el capítulo 4 del presupuesto de gastos consolidado se registra ese flujo<sup>172</sup>.

El lado negativo de este procedimiento es, precisamente, su discrecionalidad: ninguna norma de rango legal obliga a financiar con cargo a los presupuestos de la Comunidad Autónoma las pérdidas producidas en sus empresas públicas y, de hecho, este procedimiento sólo se ha llevado a cabo en las entidades de derecho público y no en las sociedades anónimas, a pesar de que estas últimas también son empresas públicas y en ocasiones ha presentado importantes pérdidas.

En la medida en que la Comunidad Autónoma dota las transferencias necesarias para cubrir las pérdidas de sus empresas públicas, el presupuesto consolidado es, como decíamos, una adecuada fuente de datos para conocer el déficit público. Sin embargo, la discrecionalidad en la dotación permite emplear el sector empresarial como instrumento de contabilidad creativa.

¿Cuál es la repercusión del desarrollo del sector público empresarial en el déficit público y el endeudamiento? O, en otras palabras, ¿Cómo se modifican los resultados obtenidos hasta el momento si incorporamos las empresas públicas? Para responder a estos interrogantes la estrategia idónea consistiría en integrar en el presupuesto consolidado de la Comunidad Autónoma (Administración General + Organismos

---

<sup>172</sup> Esto es, dejando a un lado el hecho de que ni conceptual ni cuantitativamente "pérdidas" y "déficit" son una misma cosa.

Autónomos) los presupuestos de las empresas públicas, o sumar al déficit (superávit) del presupuesto consolidado el déficit (superávit) de cada una de ellas. Esto es, se trataría de simular que la actividad desarrollada por las empresas públicas lo es en realidad por la Administración General y sus Organismos Autónomos y ello implicaría, en el ámbito contable, traducir la información mercantil (contabilidad financiera) a información presupuestaria (contabilidad presupuestaria).

Nuevamente nos enfrentamos al problema de la insuficiencia de fuentes estadísticas. Como indicábamos más arriba al referirnos a las fuentes para el cálculo del déficit público (página 79 y nota 122), para el periodo 1996 - 2001 la publicación "Informe de Auditoría - Sector Público Empresarial" provee las cuentas anuales de las entidades de derecho público y las sociedades participadas mayoritariamente, pero sólo para los años 1998 - 2001 se ofrece la información en términos de contabilidad presupuestaria<sup>173</sup>. Por otra parte, los Informes del Tribunal de Cuentas han encontrado numerosas anomalías contables en diversos ejercicios, de especial gravedad en el caso del Instituto de Fomento, la principal empresa pública hasta la creación del Servicio Murciano de Salud en 1994. De este modo, no es posible tratar de reconstruir con fiabilidad la serie completa del equivalente en contabilidad presupuestaria a la contabilidad mercantil para todo el periodo analizado. Por el contrario, sí que es posible construir una serie (parcial) de la cuenta de pérdidas y ganancias de las empresas públicas, corrigiendo las cuentas anuales de las empresas públicas a partir de las anomalías detectadas por el Tribunal de Cuentas.

Sin embargo, como ya hemos indicado, la serie de datos de la cuenta de pérdidas y ganancias no equivale a una serie de datos de déficit / superávit. El déficit / superávit es el saldo de una determinada agrupación de operaciones presupuestarias; en el cálculo de las pérdidas y ganancias de una empresa se tienen en cuenta numerosas operaciones que a efectos de contabilidad pública son consideradas operaciones extrapresupuestarias. Como indica Benito López (1995, p. 411), "*las Administraciones Públicas utilizan el Presupuesto como instrumento para la consecución de sus fines y el logro de objetivos, hasta el punto que la actividad económica y financiera de los*

---

<sup>173</sup> Y no para todas las empresas. No se aporta el presupuesto del Consejo de la Juventud ni de Industrialhama SA.

*organismos públicos se desarrolla básicamente a través de la ejecución de ese Presupuesto. Existe, no obstante, una amplia gama de operaciones que, afectando a la estructura económico-financiera de la Entidad, no se derivan de la ejecución del Presupuesto. Ya que los cobros y pagos que como consecuencia de las mismas se producen no se reflejan en dicho Presupuesto; a este tipo de operaciones se las denomina operaciones no presupuestarias o extrapresupuestarias".*

Ejemplos de este tipo de operaciones son las amortizaciones del inmovilizado, las operaciones de tesorería o la gestión de recursos de otras entidades (IVA, retenciones de IRPF, etc.) operaciones que, precisamente en el ámbito empresarial, pueden ser cuantitativamente muy significativas. También existen diferencias sustanciales en cuanto al tratamiento contable del inmovilizado y de las subvenciones de capital. En el ámbito mercantil las adquisiciones de inmovilizado no se computan en la cuenta de pérdidas y ganancias (sino su amortización) y en la contabilidad presupuestaria sí (capítulo 6 de gastos). En cuanto a las subvenciones de capital, en el ámbito mercantil se imputan a la cuenta de pérdidas y ganancias en la medida en que se van amortizando los elementos del inmovilizado por ellas financiados; mientras que en la contabilidad presupuestaria se imputan en su totalidad al ejercicio dentro del cual se percibieron (capítulo 7 del presupuesto de ingresos).

Podríamos calcular el incremento (reducción) en el gasto de la Administración General o de sus Organismos Autónomos que sería necesario realizar para financiar vía transferencias las pérdidas (o absorber los beneficios) de las empresas públicas. De este modo, si el sector empresarial presenta pérdidas el déficit público global superará al déficit público consolidado por dicho importe y viceversa. En otras palabras, emplearíamos las pérdidas (ganancias) del sector empresarial como un *proxy* de su déficit público (superávit), estrategia más realista cuanto menores sean las adquisiciones de inmovilizado, las subvenciones de capital y las operaciones extrapresupuestarias en dichas empresas.

En el Cuadro 20 hemos registrado los datos correspondientes a pérdidas y ganancias obtenidas por el sector público empresarial en el periodo 1990 - 2001. Los datos proceden de los Informes de Fiscalización del Tribunal de Cuentas y de los Informes de Auditoría de la Consejería de Economía y Hacienda. También incluimos el

dato correspondiente a las transferencias que, en calidad de "Aportación de Socios para la Compensación de Pérdidas" ha efectuado la Comunidad Autónoma a estas empresas. La última columna refleja la diferencia entre ambas, esto es, son las pérdidas no financiadas por la Comunidad Autónoma vía presupuestaria. Como puede observarse, no hemos incluido el dato correspondiente al ejercicio 1994, debido a que las cuentas anuales de varias empresas, entre ellas las del Instituto de Fomento (la mayor empresa del momento), no aportaron unas cuentas anuales que sean fiel imagen de su verdadera situación patrimonial y de su actividad. Al respecto indica el Tribunal de Cuentas en su Informe de Fiscalización del ejercicio 1994:

*"V.1.4. Empresas Públicas. Los informes de auditoría externa emitidos respecto de las cuentas de Radio Televisión Murciana SA, Onda Regional de Murcia SA y el Instituto de Fomento de la Región de Murcia, manifiestan que las cuentas anuales respectivas no expresan la imagen fiel del patrimonio y de la situación financiera al 31 de diciembre de 1994".*

Tal y como se desprende del Cuadro 20, a partir del 1995 se produce un deterioro muy notable en el resultado del sector público empresarial, tendencia que se ha acentuado en los últimos tres años del periodo analizado. Este fenómeno coincide en el tiempo con el inicio de la actividad de la empresa Servicio Murciano de Salud (cuyas actividades venían siendo realizadas por el Organismo Autónomo Servicio de Salud de la Región de Murcia) y que es la empresa que mayores pérdidas registra, seguida del Instituto de Fomento. El conjunto del sector público empresarial registra pérdidas entre 1995 y 2002 y, como contrapartida, la Comunidad Autónoma transfiere un importante volumen de recursos presupuestarios a efectos de compensar tales pérdidas. Sólo en dos ejercicios (1996 y 1997), los recursos transferidos por la Comunidad Autónoma a las empresas supera las pérdidas producidas (210 y 894 millones de pesetas), en los restantes ejercicios tales transferencias son insuficientes para compensar las pérdidas registradas. La no compensación de pérdidas alcanzó una cifra record de 4.886 millones de pesetas en el ejercicio 2002, dato que contrasta con los 17 millones de pesetas de superávit resultantes de la liquidación consolidada del presupuesto.

A efectos del cálculo del déficit público de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, la no compensación parcial de las pérdidas registradas en su sector empresarial es un indicador del déficit público oculto o, empleando una expresión frecuente en esta materia, un indicador del "centrifugado del déficit público". Cuando calculamos el déficit público efectivo del presupuesto consolidado, se está teniendo en cuenta, por el lado de los gastos las "compensaciones" transferidas al sector empresarial. Sin embargo, si las actividades desarrolladas por las empresas deficitarias lo fueran, por ejemplo, por Organismos Autónomos, el gasto registrado en el presupuesto sería el total de gastos realizados por tales empresas (excluidos los realizados por operaciones extrapresupuestarias).

Cuadro 20

<b>RESULTADO DEL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL</b>			
Millones de pesetas			
Año	Resultado	Compensación	Diferencia
1990	104	0	104
1991	-47	0	-47
1992	-45	0	-45
1993	-433	0	-433
1994	---	---	---
1995	-6.514	5.190	-1.324
1996	-4.255	4.466	210
1997	-3.780	4.675	894
1998	-4.592	4.391	-201
1999	-5.826	5.034	-791
2000	-6.043	5.531	-512
2001	-6.906	5.645	-1.261
2002	-145.842	140.956	-4.886
Fuente: elaboración propia a partir de Informes de Fiscalización del Tribunal de Cuentas e Informes de Auditoría de la Consejería de Economía y Hacienda.			

El crecimiento del importe de pérdidas no compensadas mediante aportaciones presupuestarias de la Comunidad Autónoma, y la ejecución de inversiones reales al margen del presupuesto de la Comunidad Autónoma, implica la necesidad de obtener financiación recurriendo al endeudamiento, so pena de expandir indefinidamente las

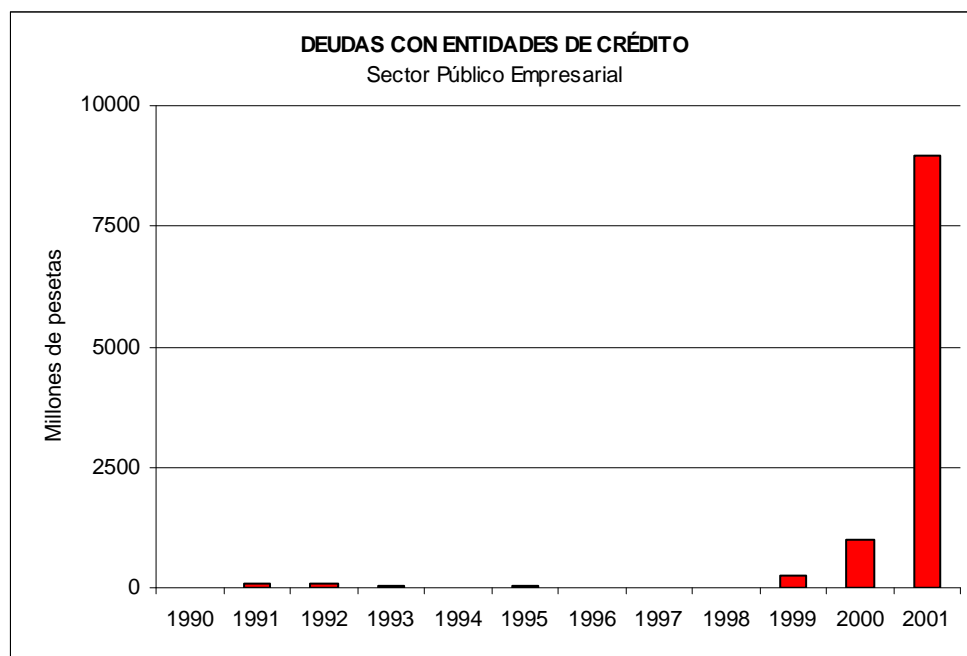
obligaciones pendientes de pago con acreedores (lo cual es simplemente imposible en el tráfico mercantil).

En el Cuadro 21 hemos registrado el importe según balance de las deudas con entidades de crédito (a corto y a largo plazo) de las empresas públicas regionales en el periodo 1990 - 2001. Como puede apreciarse (ver también Gráfico 11), hasta 1999 el endeudamiento era prácticamente inexistente en el sector empresarial y es en el ejercicio 2000 cuando se producen las primeras operaciones de endeudamiento de envergadura. Concretamente, durante el ejercicio 2000 el Servicio Murciano de Salud concierta una operación de crédito por importe de 1.200 millones de pesetas con el Banco de Santander Central Hispano y otra de 7.986'5 Millones de pesetas en el ejercicio 2001 con el Banco Europeo de Inversiones, ambas para la financiación de la construcción del nuevo Hospital Universitario en el municipio de Murcia. También cabe destacar el préstamo por importe de 950 millones de pesetas concertado en 1999 por la empresa Sociedad Murcia Cultural SA para la financiación de la construcción del edificio anexo al Auditorio y Centro de Congresos del mismo municipio.

Cuadro 21

<b>DEUDAS CON ENTIDADES DE CRÉDITO</b> Sector Público Empresarial (Millones de pesetas)												
Año	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Deuda	10	65	73	28	19	30	3	2	9	266	1.015	8.951
Fuente: elaboración propia a partir de Informes de Fiscalización del Tribunal de Cuentas e Informes de Auditoría de la Consejería de Economía y Hacienda.												

Gráfico 11



#### **4.- INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS EN LA REGIÓN DE MURCIA.**



#### **4. - INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS EN LA REGIÓN DE MURCIA.**

En este capítulo examinamos las normas de procedimiento y las normas numéricas (*fiscal rules*) que han estado vigentes en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia durante el periodo analizado, así como su impacto en el curso del déficit público.

##### **4.1. - Normas de Procedimiento.**

En este epígrafe examinamos las normas de procedimiento que afectan a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, organizando el análisis en torno a cada una de las tres fases que integran el proceso presupuestario: elaboración, ejecución y liquidación del presupuesto.

##### ***4.1.1. - Fase de Elaboración. Sistema Presupuestario.***

La "elaboración" es la fase del proceso presupuestario que se inicia con la confección del anteproyecto de Ley de Presupuestos y culmina con su aprobación por el órgano legislativo. Dos principios rectores del proceso presupuestario son de especial importancia en esta fase: el principio de competencia y el principio de temporalidad.

En virtud del principio de competencia, existe un reparto de papeles entre los poderes ejecutivo y legislativo en el proceso presupuestario, lo cual, en palabras de Domínguez Alonso (1983, p. 17), constituye "*la médula de todo el derecho presupuestario*". Este principio, que como el resto de los que rigen la hacienda regional está plasmado en el artículo 46 del Estatuto de Autonomía, confiere al poder ejecutivo la exclusiva de la iniciativa legislativa, de modo que sólo el Consejo de Gobierno puede presentar un proyecto de ley de presupuestos. Por su parte, al poder legislativo,

encarnado en la Asamblea Regional, le confiere la competencia de examinar, enmendar y en su caso aprobar el proyecto de ley.

El proceso presupuestario nace en el ámbito del poder ejecutivo: en virtud de lo establecido en el artículo 31 de la LHRM, la Consejería de Hacienda recabará de las restantes Consejerías los anteproyectos de estados de gastos de cada departamento y, tras examinar los referidos anteproyectos de gastos y la estimación de ingresos (por ella misma confeccionada), elaborará el anteproyecto de ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma y lo someterá a la aprobación del Consejo de Gobierno.

El principio de temporalidad se refiere a la duración del presupuesto, que en nuestro caso coincide con el año natural. Como indica Palao Taboada (1987, p. 86), *"la temporalidad del Presupuesto es consustancial a esta institución: el control político del gasto público exige que la autorización para llevarlo a cabo sea periódicamente renovada...Pero existen también en su favor razones de carácter financiero: la determinación periódica del estado de las cuentas públicas es un principio esencial al buen orden de éstas"*. Diversos autores<sup>174</sup> han advertido de la posibilidad de incurrir en el error de confundir el principio de especialidad temporal con el principio de temporalidad, siendo este último más amplio que el primero. Como especifica Iruete Lozano (1983, p. 25), el principio de especialidad temporal *"hace referencia al hecho de la afectación de los créditos a un año determinado"*, mientras que el principio de temporalidad se relaciona con *"la duración - la vida- del presupuesto en su conjunto y a la necesidad, por tanto, de su control periódico por el órgano legislativo"*.

La eficacia de cada uno de los poderes en el cumplimiento de estos principios condiciona al otro. Los retrasos del Consejo de Gobierno en la aprobación del proyecto de ley de presupuestos provocan, a su vez, retrasos en el debate legislativo, llegando incluso a aprobarse el presupuesto con posterioridad al inicio del año natural, lo cual perjudica la fase de ejecución presupuestaria, fase que se inicia una vez que el ejecutivo recibe del legislativo el texto aprobado.

---

<sup>174</sup> Por ejemplo Iruete Lozano (1983, pp. 25 y 26); Alarcón García (1995, p. 524); o Benito López (1995, p. 106).

En el Cuadro 22 hemos consignado las fechas más relevantes en la tramitación presupuestaria, lo cual nos permite poner de manifiesto el grado de cumplimiento de los principios que estamos analizando. En él se contienen las fechas de aprobación del proyecto de ley por el ejecutivo (Acuerdo del Consejo de Gobierno), la fecha de entrada del proyecto en la Asamblea Regional (Registro en la Cámara) y la de publicación de la ley aprobada en el Boletín Oficial de la Región de Murcia (BORM).

Según lo establecido en el artículo 46.2 del Estatuto de Autonomía, el Consejo de Gobierno debe presentar el proyecto de ley de presupuestos al órgano legislativo antes de iniciarse el último trimestre del año previo al de su entrada en vigor<sup>175</sup>. En 1998, dicho artículo fue modificado<sup>176</sup>, fijando la fecha límite para la remisión del proyecto de ley a la Asamblea Regional de Murcia en dos meses antes de la entrada en vigor del presupuesto<sup>177</sup>.

En el Cuadro 23 hemos registrado los datos que resumen los incumplimientos del principio de temporalidad en el proceso de elaboración del presupuesto. Para cada presupuesto hemos computado la duración (en días) del proceso<sup>178</sup>, el retraso en la entrada en la Cámara del proyecto de Ley<sup>179</sup> y el retraso en la aprobación de la ley de presupuestos<sup>180</sup> (valores negativos implican retrasos y viceversa).

Como se aprecia en el Cuadro 23, hasta 1995 inclusive el proyecto de Ley de presupuestos tuvo su entrada en la Asamblea Regional de Murcia con notable retraso sobre la fecha oficial. Con tales retrasos, causados por el Consejo de Gobierno, no es de extrañar que las leyes de presupuestos entrasen en vigor una vez iniciado el ejercicio

<sup>175</sup> Es decir, el 30 de septiembre.

<sup>176</sup> Mediante Ley Orgánica 1/1998, de 15 de junio, de Reforma del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia.

<sup>177</sup> Es decir, el 31 de octubre.

<sup>178</sup> Calculado como la diferencia entre la fecha de publicación de la Ley de Presupuestos y la fecha de entrada del proyecto de Ley en el registro de la Asamblea Regional de Murcia.

<sup>179</sup> Calculado como la diferencia entre la fecha de entrada del proyecto de ley en el registro de la Asamblea Regional de Murcia y la fecha establecida en el artículo 46.2 del Estatuto de Autonomía (según redacción vigente en cada momento).

<sup>180</sup> Calculado como la diferencia entre la fecha de publicación oficial de la ley de presupuestos y el 31 de diciembre del año precedente a su entrada en vigor.

presupuestario contraviniendo lo dispuesto en el artículo 46.5 del Estatuto de Autonomía: así sucedió con todos los presupuestos comprendidos entre 1983 y 1990. En los ejercicios 1983, 1984 y 1990 el retraso en la entrada en vigor superó incluso los dos meses. Tales retrasos obligaron a prorrogar los presupuestos en vigor, operación que se produce de forma automática<sup>181</sup> una vez superado el plazo legal de aprobación de la ley de presupuestos, según lo establecido en el artículo mencionado. La entrada en vigor de la LHRM supuso un giro radical en este aspecto, publicándose dentro del plazo legalmente previsto todos los presupuestos de los ejercicios comprendidos entre 1991 y 2003.

A pesar del retraso con que llegaba a sus manos, el legislativo no se privó de cumplir a fondo con su deber de examinar y enmendar los proyectos de ley de presupuestos. Buena cuenta de ello dan los datos que se consignan en el

Cuadro 24, relativos a las enmiendas a la totalidad y enmiendas parciales presentadas por los distintos Grupos Parlamentarios de la Asamblea Regional.

---

<sup>181</sup> A pesar de esa automaticidad, prevista en el artículo 46.5 del Estatuto de Autonomía, en 1983 se aprobó una Ley autorizando la prórroga de los Presupuestos de 1982, en previsión de la tardanza con la que se habrían de aprobar los del ejercicio en curso. Dicha Ley es la 2/1983 de 4 de febrero, de Prórroga del Presupuesto de 1982 y Otras Medidas Presupuestarias de Urgencia para el Ejercicio 1983.

Cuadro 22

TRÁMITE DE LOS PROYECTOS DE LEY DE PRESUPUESTOS			
Proyecto	Acuerdo de Consejo de Gobierno	Registro en la Cámara	Publicación BORM
1983	10/02/83	04/03/83	08/04/83
1984	24/01/84	30/01/84	31/05/84
1985	29/11/84	07/12/84	30/01/85
1986	13/11/85	20/11/85	28/01/86
1987	12/12/86	15/12/86	02/02/87
1988	26/11/87	30/11/87	01/02/88
1989	07/11/88	08/11/88	28/01/89
1990	22/12/89	29/12/89	28/02/90
1991	05/10/90	29/10/90	28/12/90
1992	18/10/91	28/10/91	30/12/91
1993	30/10/92	30/10/92	30/12/92
1994	05/11/93	09/11/93	29/12/93
1995	28/10/94	10/11/94	30/12/94
1996	27/09/95	30/09/95	27/12/95
1997	25/09/96	30/09/96	30/12/96
1998	26/09/97	30/09/97	30/12/97
1999	29/10/98	29/10/98	28/12/98
2000	28/10/99	29/10/99	31/12/99
2001	27/10/00	30/10/00	30/12/00
2002	27/10/01	31/10/01	31/12/01
2003	31/10/02	31/10/02	31/12/02
Fuente: Archivo de la Asamblea Regional de Murcia.			

Cuadro 23

<b>DURACIÓN DE LA TRAMITACIÓN PRESUPUESTARIA</b> (Días)			
Presupuesto	Duración	Retraso entrada	Retraso aprobación
1983	35	-155	-98
1984	122	-122	-152
1985	54	-68	-30
1986	69	-51	-28
1987	49	-76	-33
1988	63	-61	-32
1989	81	-39	-28
1990	61	-90	-59
1991	60	-29	3
1992	63	-28	1
1993	61	-30	1
1994	50	-40	2
1995	50	-41	1
1996	88	0	4
1997	91	0	1
1998	91	0	1
1999	60	2	3
2000	63	2	0
2001	61	1	1
2002	62	0	0
2003	62	0	0
Fuente: elaboración propia a partir de Cuadro 22.			

Cuadro 24

ENMIENDAS A LOS PROYECTOS DE PRESUPUESTO		
<u>Proyecto de Ley</u>	<u>A la Totalidad</u>	<u>Parciales</u>
1983	1	65
1984	2	455
1985	3	449
1986	3	870
1987	1	1.175
1988	3	565
1989	3	337
1990	3	341
1991	3	394
1992	2	586
1993	2	1.093
1994	2	384
1995	2	490
1996	2	437
1997	2	663
1998	2	681
1999	2	829
2000	2	1071
2001	2	983
2002	2	1139
2003	2	1033
Fuente: Archivo de la Asamblea Regional.		

A efectos de dilucidar la influencia de la fase de elaboración en la determinación del déficit público, debemos detenernos en las instituciones presupuestarias que se dan cita en la misma. Por lo que respecta a las normas de procedimiento, se identifican con nitidez dos subfases bien diferenciadas dentro del proceso de elaboración, tal y como se muestra en el Cuadro 25.

Cuadro 25

FASE DE ELABORACIÓN	
EJECUTIVA	LEGISLATIVA
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recopilación de anteproyectos de gasto.</li> <li>- Elaboración del anteproyecto de ingresos.</li> <li>- Aprobación del Proyecto de Ley.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Debate de Totalidad.</li> <li>- Enmiendas parciales.</li> </ul>

La primera subfase, a la que nos referiremos con el término "fase ejecutiva", se inicia con la aprobación de la Orden del Consejero de Hacienda solicitando -a los centros gestores de gasto con dotaciones presupuestarias diferenciadas- la remisión de sus anteproyectos de presupuesto, y tiene como resultado el Proyecto del Ley de Presupuestos. Esta subfase incluye el proceso de obtención de los anteproyectos de gasto de las distintas Consejerías, su integración en un Anteproyecto único por la Consejería de Hacienda y su remisión al Consejo de Gobierno, de donde finalmente se obtiene el Proyecto de Ley del Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

La segunda subfase, que denominaremos "fase legislativa", se inicia con la entrada de dicho texto en la Asamblea Regional de Murcia y finaliza con la aprobación de la Ley de Presupuestos.

En la "fase ejecutiva" de elaboración presupuestaria es posible identificar con claridad el **sistema presupuestario** que caracteriza a cualquier Administración. Los presupuestos de 1985 introdujeron como gran novedad - prácticamente recién nacida la Comunidad Autónoma- la "presupuestación por programas". El preámbulo de la Ley de Presupuestos para 1985 es una declaración de intenciones tan nítida como fallida:



*"Se inicia un importante proceso de reforma y modernización de la Administración Pública, cumpliendo así, un compromiso anunciado por el Consejo [de Gobierno]; se presentan unos presupuestos por programas u objetivos, con la finalidad de conseguir una utilización racional y eficaz de los recursos públicos y dar transparencia, a través de una información detallada y suficiente, a la política presupuestaria del Consejo de Gobierno. La presupuestación por programas de gasto permitirá no solo mejorar el nivel de eficacia en la asignación de los recursos públicos de esta Comunidad Autónoma, sino que también posibilitará la evaluación, a posteriori, del grado de cumplimiento de los programas presupuestados, generando un sistema de información más adecuado en la administración de los fondos públicos, dado su carácter vinculante para los órganos de gestión y decisión de la Comunidad Autónoma".*

Más concretamente, en la "Presentación" de dicho Proyecto de Ley, el Gobierno Regional, en relación con el sistema de presupuestación PPBS se manifiesta en el siguiente sentido:

*"En términos generales, se trata de adaptar las técnicas de la empresa privada a la actuación de las administraciones públicas. Detectar el fallo de gestión, especificando los objetivos y las actividades, permitiendo a su vez saber qué actividades no se han cumplido. Permite corregir también, actuaciones presupuestarias, así como depurar responsabilidades. En resumen, determina: cuánto debemos gastar, por qué debemos hacerlo y si lo hacemos en forma óptima"<sup>182</sup>.*

En los ejercicios siguientes la presupuestación por programas siguió contemplándose como un baluarte fundamental del sistema presupuestario regional. El Preámbulo de la Ley de Presupuestos para 1987, por ejemplo, se expresaba en el siguiente sentido:

---

<sup>182</sup> Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1985, Tomo 1, página 16.

*"La Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1987 se ha elaborado, una vez más, mediante la técnica de presupuestación por programas de gasto. Con ello se profundiza en la explicación de procedimientos que permiten una racional utilización de los recursos públicos disponibles y una exposición adecuada de sus objetivos y finalidades".*

Al menos en apariencia, el Gobierno regional era consciente de las complejas implicaciones metodológicas de cambiar el sistema de Presupuestos Administrativos por el sistema PPBS. Así se desprende del citado documento, en el que se esboza la metodología de elección entre programas presupuestarios alternativos:

*"...se trata de resolver la tensión, clásica en la economía, de deseos ilimitados y recursos escasos. Procediendo a la elección entre todos los programas, con el fin de decidir cuáles deben realizarse con cargo a las dotaciones del año y cuáles deben quedarse postergados para ejercicios siguientes. Para la realización de esta fase del proceso presupuestario se requiere la valoración de costes del programa y los beneficios que se esperan alcanzar con él. En la cuantificación de los costes deberá tenerse en cuenta todos los gastos que el programa conlleva, personal, bienes y servicios, transferencias, inversiones, etc. Se establecerá idéntico proceso para los beneficios. Debe señalarse que esta segunda valoración implica una especial dificultad por la existencia de efectos externos en la mayoría de los bienes y servicios que generan los programas de actuación pública. Su medición se hace en muchos casos muy dificultosa y en algunos, hasta inviable"<sup>183</sup>.*

En realidad, tanto entonces como en el resto de historia autonómica, **los presupuestos nunca se confeccionaron de acuerdo a la metodología PPBS, de modo que lo que se denominó "presupuestación por programas" fue, simple y llanamente, una presentación sofisticada del tradicional presupuesto administrativo.** Si nos atenemos a las órdenes de elaboración de los presupuestos

---

<sup>183</sup> Ídem, página 17 y 18.

aprobadas cada año<sup>184</sup>, descubrimos que en ellas no se contiene metodología alguna asimilable al sistema PPBS. En otras palabras: **el presupuesto se clasificaba en programas pero los programas no se elegían ni se dotaban en función de análisis coste-beneficio o similar, ni tampoco eran utilizados a posteriori para evaluar la eficacia ni la eficiencia del gasto público.**

En 1997 se introduce lo que pretendía ser un sistema de seguimiento por objetivos de los programas presupuestarios<sup>185</sup> que hubiera permitido aproximar el sistema presupuestario regional a los requisitos de un sistema PPBS. Sin embargo, ni por el alcance de la reforma (sólo afecta a 4 de los más de 100 programas presupuestarios existentes) ni por su metodología se trata de un cambio cualitativo en el sistema presupuestario regional. Este resultado coincide con las aseveraciones de Albi, González-Páramo y López Casanovas (2000, p. 198) según los cuales *"la literatura sobre presupuestación por programas en España coincide en señalar que la estructura presupuestaria española sigue siendo fundamentalmente orgánica o administrativa. Los programas tienden a ser el resultado de la agregación de gastos por servicios de acuerdo con objetivos nominales poco útiles en el ámbito de la asignación de recursos. La definición de objetivos tiene como peso fundamental la definición de las competencias legales de los servicios o unidades que intervienen. Los indicadores propuestos se plantean básicamente en términos de los recursos usados, y no se cuenta con estrategias amplias. Los sistemas de información no siempre generan los datos adecuados"*.

La presunta "Presupuestación por Programas" caracterizó el sistema presupuestario regional durante el periodo (1985 - 1995), es decir, durante los Gobiernos del PSOE. **Con el triunfo del PP en 1995 el proceso presupuestario se ve afectado, entre otras cosas, por el anuncio de la reforma en el sistema presupuestario y la introducción de la metodología Presupuesto Base Cero (ZBB).** Como el presupuesto de 1996 era un presupuesto de transición por haberse producido la alternancia en el Gobierno a mediados de 1995, la plena entrada en vigor del nuevo sistema presupuestario habría de dejarse sentir en el presupuesto de 1997:

<sup>184</sup> Entre las FUENTES LEGISLATIVAS (concretamente página 31 y siguientes) incluimos una relación de las *Órdenes* que hemos analizado.

<sup>185</sup> Mediante la Disposición Adicional Octava de la Ley de Presupuestos para 1997.

*"La elaboración de los Presupuestos Generales de 1996 se caracteriza por el comienzo del cambio organizativo que pretende realizar el nuevo Consejo de Gobierno y que se materializará totalmente durante el mencionado ejercicio 96, así como mediante la utilización de la técnica de presupuestación base-cero para 1997"<sup>186</sup>.*

La preparación del presupuesto para 1997 habría de constituir el bautismo de fuego del sistema ZBB y con ese objetivo se reformaron algunos aspectos del proceso burocrático de la elaboración presupuestaria (aparte del ya citado sistema de seguimiento por objetivos):

*"Las principales novedades que se introducen...al objeto de que la elaboración de los presupuestos para 1997 esté presidida por los criterios de eficacia y eficiencia...son las siguientes:*

*1)Se concede una importancia fundamental a la presupuestación por objetivos, como instrumento para la asignación racional de los recursos...*

*2) Introducción de mejoras técnicas en materia presupuestaria dando los primeros pasos en la implantación de la técnica del Presupuesto en Base Cero con el objetivo de racionalizar el gasto y adaptando el contenido de las fichas<sup>187</sup> a las necesidades de información que requiere la evaluación de las dotaciones presupuestarias a asignar a los objetivos de los Programas"<sup>188</sup>.*

---

<sup>186</sup> Orden de 20 de julio de 1995, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se dictan normas para la elaboración de los Presupuestos Generales de la Región de Murcia para 1996.

<sup>187</sup> Se refiere a los estadillos contables a cumplimentar por los Directores de cada centro de gasto con la información presupuestaria relativa a cada programa presupuestario gestionado.

<sup>188</sup> Orden de 14 de mayo de 1996, por la que se dictan normas para la elaboración de los Presupuestos Generales de la Región de Murcia para 1997.

Nuevamente la reforma se limitó básicamente a una mayor sofisticación del Presupuesto Administrativo: se perfeccionó la información presupuestaria mediante la inclusión de la estimación de los beneficios fiscales (Presupuestos de 1996), la distinción entre subvenciones y transferencias (1996), la inclusión de un anexo con la relación de compromisos con cargo a ejercicios futuros (1996), la consolidación funcional en el Proyecto de Ley de Presupuestos presupuesto (Presupuesto de 1997), la introducción de un sistema de seguimiento de los programas presupuestarios (1997) y la remisión mensual de las liquidaciones presupuestarias a la Asamblea Regional de Murcia así como de las modificaciones presupuestarias<sup>189</sup> (1998).

Sin embargo, **al igual que sucediera con la reforma PPBS (1985), tanto la creación / supresión de programas, como su dotación presupuestaria se decidía en función de criterios financieros y de oportunidad política (obviamente legítimos en democracia) pero sin una metodología específica propia del análisis coste beneficio.** En última instancia, es el Consejo de Gobierno quien decide sobre la configuración definitiva de los programas presupuestarios a integrar en el Proyecto de Ley de Presupuestos si bien, a partir de la década de los 90 las normas para la elaboración de los presupuestos preveían la posibilidad de que dichos programas fuesen examinados previamente por órganos creados *ad hoc*.

Los dos órganos más importantes creados a tal efecto fueron:

- a) La Comisión o Comisiones de Análisis de Programas.
- b) El Comité de Planificación Económica Regional<sup>190</sup>.

El primero no tiene carácter estable y su constitución es potestad del Director General de Presupuestos, teniendo por objeto, en la práctica, ajustar las dotaciones de los programas remitidos por cada centro gestor a las directrices establecidas por el Consejero de Economía y Hacienda en la correspondiente norma de elaboración de

<sup>189</sup> Convenio de 2 de abril de 1998, entre la Asamblea Regional de Murcia y la Consejería de Economía y Hacienda.

<sup>190</sup> Rebautizado Comité de Desarrollo Económico Regional a partir de 1996.

presupuestos<sup>191</sup>. El cometido del Comité de Desarrollo Económico Regional es mucho más específico: fijar el orden de prioridad en los proyectos de inversión propuestos por los distintos centros gestores de gasto y adecuarlos a la planificación económica regional<sup>192</sup>. Sin embargo, nada concretan las normas de elaboración de presupuestos sobre la metodología a emplear, salvo un llamamiento genérico a favor de la rentabilidad económica y social del presupuesto<sup>193</sup>.

Como indicábamos más arriba<sup>194</sup>, los teóricos de las instituciones presupuestarias han identificado la influencia de las normas de procedimiento sobre el déficit público. En primer lugar, el resultado del proceso presupuestario dependerá del carácter jerárquico o colegial de los órganos competentes en materia presupuestaria. A mayor jerarquización se prevé mayor rigor presupuestario. Si nos referimos a la primera subfase de la elaboración presupuestaria, los órganos competentes, bien unipersonales (Consejeros) bien pluripersonales (Consejo de Gobierno), **conforman una organización fuertemente jerarquizada**. El Presidente del Consejo de Gobierno (y Presidente de la Comunidad Autónoma) ocupa una posición singular en la jerarquía del poder ejecutivo: entre sus atribuciones se hallan, por ejemplo, algunas tan relevantes como nombrar y cesar a los restantes miembros del Consejo de Gobierno, proponer el programa legislativo del Gobierno regional y coordinar la elaboración de los proyectos de Ley o resolver los conflictos de atribuciones entre dos o más Consejerías<sup>195</sup>. Además, tal y como indicábamos anteriormente, en la historia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia siempre ha coincidido la Presidencia de la Comunidad Autónoma con el liderazgo del partido político mayoritario y con el de su grupo parlamentario. En tales

---

<sup>191</sup> Orden de 14 de mayo de 1996: "...bajo la presidencia del Director General de Presupuestos y Finanzas, podrán constituirse comisiones de análisis de programas, en los que participarán los Directores Generales de los Centros Gestores y los técnicos que se considere conveniente".

<sup>192</sup> Particularmente al Plan de Desarrollo Regional y al Plan de Reactivación Económica.

<sup>193</sup> Por ejemplo, la citada Orden de 14 de mayo de 1996, establece: "I.- La elaboración del presupuesto se basará en ...c) La decisión sobre los proyectos de inversión a incluir en dicho presupuesto en función de su rentabilidad económica y social en función de los objetivos definidos".

<sup>194</sup> Ver página 31.

<sup>195</sup> Artículo 15 de la Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Estas atribuciones aparecen ya en la norma que la antecedió, concretamente la Ley 1/1982, de 18 de octubre, de Gobierno y Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (artículos 8 y 16).

condiciones, resulta absurdo pensar que los miembros del Consejo de Gobierno puedan sostener con firmeza posiciones de confrontación con el Presidente de la Comunidad Autónoma.

Cosa distinta es que el Consejero de Hacienda haya ocupado un papel preeminente en la organización política de la Comunidad Autónoma. Aunque legalmente esa preeminencia está reconocida desde el momento en que se le atribuye, con carácter exclusivo, determinadas competencias en materia presupuestaria, el papel de los Consejeros de Hacienda de la Región de Murcia dista de ser la que corresponde a un Ministro de Hacienda en el ámbito anglosajón (del cual proviene buena parte de la literatura especializada en las instituciones presupuestarias). Como órgano unipersonal integrador del Anteproyecto de Ley de Presupuestos, le corresponde al Consejero de Hacienda, en apariencia, un poder de veto en materia presupuestaria, pudiendo presentar al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma un anteproyecto cualitativa y cuantitativamente distinto de la mera suma aritmética de los anteproyectos remitidos por cada Consejería, esto es, puede, teóricamente, modificar la voluntad política que los restantes miembros del Consejo de Gobierno han manifestado por medio de los Anteproyectos remitidos. Así, la LHRM establece en su artículo 30:

*"La Consejería de Economía y Hacienda, examinados los referidos anteproyectos de gastos y la estimación de ingresos, elaborará el anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y lo someterá a la aprobación del Consejo de Gobierno".*

En otras palabras, los anteproyectos remitidos por las Consejerías no son *de iure* vinculantes para el Consejero de Hacienda: son exclusivamente el soporte material a partir del cual elaborar un documento jurídico que servirá para el posterior debate del Consejo de Gobierno. Sin embargo, los acuerdos de Consejo de Gobierno se toman por minoría simple, correspondiéndole a su Presidente el voto de calidad en caso de empate<sup>196</sup>. En tales condiciones, aun en el caso en que el Consejero de Hacienda presentase un documento discrepante, en todo o en parte, de los anteproyectos remitidos por los restantes Consejeros, carecería *de facto* de capacidad para ejercer veto alguno en

<sup>196</sup> Artículo 24.2 de la Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente...

la fase de elaboración presupuestaria. Incluso en el caso de que su Anteproyecto de Ley difiriese de la mera integración aritmética de los anteproyectos remitidos por cada uno de los restante Consejeros, ese "veto eventual" podría ser corregido en el seno del propio Consejo de Gobierno.

En consecuencia, **afirmamos que la fase "ejecutiva" se caracteriza por una organización jerárquica en la que el Presidente de la Comunidad Autónoma ocupa un papel preeminente frente al resto de miembros del Consejo de Gobierno.** Si a ello sumamos la sucesión de mayorías absolutas que ha caracterizado la historia legislativa regional<sup>197</sup>, podemos afirmar que el Anteproyecto de Ley de Presupuestos es una expresión de la voluntad política del Presidente de la Comunidad Autónoma, y que ello excluye la necesidad de recurrir a prácticas de logrolling con el fin de conformar mayorías en el seno del Consejo de Gobierno para la aprobación de Proyectos de Ley de Presupuestos.

La fase "legislativa" de la elaboración del presupuesto se inicia con la remisión del Proyecto de Ley por el Consejo de Gobierno a la Asamblea Regional de Murcia. Esta es, sin lugar a dudas, la fase a la que más atención han prestado los especialistas en las instituciones presupuestarias. El ámbito legislativo es, en una democracia parlamentaria, el ámbito en el que se concreta el proceso de elección colectiva: los miembros del órgano legislativo pasan a erigirse en titulares de las preferencias sociales conforme a las cuales han de asignarse los recursos presupuestarios. Por ello, los sistemas de debate y votación del presupuesto, su duración, su secuencia, etc. centran la atención en esta fase.

El debate de presupuestos se organiza en dos partes.

Inicialmente se somete a debate, enmienda y votación la totalidad del Proyecto de Ley. Si alguna enmienda a la totalidad es aprobada (cosa que no ha sucedido en 21 años de experiencia autonómica en la Región de Murcia), el texto es devuelto al

---

<sup>197</sup> Lo cual, en la fase ejecutiva se concreta en la formación de Gobiernos "monocolor". Entre 1983 y 1995 el PSOE obtuvo mayoría absoluta en las elecciones autonómicas. Desde 1995 hasta la actualidad otro tanto ha sucedido con el PP.



Gobierno regional, para su reelaboración conforme a los criterios que han fundamentado la enmienda; de lo contrario sigue su tramitación parlamentaria.

En una segunda parte, con el proyecto de totalidad aprobado, se somete a debate, enmienda y votación cada una de las secciones presupuestarias que lo integran.

**La organización del debate parlamentario del Proyecto de Ley de Presupuestos, a efectos de la determinación del déficit público, es una norma de procedimiento "cerrada"<sup>198</sup>.**

**Decimos que es una norma "cerrada" porque en el debate de totalidad (primera fase del procedimiento legislativo) queda fijado el importe total del estado de gastos y de la previsión de ingresos de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, así como de cada una de las secciones presupuestarias que**

---

<sup>198</sup> El debate del proyecto de Ley de presupuestos se rige por el procedimiento legislativo ordinario (Título V del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia), salvo lo dispuesto en el Capítulo IV, del Título VI de dicha norma. Hasta mediados de 1983 la Asamblea Regional de Murcia no dispuso de Reglamento propio, de modo que el debate sobre los primeros presupuestos autonómicos –los del ejercicio 1983– se ordenó mediante la aplicación del procedimiento legislativo establecido en el Reglamento del Congreso de los Diputados. Aun así este primer Reglamento no contenía ninguna regulación específica del debate presupuestario, de modo que se aplicaba el procedimiento establecido con carácter general para los debates legislativos. La aprobación del nuevo Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia en 1988 subsanó esta deficiencia incluyendo una regulación específica para atender las peculiaridades del debate presupuestario (véase Acuerdo de la Asamblea Regional de Murcia 22 de abril de 1983 por el que se aprueba el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia). Posteriormente se aprobaría el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia de 14 de abril de 1988, reformado sucesivamente el 15 de julio de 1994, el 27 de junio de 1996 y el 15 de abril de 1999. En ningún caso tales modificaciones afectaron al Capítulo IV del Título VI del Reglamento, referente al proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Murcia. Sobre la capacidad autonormativa de la Asamblea Regional de Murcia en materia de su propia organización el artículo 27.1 del Estatuto de Autonomía indica que *"La Asamblea Regional, en el ejercicio de su autonomía, establece su propio Reglamento, aprueba su presupuesto y regula el Estatuto de sus miembros y el régimen de su personal. La aprobación del reglamento y su reforma precisan el voto final favorable de la mayoría de los miembros de la Asamblea"*. El Reglamento actualmente vigente trata de 13 de junio de 2002, fecha en la que se produjo la aprobación de una reforma global del mismo.

**lo integran**<sup>199</sup>. A tal efecto el artículo 116 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia (1988) establece:

*"4. - Las enmiendas al proyecto de ley de presupuestos, que supongan aumentos de créditos en algún artículo o concepto, únicamente podrán ser admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos generales, proponen una baja de igual cuantía en la misma sección, salvo que se trate de enmiendas referidas a un programa financiado con créditos de diferentes secciones".*

Ello es muy relevante porque, desestimadas las enmiendas a la totalidad, no cabe posibilidad alguna de modificar el importe global de los presupuestos en la fase siguiente, esto es, mediante las enmiendas parciales. Además, la iniciativa legislativa en materia presupuestaria es competencia exclusiva del Consejo de Gobierno<sup>200</sup>, es decir, nadie, salvo el Consejo de Gobierno puede proponer un proyecto de Ley de Presupuestos. En consecuencia, en el debate de totalidad los grupos parlamentarios sólo tienen la posibilidad de sumarse a la propuesta gubernamental o rechazarla (solicitando su reformulación), pero en ningún caso presentar un presupuesto alternativo<sup>201</sup>.

Pero no sólo el importe global de ingresos y gastos queda aprobado con el debate de totalidad. Implícitamente se aprueba el déficit público: en la fase de enmiendas parciales sólo se admiten aquellas que incrementando un crédito presupuestario proponen, al mismo tiempo, la reducción de otro crédito, dentro de la misma sección presupuestaria<sup>202</sup>. De esa manera los grupos políticos sólo pueden tratar

---

<sup>199</sup> Las Secciones presupuestarias son cada una de las unidades de elaboración presupuestaria diferenciada: cada Consejería constituye una sección presupuestaria y también cada Organismo Autónomo.

<sup>200</sup> Artículo 46 del Estatuto de Autonomía.

<sup>201</sup> Aunque ni el Estatuto de Autonomía ni la LHRM se refieren expresamente a la imposibilidad de presentar un texto alternativo al Proyecto de Ley de Presupuestos del Consejo de Gobierno, la Resolución de la Presidencia de la Asamblea Regional de Murcia, de 13 de diciembre de 1985, interpretativa del artículo 115 del Reglamento de 22 de abril de 1983, así lo establece taxativamente: *"No ha lugar a la formulación, por los grupos parlamentarios, de enmiendas a la totalidad, con propuesta de texto alternativo, al proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma"*.

<sup>202</sup> Salvo que se enmiende un programa presupuestario financiado con créditos de diferentes secciones presupuestarias (artículo 116.4 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia).

de recomponer el gasto público pero en modo alguno alterar el objetivo de déficit público fijado por el Gobierno en el Proyecto de Ley.

En consecuencia, si el sistema de norma "cerrada" facilita las pretensiones del Gobierno en materia presupuestaria, la historia de mayorías absolutas, que ya hemos mencionado, refuerza el papel del poder ejecutivo. Según consta en la documentación parlamentaria<sup>203</sup>, ninguna de las enmiendas a la totalidad presentadas por los distintos grupos parlamentarios logró nunca prosperar, y dado que las escasas enmiendas parciales aprobadas no podían legalmente afectar, ni a la totalidad del presupuesto, ni al importe del déficit público, puede afirmarse que **el objetivo de déficit público ha sido, año tras año, el objetivo fijado por el Gobierno Regional.**

**Además, no existe diferencia alguna entre la organización de la fase de elaboración presupuestaria en función del color ideológico del partido en el poder<sup>204</sup>: la organización jerárquica del poder ejecutivo, la correspondencia de liderazgo "partido-Gobierno-parlamento" y el sistema "cerrado" de enmienda presupuestaria son idénticos a lo largo de la historia autonómica de la Región de Murcia: tanto las etapas de mayoría absoluta del PSOE (1983-1995) como las del PP (1995-2003), comparten el mismo esquema de jerarquía y "unicidad" de liderazgo en el proceso presupuestario.**

#### ***4.1.2. - Fase de Ejecución.***

La Fase de Ejecución comprende el conjunto de actos emanados del poder ejecutivo para la aplicación de la Ley de Presupuestos aprobada por la Asamblea Regional de Murcia. Básicamente, la ejecución presupuestaria consiste en gastar y en

---

<sup>203</sup> Véase nota 124.

<sup>204</sup> Lo cual resulta congruente con los trabajos citados anteriormente.

pagar lo gastado, amén de obtener los recursos previstos en el presupuesto<sup>205</sup> aunque, como veremos a continuación, esto es estrictamente cierto sólo en la teoría.

Al referirnos antes a la fase de elaboración presupuestaria, pudimos comprobar que las normas que lo regulaban tenían carácter estable: la LOFCA, el Estatuto de Autonomía, las leyes de Gobierno y Administración<sup>206</sup> o el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia. Esta estabilidad o invariabilidad en el tiempo era requisito *sine qua non* para calificarlas como instituciones presupuestarias.

Por el contrario, hasta la entrada en vigor de la LHRM, los poderes públicos acudieron a las propias leyes regionales de presupuestos y a la Ley General Presupuestaria para regular la ejecución presupuestaria. Las leyes de presupuestos, dada su limitada vigencia temporal, no pueden considerarse instituciones presupuestarias de modo que, salvando el recurso a la Ley General Presupuestaria, puede afirmarse que **la fase de ejecución careció durante años de un soporte normativo institucionalizado**.

Si bien el presupuesto de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 1983 es el primero que se define como tal<sup>207</sup>, ya en el correspondiente al ejercicio 1982 –que en realidad era un presupuesto de transición<sup>208</sup>– se anticipaba la que iba a ser práctica

---

<sup>205</sup> Para Ferreiro Lapatz (1997), por ejemplo, la ejecución del presupuesto consiste en *"la realización de los ingresos y gastos previstos y autorizados en él"*.

<sup>206</sup> Ver nota 195.

<sup>207</sup> *"El presente [presupuesto] es el primero de la Comunidad Autónoma como tal"*, párrafo segundo del preámbulo de la Ley 3/1983, de 29 de marzo, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el Ejercicio de 1983. *"Nos encontramos pues con el primer Presupuesto de la Comunidad Autónoma que reúne todas las características mencionadas"*, presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos para 1983 a cargo de D<sup>a</sup> María Antonia Martínez García en nombre del Consejo de Gobierno, Diario de Sesiones de la Asamblea Regional de Murcia, n<sup>o</sup> 11, página 5.

<sup>208</sup> Los presupuestos de 1982 se aprobaron en noviembre de ese mismo año y tuvieron una vigencia de apenas mes y medio. Su objetivo fundamental fue la integración de los presupuestos de la Diputación Provincial y del Consejo Regional en un solo documento para proceder así a la liquidación de la actividad económico financiera de los entes citados. El artículo 1 de la Ley 2/1982 de 15 de noviembre por la que se aprueban los presupuestos de 1982 dice *"Los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia quedarán integrados: 1. Por los remanentes de créditos y recursos de los Presupuestos generales de 1982 del extinguido Ente preautonómico y que quedaron pendientes de*

generalizada en los años siguientes: la regulación del proceso presupuestario por medio de las leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma. En realidad, no toda la fase de ejecución se regulaba vía Ley de Presupuestos. Los aspectos principales de la regulación por esta vía, hasta la aprobación de la LHRM en 1990, fueron los siguientes:

- a) Delimitación de los principios de especialidad cualitativa y cuantitativa.
- b) Régimen de las modificaciones presupuestarias.
- c) Fases del gasto.

En los siguientes epígrafes hacemos un repaso de estos aspectos.

#### A) Delimitación de los principios de especialidad cuantitativa y cualitativa.

De todos los principios presupuestarios clásicos que anteriormente comentábamos, los principios de especialidad cuantitativa y cualitativa son los que, a pesar de no aparecer reflejados en el Estatuto, han sido objeto de permanente atención en el articulado de las sucesivas leyes de presupuestos hasta quedar finalmente plasmados en el articulado de la LHRM.

El principio de especialidad cuantitativa exige que el crédito presupuestario sea gastado por un importe no superior al que se presupuestó. El principio de especialidad cualitativa exige que los créditos presupuestarios sean gastados exclusivamente en aquello para lo que se presupuestaron.

La rigurosa observancia de ambos principios en las distintas fases de la ejecución presupuestaria garantizará el respeto a la voluntad del legislador, que en el momento de aprobar el presupuesto es quien determina cuánto gastar y a qué aplicar el

---

*realizar al 6 de agosto. 2. Por los remanentes de los créditos y recursos del Presupuesto ordinario de la Diputación Provincial de 1982 que igualmente quedaron pendientes de realizar a 6 de Agosto.”*

gasto. Como indica Alarcón García (1995, p. 525) *"...esto impide que los órganos gestores utilicen los fondos presupuestarios discrecionalmente y desatendiendo las finalidades para las que fueron autorizados, y permite dar a conocer a los administrados el destino de los recursos financieros que cada ente tiene a su disposición para cumplir los fines públicos que le han sido encomendados"*.

En el caso del TRLGP, la plasmación del principio de especialidad cuantitativa es clara en su artículo 60, al determinar taxativamente:

*"No podrán adquirirse compromisos de gasto por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a Ley que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar"*.

También con rotundidad se fija en el TRLGP el principio de especialidad cualitativa. Su artículo 59 establece:

*"Los créditos para gastos se destinarán exclusivamente a la finalidad específica para la que hayan sido autorizados por la Ley de Presupuestos o por las modificaciones aprobadas conforme a esta Ley"*.

Ambos principios tienen sus excepciones, fundamentalmente por la vía de las modificaciones presupuestarias, cuyo régimen establece el TRLGP para el caso de los Presupuestos Generales del Estado. Así, al principio de especialidad cualitativa se oponen como excepciones las transferencias de crédito<sup>209</sup>, mientras que al principio de especialidad cuantitativa se oponen lo que Benito López (1995, p. 200) denomina modificaciones presupuestarias cuantitativas y que también se regulan en la misma ley<sup>210</sup>.

---

<sup>209</sup> Artículos 67 y siguientes del TRLGP.

<sup>210</sup> Artículos 62 y siguientes del TRLGP.

Decíamos que, en la redacción del Estatuto, no se hace referencia a estos dos principios. Sin embargo, su relevancia es tal que hubo que proceder a plasmarlos en el texto de todas las leyes de presupuestos de la Región de Murcia anteriores a la aprobación la LHRM, incluyendo artículos específicos a tal efecto<sup>211</sup>. Sin embargo, el contenido específico fue modificándose año tras año<sup>212</sup>, en lo que parece ser una pugna continua entre la necesidad de flexibilizar la ejecución presupuestaria y la necesidad de corregir las imperfecciones detectadas en las redacciones de cada ejercicio liquidado.

La redacción era bastante vaga en los presupuestos correspondientes a 1983 y 1984:

*“Los créditos consignados en el estado de gastos tienen carácter limitativo, excepto los que se contemplan en los casos siguientes y que tendrán la condición de ampliables...”*<sup>213</sup>.

Esta formulación atendía exclusivamente a la dimensión cuantitativa del principio de especialidad y no especificaba el nivel de vinculación al cual operaba, por lo que se presumía que era el mismo que aparecía en el estado de gastos.

La redacción en el presupuesto del ejercicio 1985 supuso un salto cualitativo importante respecto de las anteriores, introduciendo el principio de especialidad cualitativa (los créditos no sólo tienen carácter limitativo sino, además, vinculante) y estableciendo explícitamente el nivel de desagregación al que operaban ambos principios (por conceptos, como regla general). La redacción quedó como sigue:

<sup>211</sup> En el articulado de la Ley de Presupuestos de 1982 no hay ninguna mención específica, si bien su Disposición Transitoria establecía la plena aplicación de las disposiciones de la Ley General Presupuestaria en todo lo no previsto en la Ley de Presupuestos.

<sup>212</sup> Los artículos en los que aparecen son: Ley 3/1983 (artículo 4), Ley 1/1984 (artículo 4.1), Ley 1/1985 (artículo 2), Ley 1/1986 (artículo 2), Ley 1/1987 (artículo 2), Ley 2/1988 (artículo 2), Ley 1/1989 (artículo 2) y Ley 1/1990 (artículo 2).

<sup>213</sup> Artículos 4 y 4.1 de las Leyes 3/1983 y 1/1984 respectivamente.

*“Tales créditos, que tienen carácter limitativo y vinculante, con sujeción a la triple clasificación, orgánica, económica a nivel de conceptos y por programas...”<sup>214</sup>.*

Sin embargo, al tratar de dotar de flexibilidad a los capítulos II y VI, estableciendo su vinculación a nivel de artículos en vez de a nivel de conceptos, apareció de nuevo la confusión:

*“Excepcionalmente, los créditos incluidos en los capítulos II y VI de la clasificación económica del gasto, tendrán carácter vinculante a nivel de artículo, en lugar de a nivel de concepto”<sup>215</sup>.*

¿Qué quería decir excepcionalmente? ¿Qué órgano era competente para determinar cuándo se estaba ante uno de esos casos excepcionales? Ante la incapacidad de resolver satisfactoriamente lagunas de tal envergadura, no hubo más opción que volver a retocar el articulado: en la redacción del presupuesto para el ejercicio 1986 se optó por excluir toda referencia expresa a la excepcionalidad en la aplicación del principio de especialidad:

*“Tales créditos tienen carácter limitativo y vinculante con sujeción a la triple clasificación, orgánica, económica por conceptos y por programas, excepto los correspondientes a los capítulos II y VI cuya vinculación regirá para la clasificación económica por artículos”<sup>216</sup>.*

Las modificaciones introducidas en ejercicios posteriores en relación con el principio de especialidad, y hasta la aprobación de la LHRM, fueron básicamente dos. En primer lugar, la especificación del carácter vinculante de los denominados “créditos ampliables”. Así, en el presupuesto para el ejercicio 1987 se determinaba que:

---

<sup>214</sup> Artículo 2.2 de la Ley 1/1985.

<sup>215</sup> Ídem.

<sup>216</sup> Artículo 2.2 de la Ley 1/1986.



*“Igualmente tendrán carácter vinculante al nivel de desagregación económica con que aparezcan en los estados de gastos, los créditos declarados ampliables que se detallan en el artículo 21 de esta Ley”<sup>217</sup>.*

En segundo lugar, la extensión de la práctica de establecer excepciones al nivel de vinculación de los créditos presupuestarios, así como lo que podríamos denominar “excepciones a las excepciones”: si hasta 1987 se había llegado a consolidar con carácter general la vinculación de los créditos a nivel de concepto con las excepciones de los capítulos II y VI –que vincularían a nivel de artículo -, a partir de 1988 se incluye también como excepción el capítulo I, si bien se introducen sucesivas matizaciones que limitan el verdadero alcance de esas excepciones. En el presupuesto<sup>218</sup> de 1988 se excluye la excepcionalidad del artículo 15 ("Incentivos al Rendimiento") y en los presupuestos<sup>219</sup> de 1989 se amplía dicha exclusión a los artículos 12 ("Retribuciones a Funcionarios") y 13 ("Retribuciones a Personal Laboral") de la clasificación económica.

Con la aprobación de la LHRM se introduce la formulación definitiva de los principios de especialidad cuantitativa y cualitativa. Así, en su artículo 34, la LHRM dice:

*"1) Los créditos para gastos se destinarán exclusivamente a la finalidad específica para la que hayan sido autorizados por la Ley de Presupuestos o por las modificaciones aprobadas conforme a esta Ley.*

*2) Los créditos autorizados en los programas de gastos tienen carácter limitativo y vinculante a nivel de concepto, con las excepciones que establezca la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de cada año. No obstante, los créditos destinados a gastos de personal, salvo los que se refieren a incentivos al rendimiento, gastos en bienes corrientes y servicios e inversiones reales, tendrán carácter vinculante a nivel del artículo".*

---

<sup>217</sup> Artículo 2.2 de la Ley 1/1987.

<sup>218</sup> Artículo 2.1 de la Ley 2/1988.

<sup>219</sup> Artículos 2.1 de las Leyes 1/1989 y 1/1990.

En nuestra opinión, esta redacción establece con precisión y simplicidad los principios de especialidad cuantitativa y cualitativa, pero sólo en apariencia, dado que deja abierta la posibilidad de introducir cada año, por medio de la Ley de Presupuestos, un listado de créditos presupuestarios excluibles del régimen general de vinculación. En este sentido, la regulación autonómica es menos restrictiva que la estatal, dado que el TRLGP (artículo 59) enumera de forma taxativa los créditos presupuestarios que escapen al régimen general de vinculación.

#### B) Régimen de las Modificaciones Presupuestarias.

Hemos dicho anteriormente que a los principios de especialidad cualitativa y cuantitativa se oponen, como excepción, las llamadas modificaciones presupuestarias. Según la definición de González Mozos (1993, p. 65) éstas son *“alteraciones en la cuantía, finalidad o temporalidad de los créditos inicialmente aprobados”*. La justificación de estas modificaciones, como advierte De Juan (1989), es el resultado de la pugna entre el principio de legalidad al que necesariamente está sometida la actividad financiera del Estado y la flexibilidad de la que ha de dotarse cualquier agente que trata de desenvolverse exitosamente en un entorno continuamente cambiante<sup>220</sup>: *“... la rigidez a la que propenden los principios presupuestarios se aviene mal con la agilidad que necesitan los gestores de la Hacienda Pública para adaptarse a las circunstancias cambiantes de la vida ordinaria y de la coyuntura económica. Para remediar esta deficiencia el derecho presupuestario moderno ha introducido unos mecanismos o «modificaciones presupuestarias» que permiten la adaptación del presupuesto al corto plazo”*<sup>221</sup>. Como indica Shick (2002, p. 7), *“presupuestar es decidir sobre la base de informaciones inadecuadas, a menudo sin conocer con certeza la forma en que los créditos presupuestarios anteriores fueron utilizados o lo que fue realizado, ni tampoco los resultados que podrían dar las nuevas asignaciones de créditos”*. La flexibilidad en la ejecución es la contrapartida de la incertidumbre en la presupuestación.

---

<sup>220</sup> García Villarejo y Salinas Sánchez (1992, p. 186): *“...un elemento consustancial al presupuesto es la incertidumbre...”*.

<sup>221</sup> De Juan Asenjo (1989, p. 495).

No todos los autores mantienen una opinión tan benevolente acerca del papel que juegan las modificaciones presupuestarias. Voces tan autorizadas como la del profesor Barea Tejeiro ven en ellas una fuente permanente de indisciplina para la Hacienda española. En su opinión, *"...taponar los agujeros que hemos ido señalando derivados de modificaciones de crédito constituye una obligación acuciante, que sólo puede conseguirse modificando la LGP. El principio que debería recogerse en la nueva LGP es el de que toda modificación presupuestaria, con excepción de las que afecten al capítulo IX... debe ser financiada con baja en otros créditos, con la finalidad de que no se altere el importe del gasto público global aprobado por las Cortes"*<sup>222</sup>. En el mismo sentido se pronuncian Valiño Castro et al. (1996), que al estudiar las modificaciones presupuestarias de los Presupuestos Generales del Estado para el periodo 1975-1995 concluyen que *"...el análisis de todas estas cifras refleja la desviación entre las cifras de gastos iniciales y las cifras que finalmente se autorizan, lo que pone de manifiesto la ausencia de mecanismos de control que ni la Ley General Presupuestaria ni, en general, el sistema presupuestario actual tienen. Todo ello indica la conveniencia de una reforma del sistema y de la ley que permita recuperar el papel de control del gasto que el Presupuesto tiene"*<sup>223</sup>. En otras palabras, la flexibilidad llena el vacío provocado por la incertidumbre pero no puede convertirse en un mecanismo de "antipresupuestación" porque se violaría el principio de competencia, en virtud del cual corresponde al legislador aprobar el presupuesto.

En general, como ya hemos indicado, los estudiosos de las instituciones presupuestarias apuntan que la flexibilidad en la ejecución del presupuesto es un arma de doble filo, que si bien permite adaptar el presupuesto a las necesidades impuestas por la coyuntura, se erigen en vía de escape de la disciplina presupuestaria impuesta por el órgano legislativo. **En este sentido cabe preguntarse si la configuración del proceso presupuestario en la Región de Murcia corresponde a un modelo flexible, esto es, si las modificaciones presupuestarias son o no relevantes y, en segundo lugar, si tales modificaciones realmente influyen en el déficit público.**

<sup>222</sup> Barea Tejeiro (1995, p. 80).

<sup>223</sup> Valiño Castro, Pablos Escobar y Edo Hernández (1996, pp. 38 y 39).

Conozcamos en primer lugar la tipología de modificaciones presupuestarias y su evolución como instituciones presupuestarias, para posteriormente evaluar su incidencia en el déficit público<sup>224</sup>.

La tipología de modificaciones presupuestarias es la siguiente:

- a) Los Créditos Extraordinarios y los Suplementos de Crédito.
- b) Las Ampliaciones de Crédito.
- c) Las Incorporaciones de Remanentes de Crédito.
- d) Las Generaciones de Crédito por Ingresos.
- e) Las Transferencias de Crédito.
- f) Las Bajas por Anulación de Créditos.

Existen otras figuras de difícil calificación y que, según el criterio de cada autor, son consideradas o no modificaciones presupuestarias. Sucede por ejemplo con el caso de “Reposiciones de Créditos” derivadas de ingresos obtenidos por pagos realizados indebidamente<sup>225</sup> o con las “Habilitaciones de Crédito” que algunos autores como Sánchez Revenga (1989) consideran como modificaciones a pesar de que “...*no existe una normativa directa que regule esta modificación presupuestaria, ni los casos en que puede efectuarse*”<sup>226</sup> como ocurre en las que hemos enunciado anteriormente.

Los datos a los que vamos a referirnos al tratar específicamente cada uno de los tipos de modificaciones presupuestarias se refieren a la Administración General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Lo hemos hecho así para evitar que la conversión de Organismos Autónomos en Empresas Públicas (cuyo caso paradigmático sea probablemente el Servicio Murciano de Salud, 1994) pudiera distorsionar los resultados de nuestro análisis.

---

<sup>224</sup> El impacto de las modificaciones presupuestarias en el déficit público se realiza en el epígrafe 4.1.4 (página 31).

<sup>225</sup> Benito López (1995, p. 131).

<sup>226</sup> Sánchez Revenga (1989, p. 145).

a) Los Créditos Extraordinarios consisten en crear créditos que no existían en el presupuesto aprobado por el legislador (Presupuesto Inicial), con la particularidad de que dicho incremento debe obedecer a razones de urgencia y sin que el gasto que se pretende financiar pueda demorarse en el tiempo. Los Suplementos de Crédito son incrementos en los importes de créditos que sí existen inicialmente pero que son insuficientes para atender al gasto que se pretende realizar y que no son ampliables, concurriendo igualmente la urgencia y la imposibilidad de demora. En ambos casos, y tanto en la legislación estatal<sup>227</sup> como en la autonómica<sup>228</sup> (y también la que afecta a las corporaciones locales<sup>229</sup>) se establece un proceso muy riguroso para su aprobación, rigor que se traduce básicamente en la exigencia de que la modificación sea aprobada por el mismo órgano y mediante una norma de igual rango que la que sirve de soporte al presupuesto, ya que de lo contrario podrían suponer un fraude al proceso de elaboración presupuestaria, facilitando al poder ejecutivo la aprobación de gastos que el legislativo no autorizó en su momento.

En el caso de la Región de Murcia, la primera referencia expresa al régimen jurídico de los créditos extraordinarios y de los suplementos de crédito aparece en el articulado<sup>230</sup> de la ley de presupuestos para 1982. En los presupuestos del ejercicio 1983 no aparece referencia alguna, y ello a pesar de que durante ambos años la Asamblea Regional de Murcia hizo uso con profusión de esta figura aprobando siete leyes de crédito extraordinario por un importe total de 457'6 millones de pesetas<sup>231</sup>. En el

---

<sup>227</sup> Artículo 64 del TRLGP.

<sup>228</sup> Artículo 38 de la LHRM.

<sup>229</sup> Artículo 158 de la LRHL.

<sup>230</sup> Artículo 12 de la Ley 2/1982 de 15 de noviembre de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1982.

<sup>231</sup> Esos Créditos extraordinarios fueron: a) Ley 3/1982 de 15 de noviembre, de aprobación de un crédito extraordinario para paliar los daños ocasionados en la Región por las recientes inundaciones de la Región de Murcia; b) Ley 1/1983 de 13 de enero, de concesión de crédito extraordinario para paliar el paro agrícola en la Región; c) Ley 8/1983 de 9 de diciembre, sobre Concesión de Tres Créditos Extraordinarios por importe total de 57.900.000 pesetas, uno de ellos de la extinta Consejería de Trabajo y Servicios Sociales, y dos en la Consejería de Sanidad Consumo y Servicios Sociales; d) Ley 9/1983 de 9 de diciembre de Concesión de tres créditos extraordinarios por importe de 30.000.000 pesetas, al presupuesto en vigor de la Consejería de Industria, Tecnología, Comercio y Turismo para transferencia de capital en materia urbanística; e) Ley 10/1983 de 9 de diciembre, sobre Concesión de tres créditos extraordinarios por importe de 10.000.0000 pesetas, a incorporar al presupuesto en vigor de la Consejería

articulado de la ley de presupuestos de 1984 vuelve a aparecer nuevamente<sup>232</sup>, sin que se produzcan modificaciones sustanciales en su formulación, hasta que en la redacción de la ley de presupuestos de 1988 se introduce como novedad un tratamiento específico para los Organismos Autónomos dependientes de la Comunidad Autónoma<sup>233</sup>. Este tratamiento específico tenía por finalidad agilizar la aprobación de créditos extraordinarios y suplementos de crédito en los Organismos Autónomos, al establecer que su aprobación correspondía al Consejo de Gobierno y no a la Asamblea Regional, siempre que no superasen el 5% de su presupuesto en el caso de los Organismos Autónomos de naturaleza administrativa, y el 10% en el de los de naturaleza comercial e industrial. Esta fórmula se mantiene una vez aprobada la LHRM<sup>234</sup>.

En el Cuadro 26 hemos registrado los datos más relevantes acerca de los créditos extraordinarios y los suplementos de crédito: importe de cada año en valor absoluto, peso relativo en el conjunto de modificaciones presupuestarias efectuadas y peso relativo en el total del presupuesto de gastos. En el Gráfico 12, elaborado a partir de los datos del Cuadro 26, puede comprobarse la evolución de la importancia relativa de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el total de modificaciones presupuestarias. En el Gráfico 13, elaborado a partir del mismo cuadro, puede apreciarse la evolución de los créditos extraordinarios y de los suplementos de crédito en el conjunto del presupuesto.

Como puede comprobarse en el Cuadro 26, el recurso a este tipo de modificaciones presupuestarias ha sido muy irregular a lo largo de la historia presupuestaria regional; irregularidad que se justifica plenamente por la propia

---

de Administración Local e Interior, para cooperación a la puesta en funcionamiento del municipio de Los Alcázares, Mancomunidad de Servicios de Municipios del Bajo Guadalentín y Mancomunidad de Servicios de Municipios de la Vega Media del Segura; f) Ley 11/1983 de 9 de diciembre, por la que se concede un Crédito extraordinario por importe de 145.197.500 pesetas, para reparar daños causados por las inundaciones de 1982; g) Ley 12/1983 de 20 de diciembre de Concesión de Crédito extraordinario por importe de 94.500.990 pesetas, “Adicional al Plan de Obras y Servicios de 1983”.

<sup>232</sup> Artículo 9 de la Ley 1/1984 de 30 de mayo de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1984.

<sup>233</sup> Artículo 25 de la Ley 2/1988 de 30 de enero de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1988.

<sup>234</sup> Artículo 38 de la LHRM (artículo 40 TRLHRM).

naturaleza de este tipo de modificaciones, pensadas precisamente para casos extremos en los que el gasto es de imposible predicción en el curso del debate presupuestario.

Así, en los años 1990, 1991, 1993 y 1994 no se aprobaron ni créditos extraordinarios ni suplementos de crédito, mientras que en los restantes ejercicios se utilizaron por importes bastante significativos, tanto en términos absolutos, como en términos relativos. Entre las modificaciones más destacables cabe citar las correspondientes a los ejercicios 1988, 1989, 1992, 1996, 1999 y 2000 (véase Gráfico 12 y Gráfico 13).

En el ejercicio 1988 destaca la aprobación de una ley de crédito extraordinario<sup>235</sup> por importe de 2.647 millones de pesetas para hacer frente a los daños derivados de las catastróficas inundaciones de 1987.

En 1989 se aprobó sólo un crédito extraordinario, pero con importe bastante significativo, 3.100 millones de pesetas, con el que hacer frente a la financiación de la adquisición de terrenos necesarios para la implantación de la multinacional General Electric Plastics en el campo de Cartagena<sup>236</sup>.

En 1992 también se aprobó una única ley de crédito extraordinario y suplemento de crédito, por importe de 1.841 millones de pesetas, con el que hacer frente fundamentalmente a los déficit de financiación originados en la red sanitaria de la Comunidad Autónoma<sup>237</sup>.

<sup>235</sup> Ley 4/1984, de 28 de junio, de créditos extraordinarios para la financiación de inversiones destinadas a reparar los daños ocasionados por las inundaciones de 1987. BORM nº 160, de 13 de julio de 1988.

<sup>236</sup> Ley 3/1989, de 3 de julio, sobre declaración de Interés Social y concesión de un crédito extraordinario para la instalación de un complejo industrial en Cartagena. BORM nº 156, de 8 de julio de 1989.

<sup>237</sup> Ley 1/1992, de 28 de julio, por la que se concede un crédito extraordinario en el ejercicio de 1991 y anteriores y suplemento de crédito en 1992, para atender obligaciones derivadas de gastos sanitarios y actuaciones en escuelas infantiles. BORM nº 176, de 30 de julio de 1992. Del total de la modificación, 1.801 millones se destinaron a financiar la red sanitaria regional y 39'5 millones de pesetas se destinaron a actuaciones en escuelas infantiles.

En 1996, con ocasión del cambio del partido en el poder, se detectaron insuficiencias financieras en algunos servicios de la Comunidad Autónoma<sup>238</sup>, lo cual, unido al interés por poner en marcha de modo urgente determinadas políticas estimadas de interés por el nuevo Gobierno<sup>239</sup> dio lugar a dos leyes de crédito extraordinario y suplementos de crédito<sup>240</sup>.

En 1999 destaca el crédito extraordinario de 2.500 millones de pesetas aprobado para hacer frente a los daños causados por el seísmo ocurrido en la Comarca del Río Mula<sup>241</sup>, así como el aprobado por importe de 873 Millones de pesetas para hacer frente a diversos convenios con ayuntamientos de la región<sup>242</sup>.

En el año 2000 destaca la aprobación de un suplemento de crédito de 359 millones de pesetas para la vacunación masiva de la población contra la meningitis<sup>243</sup>, un crédito extraordinario de 300 millones de pesetas para financiar la entrada en vigor

---

<sup>238</sup> La extinción del "Servicio de Salud de la Región de Murcia" puso de manifiesto un déficit de financiación superior a los 986 millones de pesetas. En la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas se detectaron necesidades de financiación no previstas por importe superior a los 450 millones de pesetas. Otros servicios en los que se originaron necesidades de financiación no previstas fueron: la empresa pública regional Murcia Cultural S.A. (30 millones de pesetas) y la empresa pública regional Onda Regional de Murcia S.A. (58 millones).

<sup>239</sup> Destacan la financiación de nuevas titulaciones en la Universidad de Murcia, realización de obras diversas en el campus de la misma y la subvención al transporte universitario.

<sup>240</sup> Ley 6/1996, de 12 de noviembre, de Suplemento de Crédito y Ley 7/1996, de 15 de noviembre de Crédito Extraordinario.

<sup>241</sup> Ley 3/1999, de 14 de abril, de Crédito Extraordinario por importe de dos mil quinientos millones de pesetas para la atención de los gastos de reparación de daños y reposición de infraestructuras con motivo del seísmo producido en la comarca del Río Mula.

<sup>242</sup> Ley 8/1999, de 13 de diciembre, de Crédito extraordinario para atender las necesidades de gasto derivadas de la financiación de los convenios singulares a los que se refiere la disposición adicional quinta de la Ley 12/1998, de 31 de diciembre, así como las derivadas de la financiación de convenios para la ejecución de programas de fomento y desarrollo de la economía social, por un importe de 873.000.000 pesetas.

<sup>243</sup> Ley 4/2000, de 12 de julio, de suplemento de crédito por importe de 359.545.575 pesetas para financiar una campaña de vacunación masiva frente a la enfermedad meningocócica causada por el serogrupo C.



de la Ley de Responsabilidad Penal del Menor<sup>244</sup>, y un suplemento de crédito de 475 millones de pesetas para diversos destinos, entre los que destacan a financiación de empresas públicas regionales<sup>245</sup>.

En el año 2001 se aprueba una sola Ley de suplemento de crédito con importe de 1018 millones de pesetas para hacer frente a la crisis sanitaria provocada por la encefalopatía espongiforme bovina (386 millones de pesetas), subvenciones para la adquisición de viviendas (596 millones de pesetas) y subvención al transporte escolar (35 millones de pesetas)<sup>246</sup>.

Globalmente considerados estos instrumentos (ver Cuadro 26) han supuesto por término medio el 4'5% del total de modificaciones efectuadas en el periodo y su peso en el presupuesto inicial de gastos ha sido del 1'6%, es decir, tienen una presencia marginal consustancial al carácter extraordinario de su empleo.

---

<sup>244</sup> Ley 5/2000, de 19 de diciembre, de crédito extraordinario por importe de 300.000.000 pesetas para financiar gastos derivados de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, Reguladora de la responsabilidad Penal de los Menores, y de suplemento de crédito por importe de 475.932.132 pesetas para financiar necesidades de las Consejerías de Presidencia, Trabajo y Política Social, Economía y Hacienda, y Turismo y Cultura.

<sup>245</sup> Onda Regional: 136 millones de pesetas; Murcia Cultural: 36'7 millones de pesetas.

<sup>246</sup> Ley 4/2001, de 29 de noviembre, de Suplemento de Crédito por Importe de 1.017.702.758 Pesetas para Financiar Gastos de las Consejerías de Agricultura, Agua y Medio Ambiente, de Educación y Universidades, y de Obras Públicas y Ordenación del Territorio; y de Autorización de Endeudamiento a la Empresa Pública Regional Murcia Cultural SA.

Gráfico 12

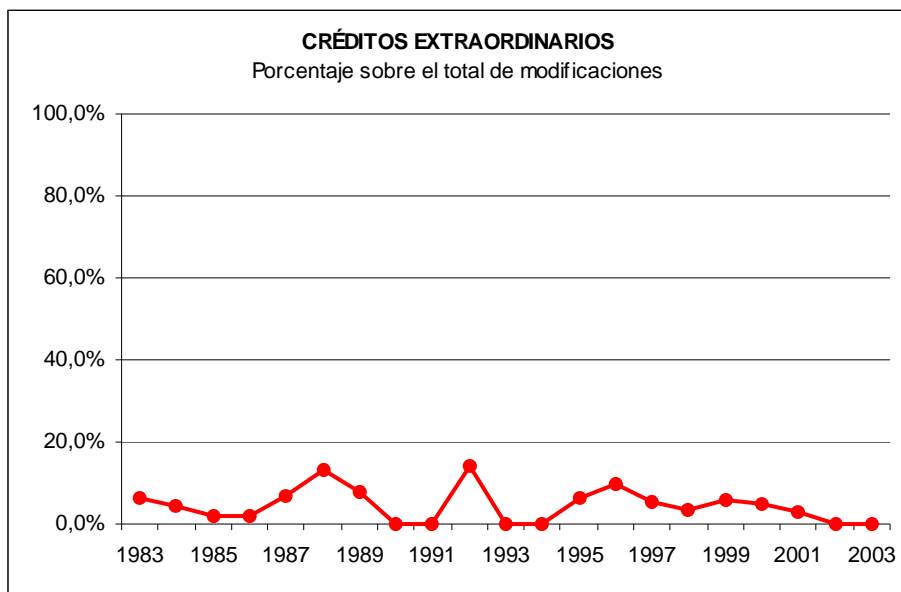
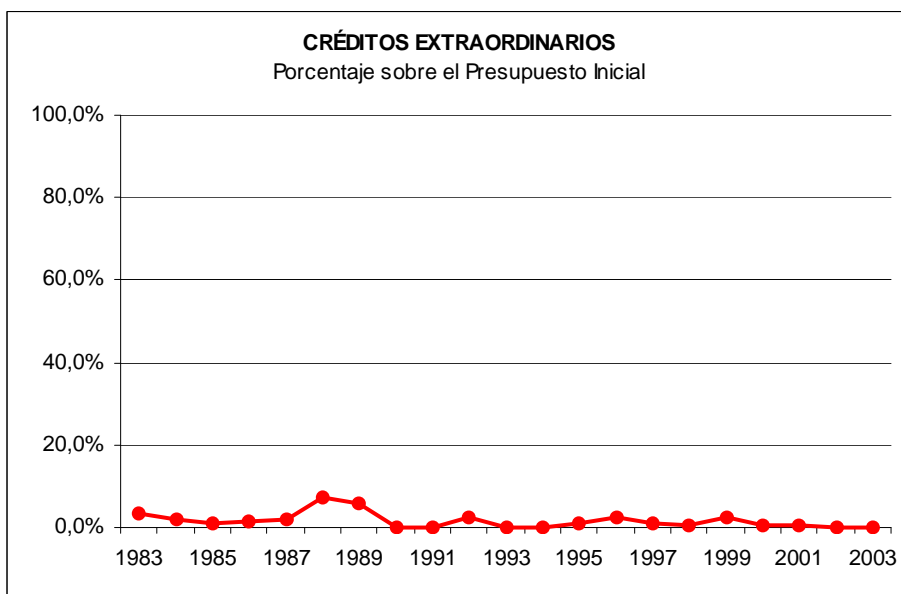


Gráfico 13



Cuadro 26

<b>CRÉDITOS EXTRAORDINARIOS Y SUPLEMENTOS DE CRÉDITO</b>			
	Importe (Millones de ptas.)	% sobre total modificaciones	% sobre presupuesto inicial de gastos
1983	358	6,3%	3,5%
1984	303	4,2%	1,8%
1985	270	2,1%	1,1%
1986	459	2,1%	1,5%
1987	700	6,6%	2,1%
1988	2.855	13,1%	7,3%
1989	3.100	7,9%	6,1%
1990	0	0,0%	0,0%
1991	0	0,0%	0,0%
1992	1.841	13,9%	2,6%
1993	0	0,0%	0,0%
1994	0	0,0%	0,0%
1995	814	6,1%	1,0%
1996	2.167	9,7%	2,2%
1997	1.475	5,5%	1,2%
1998	997	3,6%	0,7%
1999	3.688	5,8%	2,5%
2000	1.887	5,1%	0,7%
2001	1.018	2,9%	0,4%
2002	363	0,2%	0,1%
2003	0	0,0%	0,0%
Media	1.062	4,5%	1,6%
Fuente: elaboración propia a partir de los Anexos 1 y 2.			

b) Las Ampliaciones de Crédito consisten en incrementos en el importe de créditos que inicialmente sí existen pero que, por la dificultad de su cuantificación, la propia ley de presupuestos de cada año establece la posibilidad de incrementarlos. En consecuencia, no puede existir ampliación de crédito si previamente no existe en la ley de presupuestos crédito ampliable que, como define Benito López (1995, p 127) es aquel en el que “...la cuantía máxima de la autorización presupuestaria es indeterminada, pero determinable con arreglo a los criterios establecidos en la propia Ley”. Otro aspecto que se suele destacar como consustancial a la definición de esta modificación presupuestaria, es la necesaria existencia de ingresos afectados a la financiación del crédito ampliable, ingresos que, con su evolución al alza, generalmente difícil de cuantificar a priori, generan la financiación necesaria para atender la ampliación del crédito, sin alterar el déficit inicialmente previsto. Así se desprende de la redacción contenida en el TRLGP y según la cual:

*“tendrán la condición de ampliables aquellos créditos que de modo taxativo y debidamente explicitados, se relacionen en el estado de gastos de los Presupuestos Generales del Estado y, en su virtud, podrá ser incrementada su cuantía previo cumplimiento de los requisitos exigidos por vía reglamentaria en función de la efectiva recaudación de los derechos afectados...”<sup>247</sup>.*

A pesar de esta redacción precisa y restrictiva, las ampliaciones de crédito han tenido un considerable protagonismo en los presupuestos estatales, siendo en muchos casos fuente de incrementos del déficit. Precisamente en este sentido, y en referencia a los Presupuestos Generales del Estado, manifiesta Barea Tejeiro (1995, p. 79) que “...de los aumentos de crédito habidos en el quinquenio 1989-1993, los créditos ampliables son responsables de las tres cuartas partes... las causas de tal proceder se encuentra en la interpretación extensiva que se ha venido haciendo del artículo 66 de la LGP, cuando realmente esta norma especifica claramente el carácter excepcional de la condición de crédito ampliable, aplicable al reconocimiento de obligaciones específicas del respectivo ejercicio...”<sup>248</sup>.

---

<sup>247</sup> Artículo 66 del TRLGP.

<sup>248</sup> Barea (1995, p. 79).

En la práctica, el efecto que surte este tipo de modificación es análogo al producido por los suplementos de crédito, pero con una notable ganancia de agilidad ya que la competencia para su aprobación corresponde al poder ejecutivo (Consejero de Economía y Hacienda) y no al legislativo. Probablemente por ello, como indica Alarcón García (1995, p. 533), *"esta modificación ha sido observada tradicionalmente con recelo llegando incluso a ser prohibida expresamente por ser considerada una clara vulneración del principio de especialidad, ya que a través de este mecanismo podrán ser muy distintos los créditos inicialmente aprobados de los gastos realizados"*. Por cierto que la formulación que al respecto establece la LHRM es menos restrictiva que el TRLGP, al no contener en la definición de crédito ampliable la necesaria existencia de ingresos afectados. Así, el artículo 35.3 del TRLHRM se limita a decir en relación con este tipo de modificación presupuestaria que:

*"... tendrán, excepcionalmente, la condición de ampliables aquellos créditos que, de modo taxativo y debidamente explicitado, se relacionen en las leyes de presupuestos generales de la región. La competencia para autorizar las ampliaciones de crédito corresponde al Consejero de Hacienda ..."*.

Lo cierto es que la regulación de las ampliaciones de crédito en los presupuestos autonómicos ha sido absolutamente insuficiente y contradictoria durante buena parte del periodo 1983 - 2003. A pesar de ser precisamente el presupuesto el ámbito en el que necesariamente ha de concretarse esta figura, durante un importante lapso de tiempo desaparece del articulado de las leyes de presupuestos la lista de créditos que habían de considerarse ampliables. Lo sorprendente es que eso sucede con posterioridad, y no con anterioridad, a la regulación legal de este tipo de modificaciones: durante un primer y extenso periodo (1983-1990) los créditos ampliables sí que están perfectamente tasados en la ley, junto con los ingresos afectados que han de financiarlos, pese a no existir una ley presupuestaria regional que así lo estableciera. Sin embargo, una vez aprobada la LHRM (1990), desaparece la lista de créditos ampliables del articulado de las leyes de presupuestos durante todo el periodo 1991-1996, a pesar de que la LHRM acababa de establecer de modo expreso el régimen de tales modificaciones:

*"...tendrán, excepcionalmente, la condición de ampliables aquellos créditos que, de modo taxativo y debidamente explicitado, se relacionen en las leyes de Presupuestos Generales de la Región"<sup>249</sup>.*

A pesar de ello, esta circunstancia no supuso dejar de utilizar este tipo de modificaciones presupuestarias, sino que continuó utilizándose habitualmente. A esta desconcertante situación hay que añadir que, al tratarse de una Administración en fase de crecimiento por las sucesivas transferencias de competencias desde la Administración central, las ampliaciones de crédito se utilizaron inicialmente (junto con las generaciones de crédito) como vehículo para agilizar la plasmación presupuestaria de los servicios transferidos, transferencias que se intensifican precisamente en los años noventa impulsadas por las sucesivas reformas del Estatuto de Autonomía.

En el Cuadro 27 hemos registrado los datos más relevantes acerca de este tipo de modificaciones presupuestarias: importe de cada año en valor absoluto, peso relativo en el conjunto de modificaciones presupuestarias efectuadas y peso relativo en el total del presupuesto de gastos. En el Gráfico 14, elaborado a partir de los datos del Cuadro 27, puede comprobarse la evolución de la importancia relativa de las ampliaciones de crédito en el total de modificaciones presupuestarias. En el Gráfico 15, elaborado a partir del mismo cuadro, puede apreciarse la evolución de las ampliaciones de crédito en el conjunto del presupuesto.

---

<sup>249</sup> Artículo 35.3 de la LHRM.

Cuadro 27

AMPLIACIONES DE CRÉDITO			
AÑO	Importe (Millones de ptas.)	% sobre total modificaciones	% sobre presupuesto inicial de gastos
1983	263	4,7%	2,6%
1984	876	12,3%	5,1%
1985	451	3,5%	1,9%
1986	356	1,7%	1,2%
1987	35	0,3%	0,1%
1988	5575	25,6%	14,3%
1989	8039	20,4%	15,8%
1990	1412	8,3%	2,3%
1991	2922	17,5%	4,4%
1992	3529	26,7%	5,0%
1993	2963	6,5%	3,8%
1994	12	0,1%	0,0%
1995	22	0,2%	0,0%
1996	11	0,0%	0,0%
1997	809	3,0%	0,6%
1998	372	1,3%	0,3%
1999	835	1,3%	0,6%
2000	1.760	3,2%	0,4%
2001	1.299	3,7%	0,5%
2002	6.852	4,1%	2,4%
2003	2.413	9,3%	0,5%
Media	1.915	7,3%	2,9%
Fuente: elaboración propia a partir de los Anexos 1 y 2.			

Gráfico 14

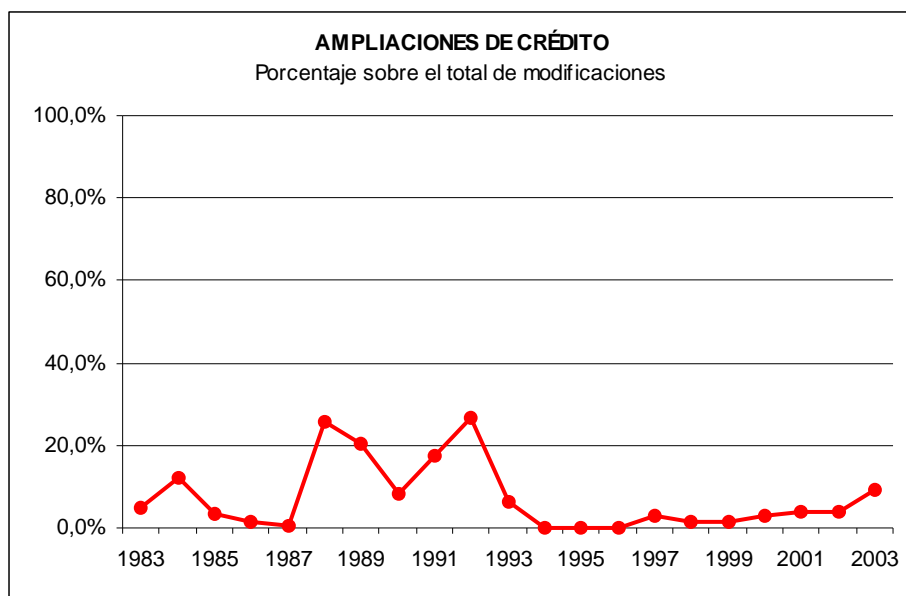
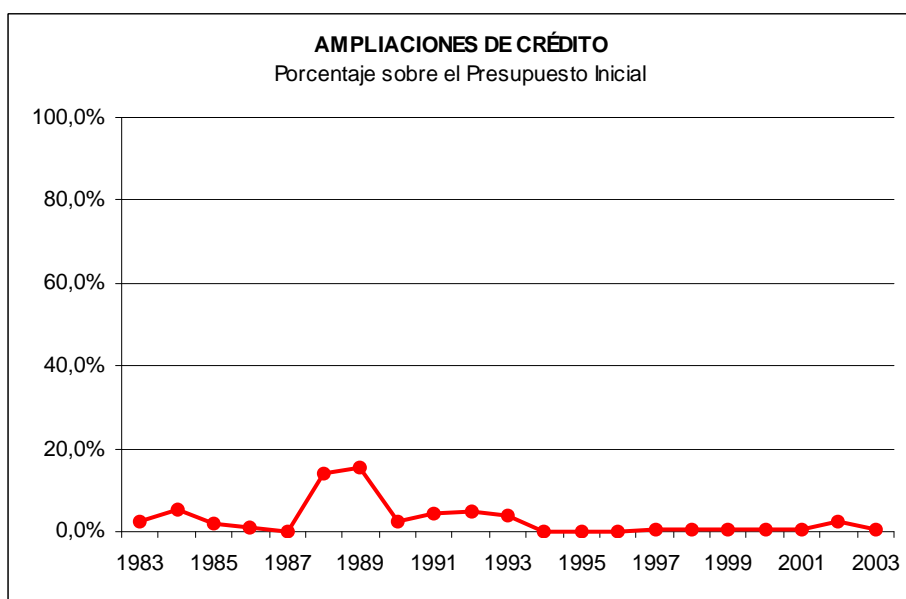


Gráfico 15





En todos los ejercicios presupuestarios analizados se produjeron ampliaciones de crédito, tal y como puede comprobarse en el Cuadro 27. Por término medio, su peso en el total de modificaciones presupuestarias es del 73%, si bien en algunos ejercicios superaron holgadamente el 20% (ejercicios 1988, 1989 y 1992) e incluso llegaron a ser la primera fuente de modificaciones presupuestarias (ejercicio 1992, con un 267% del total de modificaciones). Puede apreciarse como el mayor protagonismo de las ampliaciones de crédito se alcanza en el periodo 1989-1993 y ello a pesar, como decíamos, de que a partir del ejercicio 1991 desaparece la referencia expresa a esta modificación en las leyes de presupuestos. En otras palabras, buena parte de las ampliaciones de crédito aprobadas lo fueron irregularmente al carecer del fundamento legal que habría de otorgarles la ley de presupuestos de cada año. Concretamente en los ejercicios presupuestarios 1991 a 1993 se aprobaron importantes ampliaciones de crédito (ver Cuadro 27) sin respetar el régimen establecido en el artículo 34 de la LHRM, dado que en los presupuestos de tales años no aparece la relación de créditos ampliables ni los respectivos ingresos afectados. A esta situación tan anormal no se le puso fin del modo que hubiera sido lógico: restituyendo a las Leyes de presupuestos su papel de soporte legal de las ampliaciones de crédito, e introduciendo las restricciones necesarias para garantizar su correcto uso. La opción consistió en dejar abierta la discrecionalidad en la aprobación de las ampliaciones de crédito, e introducir algunas restricciones contables para limitar el uso fraudulento de estas modificaciones.

La Ley de Ajuste de 1993 supuso un brusco declive de las ampliaciones de crédito. La generosidad y profusión con que se había recurrido a ellas en los ejercicios precedentes, sin garantías acerca de la real existencia de ingresos afectados, contribuyó a incrementar significativamente las necesidades de financiación de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, tal y como veremos más adelante al tratar más específicamente el problema del déficit público. Para frenar el deterioro de las cuentas públicas, el Gobierno regional optó por modificar la Ley de presupuestos vigente para el ejercicio 1993, introduciendo expresamente la figura de las "bajas por anulación", y estableciendo la posibilidad de financiar con ellas las ampliaciones de crédito<sup>250</sup>. Con

<sup>250</sup> Artículo 2 de la Ley 5/1993, de 29 de octubre, de reasignación de recursos...: *"Se autoriza al Consejo de Gobierno para financiar la ampliación de los créditos así calificados en el punto uno del anexo II de la Ley 5/1992, de 22 de Diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región*

esta reforma se desnaturalizaba la figura de los créditos ampliables, ya que se rompía su nexo con los ingresos afectados y se continuaba sin incluir en las respectivas leyes de presupuestos el listado de créditos ampliables, situación que se mantuvo hasta la aprobación de los presupuestos de 1997.

c) La Incorporación de Remanentes de Crédito consiste en *“la adición a los créditos del ejercicio corriente de los remanentes de créditos del ejercicio anterior que por diversas razones no fueron utilizados durante el mismo”*<sup>251</sup>. Este tipo de modificación presupuestaria supone una excepción al principio de especialidad temporal<sup>252</sup>, ya que permite realizar gastos de un presupuesto fuera del ámbito temporal del mismo y, en consecuencia, le permite surtir efectos más allá de su propia vigencia legal. Ello permite a las incorporaciones de crédito jugar un doble papel que trasciende el de mero instrumento al servicio de la ejecución del presupuesto. En primer lugar actúa como mecanismo para la salvaguarda de los intereses de los acreedores de las administraciones públicas; en segundo lugar sirve como instrumento de política económica.

En cuanto a lo primero, Fuentes Vega (1993) hace referencia a la tradicional falta de garantías para el acreedor de las administraciones públicas en aquellos casos en los que la obligación reconocida se efectúa una vez cerrado el ejercicio presupuestario, pese a haberse producido la preceptiva fase de compromiso o autorización presupuestaria. En tales casos el acreedor de la Administración lo era en concepto de "ejercicios cerrados", lo cual derivaba en un complejo procedimiento administrativo que demoraba el pago de la obligación de modo francamente injusto: *“...en la vida cotidiana, al menos de quienes se relacionan con la Administración la frase «pasó a ejercicios cerrados» devino en sinónimo de «sabe Dios cuando volverás a saber del tema en cuestión», y ello porque la obligación no reconocida a 31 de diciembre y cuyo crédito se anulaba, al aplicar el principio de especialidad temporal, sólo podía ser*

---

*de Murcia para 1993, mediante bajas en los capítulos II al IX del estado de gastos del Presupuesto vigente”.*

<sup>251</sup> Benito López (1995, p. 129).

<sup>252</sup> Regulado en el artículo 62 del TRLGP, y en el artículo 36 de la LHRM.

*hecha efectiva por el acreedor de la Administración a través del sistema de presupuestos cerrados, lo que implicaba su cobro al año, a los dos años, o a veces más*"<sup>253</sup>.

Por lo que se refiere a su carácter instrumental en términos de política económica, las incorporaciones pueden ser empleadas para incrementar el gasto público del año en curso y, de ese modo, como instrumento de política fiscal expansiva.

Con anterioridad a la LHRM pueden distinguirse dos etapas en la formulación de las incorporaciones por vía presupuestaria. En una primera etapa (leyes de presupuestos para 1982 y 1983) las incorporaciones se emplean como mecanismo para integrar el presupuesto de la extinta Diputación Provincial en el de la naciente Administración autonómica. No se trata, por tanto, de incorporar remanentes de crédito sino de incorporar saldos presupuestarios, tanto de ingresos como de gastos. La ley de presupuestos para 1982 lo establece en los siguientes términos:

*“...por la Consejería de Hacienda y Economía podrán ser incorporados al actual Presupuesto los créditos anulados en ejercicios anteriores a 1982 y ... de los extinguidos Diputación Provincial y Consejo Regional*<sup>254</sup> ...”<sup>255</sup>

*“...los gastos realizados durante 1982 por los distintos servicios de los extinguidos Diputación Provincial y Consejo Regional, y que no hayan sido contraídos en contabilidad, podrán satisfacerse con cargo a los créditos del presupuesto de la Comunidad Autónoma...”*<sup>256</sup>.

El presupuesto de 1983 cierra definitivamente la historia presupuestaria de la Diputación Provincial y ordena la incorporación de todos los saldos existentes:

---

<sup>253</sup> Fuentes Vega (1993, p. 227).

<sup>254</sup> El Consejo Regional fue el órgano preautonómico que preparó el proceso extinción de la Diputación Provincial y constitución de la Comunidad Autónoma.

<sup>255</sup> Artículo 4 de la Ley 2/1982 de 15 de noviembre de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1982.

<sup>256</sup> Artículo 5, ídem.

*“...serán liquidados al día 31 de Mayo del presente año e incorporados a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de 1983, los saldos, tanto de ingresos como de gastos, de los siguientes Presupuestos, procedentes de la extinguida Diputación Provincial...”<sup>257</sup>.*

En una segunda etapa (presupuestos de 1984 a 1990) aparecen ya las incorporaciones de remanentes con las características que les son propias. El presupuesto de 1984 establece que:

*“...por decisión del Consejero de Economía y Hacienda podrán incorporarse al Presupuesto de Gastos de 1984 los créditos siguientes:*

- a) Los créditos extraordinarios y suplementos de crédito que hayan sido concedidos en el último trimestre de 1983;*
- b) Los créditos para operaciones de capital que no hayan sido objeto de incorporación en anteriores ejercicios;*
- c) Los créditos autorizados en función de la efectiva recaudación de los derechos afectados;*
- d) Los créditos generados por las operaciones que enumera el artículo 7 de la presente ley<sup>258</sup> ...”<sup>259</sup>.*

En el articulado del presupuesto de 1985 desaparece la definición de este tipo de modificación presupuestaria pero, paradójicamente, sí que se establece expresamente el órgano competente para realizarla<sup>260</sup>, remitiéndonos al articulado del TRLGP para conocer la naturaleza y el alcance de este tipo de modificaciones. En el presupuesto de 1986 vuelve a introducirse la definición expresa de las incorporaciones de remanentes,

---

<sup>257</sup> Artículo 2 de la Ley 3/1983 de 29 de marzo, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 1983.

<sup>258</sup> Se refiere a los Créditos Generados por Ingresos procedentes de la Administración Central.

<sup>259</sup> Artículo 2 de la Ley 1/1984 de 30 de mayo de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1984.

<sup>260</sup> Artículo 6.5 de la ley 1/1985 de 30 de enero de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1985.

si bien con una redacción<sup>261</sup> más laxa que la de 1984, dando cabida tanto a las transferencias de crédito autorizadas en el último trimestre del ejercicio precedente como a cualquier otro tipo de gasto contraído con anterioridad al último mes del ejercicio y que, por razones justificadas, no se haya podido realizar. Los créditos afectados por transferencias ya no podrán ser objeto de incorporación a partir de la redacción dada por el presupuesto de 1987 y siguientes<sup>262</sup>. Finalmente, el tratamiento dado a las incorporaciones de remanente por la LHRM es muy similar al que aparece a partir de 1987 en las sucesivas leyes de presupuestos, si bien con un sesgo más restrictivo<sup>263</sup>. El artículo 38 del TRLHRM comienza fijando el principio de temporalidad:

*"Los créditos para gastos que en el último día del ejercicio presupuestario no estén afectados al cumplimiento de obligaciones ya reconocidas, quedarán anulados de pleno derecho".*

A partir de ahí aparecen las incorporaciones como excepción al principio de temporalidad, pudiendo distinguir entre aquellas que son de carácter potestativo, es decir, las incorporaciones cuya aprobación depende de la voluntad del órgano competente<sup>264</sup>; y aquellas otras de carácter obligatorio y que deben efectuarse independientemente de la voluntad del órgano competente.

<sup>261</sup> Artículo 17.D de la Ley 1/1986 de 27 de enero de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1986.

<sup>262</sup> Artículo 21.D de la Ley 1/1987 de 30 de enero de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1987; artículo 22.C de la Ley 2/1988 de 30 de enero de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1988; artículo 24.2 de la Ley 1/1989 de 27 de enero de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1989 y artículo 23 de la Ley 1/1990 de 26 de febrero de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1990.

<sup>263</sup> Dicho sesgo se concreta en la reducción del plazo de concesión de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito susceptibles de incorporación por no haberse ejecutado el gasto, pasando de tres meses a uno. Una modificación posterior (Ley 11/1998 de 28 de diciembre, de Medidas Financieras, Administrativas y de Función Pública Regional) introduciría una referencia específica a la financiación de las *incorporaciones de remanentes*. Con la aprobación del TRLHRM el plazo de aprobación de los créditos extraordinarios incorporables se aumenta a dos meses.

<sup>264</sup> El Consejero de Economía y Hacienda es el órgano competente para aprobar la incorporación de remanentes.

Los remanentes de crédito que se pueden incorporar potestativamente son:

*"a) los créditos extraordinarios y suplementos de crédito, que hayan sido concedidos en los dos últimos meses del ejercicio presupuestario y que, por causas justificadas, no hayan podido utilizarse durante el mismo. b) Los créditos que amparen compromisos de gasto por operaciones corrientes contraídos antes del último mes del ejercicio presupuestario y que, por motivos justificados, no hayan podido realizarse durante el mismo. c) Los créditos para operaciones de capital. d) Los créditos autorizados en función de la recaudación efectiva de derechos afectados. e) Los créditos generados por las operaciones que enumera el artículo 42 de la presente Ley"*<sup>265</sup>.

Curiosamente la incorporación de remanentes de crédito derivados de compromisos de gastos que por razones plenamente justificadas no han podido reconocerse durante el ejercicio se incluyen dentro del ámbito potestativo de las incorporaciones, lo cual nos informa de la debilidad de este tipo de modificaciones como instrumento de salvaguarda de los intereses de los acreedores de la Administración.

Los créditos obligatoriamente incorporables vienen determinados por el punto tercero del artículo 38 del TRLHRM:

*"En todo caso, el Consejero de Economía y Hacienda autorizará obligatoriamente la incorporación de los remanentes de crédito derivados de gastos con financiación afectada, integrados en el Remanente de Tesorería afectado del ejercicio anterior, así como los remanentes de crédito financiados con saldos no realizados de compromisos de ingresos"*<sup>266</sup>.

Sin embargo, hasta 1996 la Comunidad Autónoma no dispuso de un sistema contable que le permitiera cuantificar el Remanente de Tesorería Afectado.

---

<sup>265</sup> Artículo 38.2 del TRLHRM.

<sup>266</sup> Artículo 38.3 del TRLHRM.

En cualquier caso cabe concluir como Fuentes Vega (1993, p. 226) que *"la lista general de posibles incorporaciones es tan amplia que lo que debería ser una excepción [al principio de especialidad temporal] se convierte casi en un principio general"*.

En el Cuadro 28 hemos registrado los datos más relevantes acerca de este tipo de modificaciones presupuestarias: importe de cada año en valor absoluto, peso relativo en el conjunto de modificaciones presupuestarias efectuadas y peso relativo en el total del presupuesto de gastos. En el Gráfico 16, elaborado a partir de los datos del Cuadro 28, puede comprobarse la evolución de la importancia relativa de las incorporaciones de remanentes de crédito en el total de modificaciones presupuestarias. En el Gráfico 17, elaborado a partir del mismo cuadro, puede apreciarse la evolución de las incorporaciones de remanentes de crédito en el conjunto del presupuesto.

Por lo que respecta a su utilización en la práctica, este tipo de modificación ha supuesto, por término medio, el 24'8% de las modificaciones presupuestarias en el periodo sometido a estudio, es decir, ha sido junto con las transferencias de crédito uno de los principales instrumentos para la modificación de los presupuestos. Puede apreciarse, sin embargo, que su importancia ha registrado una tendencia decreciente a lo largo del tiempo, muy acusada a partir de 1993, llegando incluso a no utilizarse en tres ejercicios (1993, 1994 y 1995).

Cuadro 28

INCORPORACIÓN DE REMANENTES DE CRÉDITO			
	Importe (Millones de ptas.)	% sobre total modificaciones	% sobre presupuesto inicial de gastos
1983	4.484	79,5%	44,1%
1984	4.812	67,4%	28,1%
1985	8.200	63,5%	34,5%
1986	6.982	32,6%	22,6%
1987	7.580	71,7%	22,8%
1988	8.697	39,9%	22,4%
1989	12.926	32,8%	25,4%
1990	7.341	43,4%	11,9%
1991	5.746	34,4%	8,6%
1992	2.791	21,1%	3,9%
1993	0	0,0%	0,0%
1994	0	0,0%	0,0%
1995	0	0,0%	0,0%
1996	791	3,5%	0,8%
1997	614	2,3%	0,5%
1998	1.016	3,7%	0,7%
1999	3.557	5,6%	2,4%
2000	501	1,4%	0,2%
2001	3.533	10,0%	1,3%
2002	2.460	1,5%	0,9%
2003	1.410	5,5%	0,3%
Media	3.973	24,8%	11,0%
Fuente: elaboración propia a partir de los Anexos 1 y 2.			



Gráfico 16

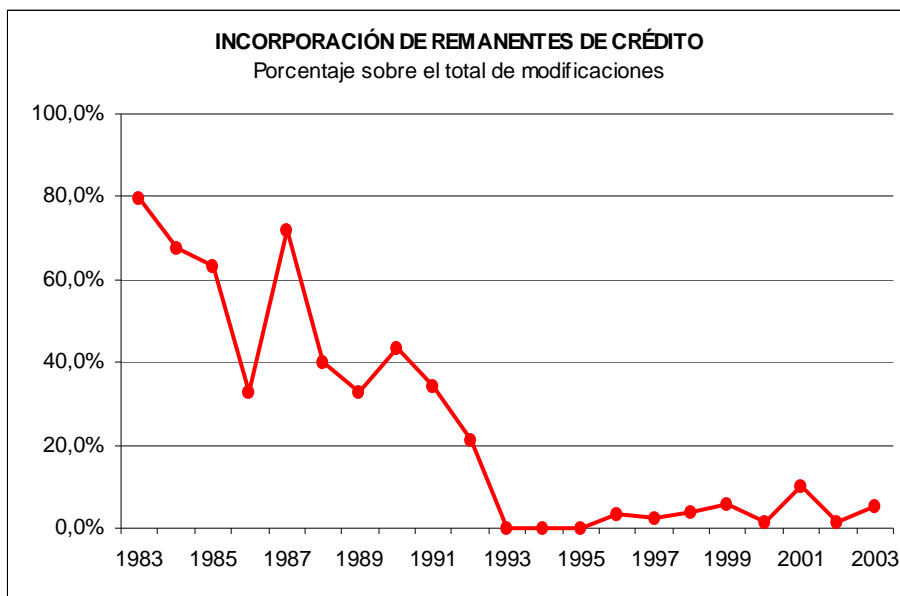
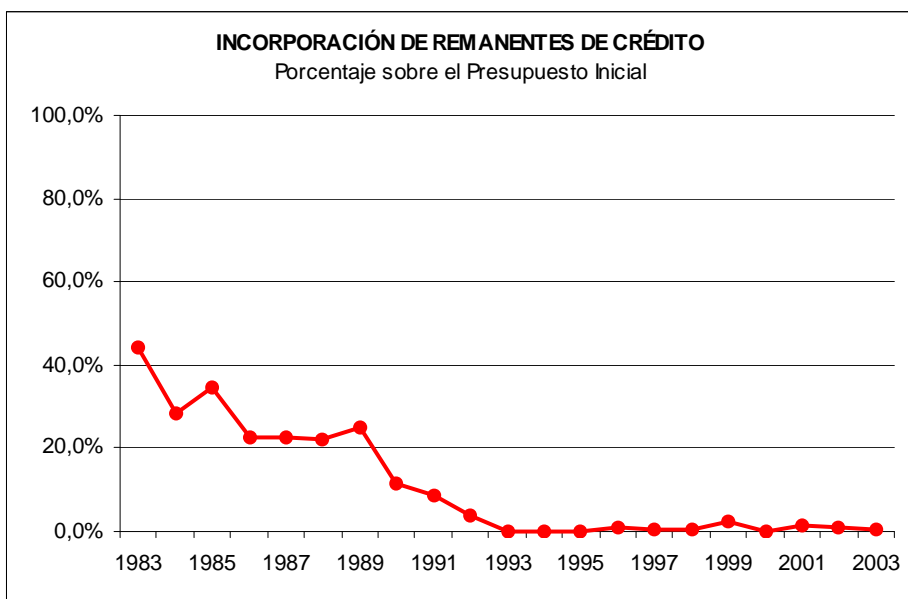


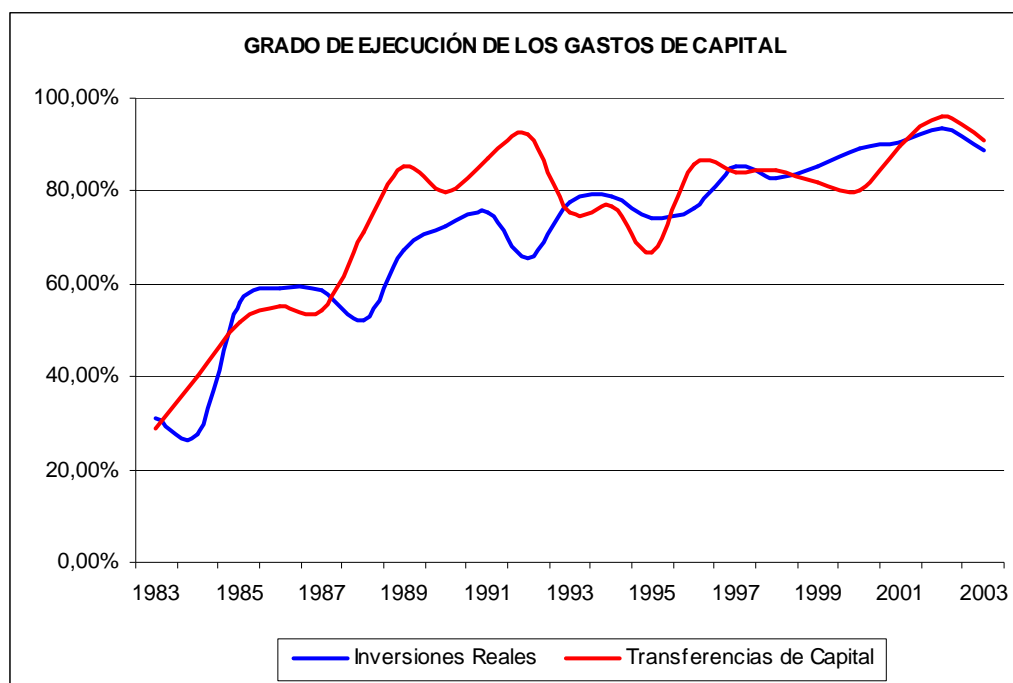
Gráfico 17



Dos han sido las causas fundamentales del declive de este tipo de modificaciones presupuestarias.

En primer lugar, la tendencia creciente en el Grado de Ejecución de los gastos de capital (tanto Inversiones Reales como Transferencias de Capital), con lo que la necesidad de recurrir a las incorporaciones ha ido decreciendo a lo largo del tiempo. Esta tendencia puede apreciarse claramente en el Gráfico 18, confeccionado a partir de los datos que se aportan en el Anexo 1. Debe advertirse que un creciente grado de ejecución presupuestaria no significa que los valores "realizados" en tal o cual partida sean cada vez más "fieles" a los valores presupuestados por el legislador. El Grado de Ejecución se calcula como el cociente de obligaciones reconocidas entre presupuesto definitivo, no entre presupuesto inicial: en la medida en que las partidas que no vayan a ejecutarse sean objeto, por ejemplo, de transferencias negativas para financiar otras partidas, el presupuesto definitivo tiende a igualarse al importe de las obligaciones reconocidas y el grado de ejecución tiende a tomar un valor próximo al 100%.

Gráfico 18



En segundo lugar, las razones de política económica y, en particular, la necesidad de contener el déficit público para mantener el endeudamiento en los límites establecidos por los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera<sup>267</sup>, en aras del cumplimiento del Programa de Convergencia y de sanear la hacienda autonómica. Estas orientaciones se plasmaron a partir del ejercicio presupuestario 1993 en las severas restricciones establecidas por las leyes de presupuestos de cada año en relación con la posibilidad de incorporar remanentes de créditos; restricciones que básicamente consistían en reducir los créditos incorporables a dos categorías: por una parte los créditos extraordinarios y suplementos de crédito, y por otra parte los que tuvieran financiación finalista<sup>268</sup>. Los efectos fueron inmediatos, provocando prácticamente la desaparición de este tipo de modificaciones presupuestarias (ver Cuadro 28, Gráfico 16, y Gráfico 17). Las restricciones comentadas estuvieron en vigor hasta el presupuesto de 1997, en el cual el legislador restauró la virtualidad de la tipología de créditos incorporables que regía hasta el ejercicio 1993, si bien aprovechó para modificar el artículo 36 de la LHRM, subordinando las incorporaciones de remanente a las "disponibilidades financieras" resultantes de la liquidación de presupuestos de cada ejercicio. En la práctica, tal y como se aprecia en el Cuadro 28, la restauración de las incorporaciones de crédito fue más bien formal, prevaleciendo el espíritu presupuestario restrictivo que se inició en el ejercicio 1993.

<sup>267</sup> Preámbulo de la Ley 5/1992, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1993: *"El ejercicio económico 1993 viene marcado por: 1) La desaceleración de la economía nacional e internacional. 2) La política de convergencia económica con las Comunidades Europeas. 3) El inicio de las actuaciones contempladas en el Plan de Reactivación Económica de la Región de Murcia"*.

<sup>268</sup> Estas restricciones aparecen en las siguientes disposiciones legales: Disposición Adicional primera de la Ley 5/1992, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1993; Disposición Adicional Primera de la Ley 7/1993, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1994; Disposición Adicional primera de la Ley 8/1994, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1995 y Disposición Adicional Primera de la Ley 13/1995, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1996.

d) La Generación de Créditos por Ingresos “*tiene lugar cuando determinado crédito del presupuesto de gastos es incrementado en función del cumplimiento de determinadas condiciones que generalmente se concretan en la realización de determinados ingresos no previstos, o no valorados previamente en su totalidad*”<sup>269</sup>.

En la redacción del presupuesto de 1982, este tipo de modificación presupuestaria no aparece expresamente aunque queda recogida bajo el concepto más genérico de “Habilitación de créditos”<sup>270</sup>. En el presupuesto de 1983, al igual que sucede con otras modificaciones presupuestarias anteriormente comentadas, desaparece toda mención, y vuelve a aparecer en el articulado<sup>271</sup> del presupuesto de 1984 y nuevamente bajo el concepto “Habilitación”. Aunque esta última redacción se realice con el término correcto y, a pesar de que en los presupuestos de ejercicios posteriores se incurrió en la práctica ya mencionada de especificar al órgano competente, pero sin definir el objeto de la competencia<sup>272</sup>, su importancia radica en que incluye los dos aspectos esenciales de este tipo de modificación: a) se va a utilizar, en principio, como complemento de las ampliaciones de crédito y posteriormente como mecanismo principal para dar reflejo presupuestario a las competencias transferidas desde la Administración central, y b) va a ser el mecanismo para integrar en el presupuesto las aportaciones de personas jurídicas y naturales destinadas a cofinanciar actividades propias de la Comunidad Autónoma.

En el Cuadro 29 hemos registrado los datos más relevantes acerca de este tipo de modificaciones presupuestarias: importe de cada año en valor absoluto, peso relativo en

---

<sup>269</sup> Sánchez Revenga (1989, pp. 144 y 145).

<sup>270</sup> Artículo 10 de la Ley 2/1982 de 15 de noviembre de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1982.

<sup>271</sup> Artículo 7 de la Ley 1/1984 de 30 de mayo de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1984.

<sup>272</sup> Artículos 5 y 6 de la Ley 1/1985 de 30 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1985; artículos 16 y 17 de la Ley 1/1986, de 27 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1986; artículos 20 y 21 de la Ley 1/1987 de 30 de enero de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1987; y artículos 21 y 22 de la Ley 2/1988 de 30 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1988.

el conjunto de modificaciones presupuestarias efectuadas y peso relativo en el total del presupuesto de gastos.

En el Gráfico 19, elaborado a partir de los datos del Cuadro 29, puede comprobarse la evolución de la importancia relativa de las generaciones de crédito en el total de modificaciones presupuestarias. En el Gráfico 20, elaborado a partir del mismo cuadro, puede apreciarse la evolución de las generaciones de crédito en el conjunto del presupuesto. Por término medio, las generaciones de crédito han supuesto el 22´9% de las modificaciones presupuestarias, siendo significativamente superior su utilización en la etapa posterior a la aprobación de la LHRM. En términos relativos registró sus valores máximos en los ejercicios de 1999 (un 70´4% de las modificaciones presupuestarias), debido fundamentalmente a la culminación del proceso de traspaso de las competencias en materia de enseñanza no universitaria (con sus correspondientes recursos), y en de 2002 por el traspaso de competencias sanitarias (80´6%). El mínimo se registró en el ejercicio presupuestario de 1983 (0%).

Cuadro 29

GENERACIONES DE CRÉDITO			
	Importe (Millones de ptas.)	% sobre total modificaciones	% sobre presupuesto inicial de gastos
1983	0	0,0%	0,0%
1984	368	5,2%	2,1%
1985	242	1,9%	1,0%
1986	922	4,3%	3,0%
1987	484	4,6%	1,5%
1988	2075	9,5%	5,3%
1989	3492	8,9%	6,9%
1990	5225	30,9%	8,4%
1991	3924	23,5%	5,9%
1992	2142	16,2%	3,0%
1993	4317	9,5%	5,5%
1994	3048	36,0%	4,1%
1995	4157	31,3%	5,0%
1996	5548	24,8%	5,7%
1997	3468	12,9%	2,7%
1998	5170	18,6%	3,7%
1999	44.463	70,4%	29,7%
2000	15.120	41,1%	5,8%
2001	3.760	10,7%	1,4%
2002	134.085	80,6%	47,5%
2003	10.476	40,6%	2,3%
Media	12.023	22,9%	7,1%
Fuente: elaboración propia a partir de los Anexos 1 y 2.			

Gráfico 19

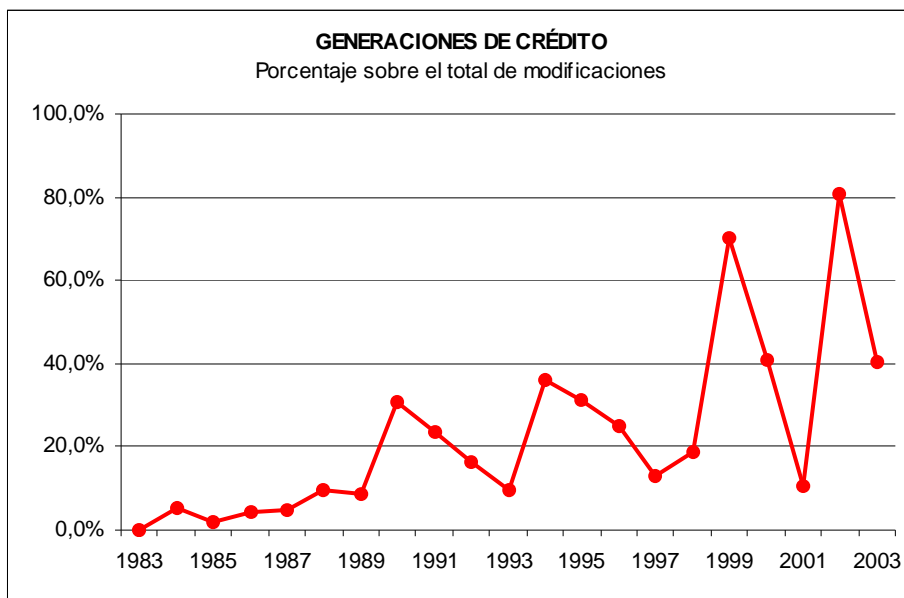
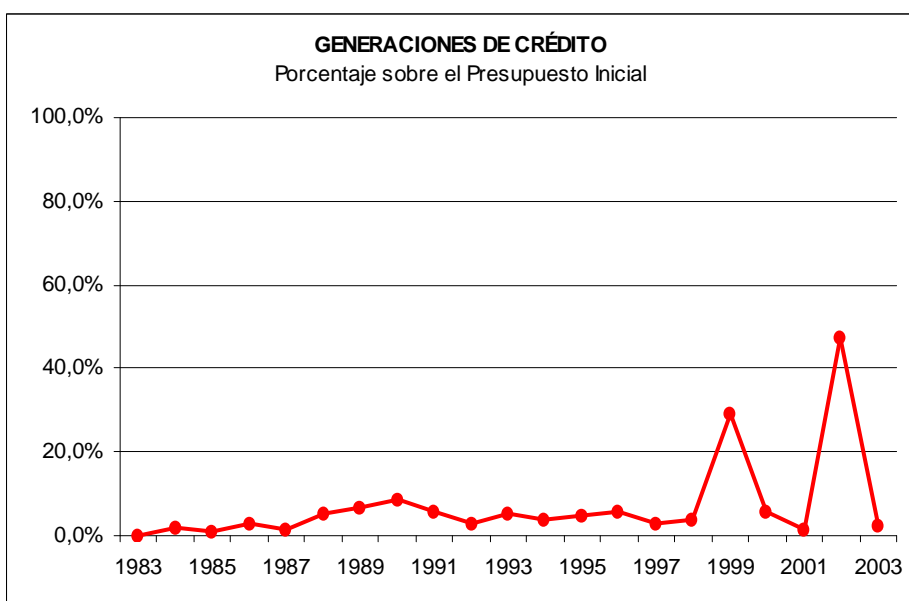


Gráfico 20



e) Las Transferencias de Crédito son modificaciones presupuestarias consistentes en trasladar parte del importe de un crédito a otro crédito distinto. Supone la excepción más seria al principio de especialidad cualitativa, principio que en opinión de Yebra Martul-Ortega (1986, p. 351) es funcionalmente el "*de mayor trascendencia, porque cuanto mayor sea la vigencia del mismo, mayor será la competencia presupuestaria del Parlamento*", ya que permite al poder ejecutivo modificar discrecionalmente la distribución de gastos aprobada por el legislativo. Obviamente, si se quiere preservar el predominio del poder legislativo sobre el ejecutivo en el proceso presupuestario, debe establecerse unas reglas muy precisas en torno a este tipo de modificaciones para evitar que el presupuesto definitivo se aparte de la voluntad del legislador.

Los presupuestos anteriores al de 1985 habían dado un tratamiento muy pobre a la regulación de este tipo de modificaciones presupuestarias. O bien tal concepto no aparecía en el articulado<sup>273</sup> –utilizándose en su lugar otro más genérico, "redistribución de crédito" –, o bien se le otorgaba una formulación muy genérica<sup>274</sup> y casi siempre subsidiaria de lo establecido al respecto en el artículo 70 de TRLGP.

En el presupuesto de 1985 aparece ya de forma expresa y precisa el alcance de las transferencias de crédito<sup>275</sup>, con una formulación que básicamente se repite en años siguientes y que se resume en:

- a) la imposibilidad de afectar a créditos extraordinarios, suplementos de créditos y créditos ampliables
- b) la imposibilidad de reducir (aumentar) créditos cuyos importes hubieran sido previamente aumentados (reducidos) por otras transferencias de crédito.

---

<sup>273</sup> Por ejemplo, Ley 3/1983 de 28 de marzo de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1983.

<sup>274</sup> Artículo 9 de la Ley 2/1982 de 15 de noviembre de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1982.

<sup>275</sup> Artículo 4 de la Ley 1/1985 de 30 de enero de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1985, modificado por el artículo único de la Ley 4/1985 de 29 de junio.



Sin embargo, esta delimitación adolecía de una característica esencial: la imposibilidad de utilizar las transferencias de crédito para incrementar los gastos corrientes del presupuesto a costa de los gastos de capital. Esta deficiencia se resuelve en el articulado<sup>276</sup> de los presupuestos de 1987, cuya redacción se mantiene en lo esencial ejercicio tras ejercicio hasta la aprobación de la LHRM.

La aprobación de la LHRM no supuso modificación alguna en el régimen de las transferencias de crédito, tal y como había venido configurándose paulatinamente a través de las sucesivas leyes de presupuestos. De hecho, la redacción de la LHRM<sup>277</sup> se limita a trasladar literalmente lo dispuesto al respecto en éstas.

Dicho régimen permanece inalterado hasta 1998, año en el que se modifica parcialmente el articulado de la LHRM<sup>278</sup>, descentralizando las competencias en materia de transferencias de crédito: las transferencias entre distintos programas de una misma sección presupuestaria pasa a ser competencia del Consejero correspondiente cuando antes lo eran del Consejero de Hacienda mientras que las trasferencias entre programas de distintas secciones presupuestarias pasa a ser competencia del Consejero de Hacienda, cuando antes lo era del Consejo de Gobierno.

En el Cuadro 30 hemos registrado los datos más relevantes acerca de este tipo de modificaciones presupuestarias: importe de cada año en valor absoluto, peso relativo en el conjunto de modificaciones presupuestarias efectuadas y peso relativo en el total del presupuesto de gastos.

En el Gráfico 21, elaborado a partir de los datos del Cuadro 30, puede comprobarse la evolución de la importancia relativa de las transferencias de crédito en el total de modificaciones presupuestarias. En el Gráfico 22, elaborado a partir del mismo cuadro, puede apreciarse la evolución de las transferencias de crédito en el conjunto del presupuesto.

<sup>276</sup> Artículo 19.d de la Ley 1/1987 de 30 de enero de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1987.

<sup>277</sup> Artículo 41 de la LHRM.

<sup>278</sup> Artículo 5.4. de la Ley 11/1998 de 28 de diciembre de Medidas Financieras, Administrativas y de Función Pública Regional.

Cuadro 30

TRANSFERENCIAS DE CRÉDITO			
	Importe (Millones de ptas.)	% sobre total modificaciones	% sobre presupuesto inicial de gastos
1983	390	6,9%	3,8%
1984	395	5,5%	2,3%
1985	2987	23,1%	12,6%
1986	10282	48,1%	33,3%
1987	1529	14,5%	4,6%
1988	2614	12,0%	6,7%
1989	11814	30,0%	23,2%
1990	2951	17,4%	4,8%
1991	4095	24,5%	6,1%
1992	2897	21,9%	4,1%
1993	34869	76,8%	44,7%
1994	5406	63,8%	7,2%
1995	7914	59,6%	9,6%
1996	12031	53,9%	12,4%
1997	5750	21,3%	4,5%
1998	5633	20,3%	4,0%
1999	6.864	10,9%	4,6%
2000	11.240	30,6%	4,3%
2001	15.987	45,5%	5,9%
2002	18.507	11,1%	6,6%
2003	10.157	39,4%	2,3%
Media	8.301	30,3%	9,8%
Fuente: elaboración propia a partir de los Anexos 1 y 2.			

Gráfico 21

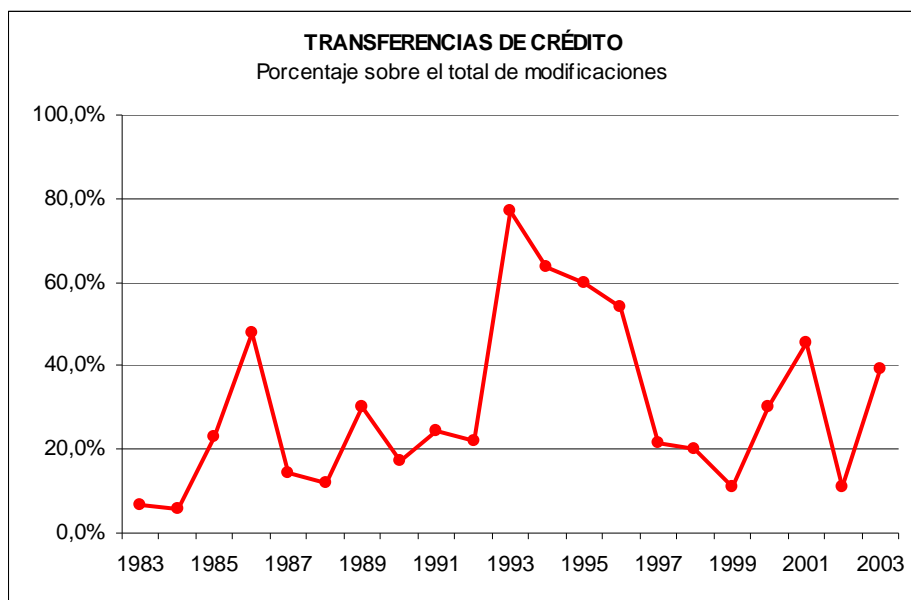
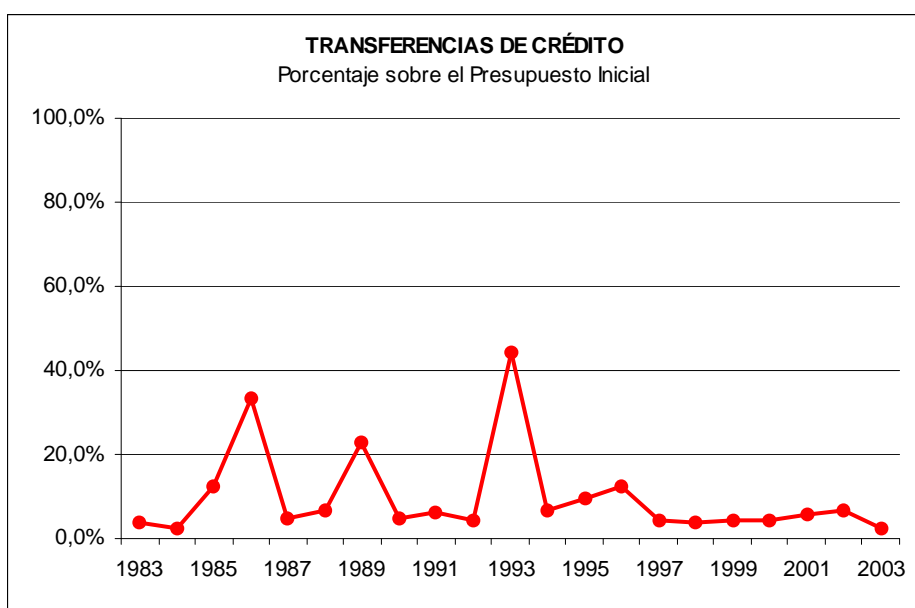


Gráfico 22



Puede comprobarse con la información del Cuadro 30, que las transferencias de crédito son el tipo de modificación presupuestaria al que más se ha recurrido: por término medio han supuesto el 30´3% del total de modificaciones realizadas en el periodo analizado. Estamos pues ante el principal instrumento de modificación presupuestaria, seguido muy de cerca por las incorporaciones de remanentes de crédito.

En determinados ejercicios presupuestarios las transferencias de crédito registran niveles excepcionalmente elevados, los cuales casi siempre obedecen a causas muy específicas. El elevado nivel alcanzado en el ejercicio 1986 (las transferencias suponen el 33´3% del presupuesto inicial de gastos) obedece a la creación, en ese año, del organismo autónomo Agencia Regional del Medio Ambiente y la Naturaleza (ARMAN)<sup>279</sup>, y a la reestructuración del Instituto de Fomento de la Región de Murcia<sup>280</sup>. En el ejercicio 1993 se registró un auténtico récord, al aprobarse transferencias de crédito por importe de 34.869 millones de pesetas (44´4% del presupuesto inicial de gastos) como consecuencia de la reorganización administrativa a la que dio lugar la ya citada Ley 5/1993 de octubre, así como la supresión de la ARMAN y el traspaso de sus competencias a la Consejería de Medio Ambiente<sup>281</sup>.

g) Las Bajas por Anulación son modificaciones presupuestarias consistentes en reducir el importe de uno o varios créditos del presupuesto de gastos. De todas las modificaciones analizadas es, con diferencia, la que menos atención ha recibido por parte de los especialistas, a pesar de que voces tan autorizadas como la del profesor Barea Tejeiro la reclaman como contrapartida obligatoria para la financiación del resto de modificaciones<sup>282</sup>. De hecho ni en las sucesivas leyes de presupuestos ni en la LHRM se le dedica un tratamiento específico. La única ocasión en que aparece una

---

<sup>279</sup> Ley 10/1986 de 19 de diciembre, de la Agencia Regional del Medio Ambiente y la Naturaleza.

<sup>280</sup> Ley 6/1986, de 34 de mayo, del Instituto de Fomento de la Región.

<sup>281</sup> Ley 6/1993, de 5 de noviembre, de supresión de la Agencia Regional para el Medio Ambiente y la Naturaleza.

<sup>282</sup> Véase página 31.

referencia expresa en la legislación autonómica tiene lugar en 1993, con ocasión de la aprobación de la Ley de Ajuste de 1993. Según dicho texto:

*"...baja por anulación es la modificación del presupuesto de gastos, que supone una disminución total o parcial en el crédito asignado a una partida presupuestaria"*<sup>283</sup>.

En el Cuadro 31 hemos registrado los datos más relevantes acerca de este tipo de modificaciones presupuestarias: importe de cada año en valor absoluto, peso relativo en el conjunto de modificaciones presupuestarias efectuadas y peso relativo en el total del presupuesto inicial de gastos.

En el Gráfico 23, elaborado a partir de los datos del Cuadro 31, puede comprobarse la evolución de la importancia relativa de las bajas por anulación de crédito en el total de modificaciones presupuestarias. En el Gráfico 24, elaborado a partir del mismo cuadro, puede apreciarse la evolución de las bajas por anulación de crédito en el conjunto del presupuesto.

---

<sup>283</sup> Artículo 2 de la Ley 5/1993 de 29 de octubre...

Cuadro 31

<b>BAJAS POR ANULACIÓN</b>			
	Importe (Millones de ptas.)	% sobre total modificaciones	% sobre presupuesto inicial de gastos
1983	145	2,6%	1,4%
1984	381	5,3%	2,2%
1985	49	0,4%	0,2%
1986	38	0,2%	0,1%
1987	13	0,1%	0,0%
1988	0	0,0%	0,0%
1989	0	0,0%	0,0%
1990	0	0,0%	0,0%
1991	0	0,0%	0,0%
1992	0	0,0%	0,0%
1993	3228	7,1%	4,1%
1994	0	0,0%	0,0%
1995	361	2,7%	0,4%
1996	1791	8,0%	1,8%
1997	14820	55,0%	11,6%
1998	14618	52,6%	10,4%
1999	3.737	5,9%	2,5%
2000	7.477	20,3%	2,9%
2001	9.571	27,2%	3,5%
2002	4.127	2,5%	1,5%
2003	1.349	5,2%	0,3%
Media	3.085	9,3%	2,0%
Fuente: elaboración propia a partir de los Anexos 1 y 2.			

Gráfico 23

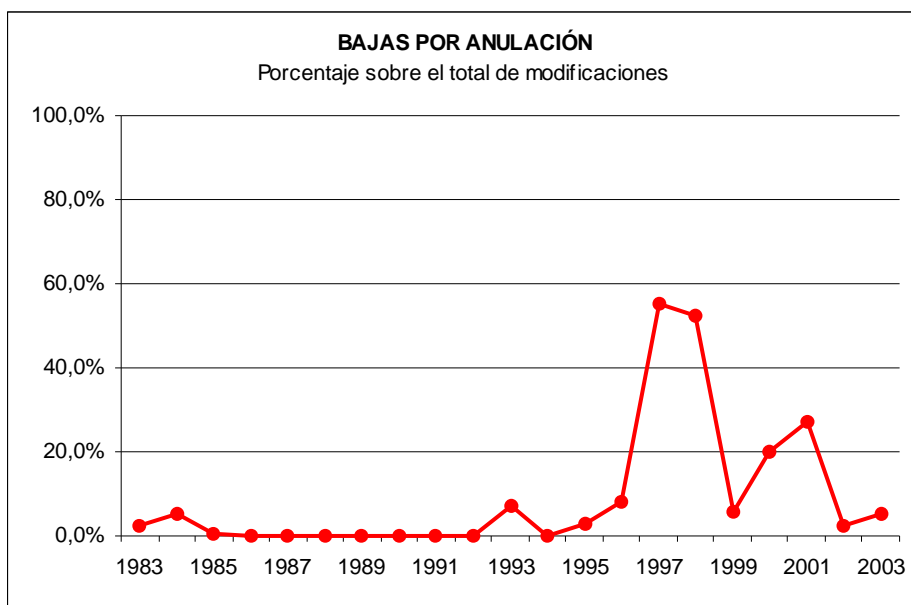
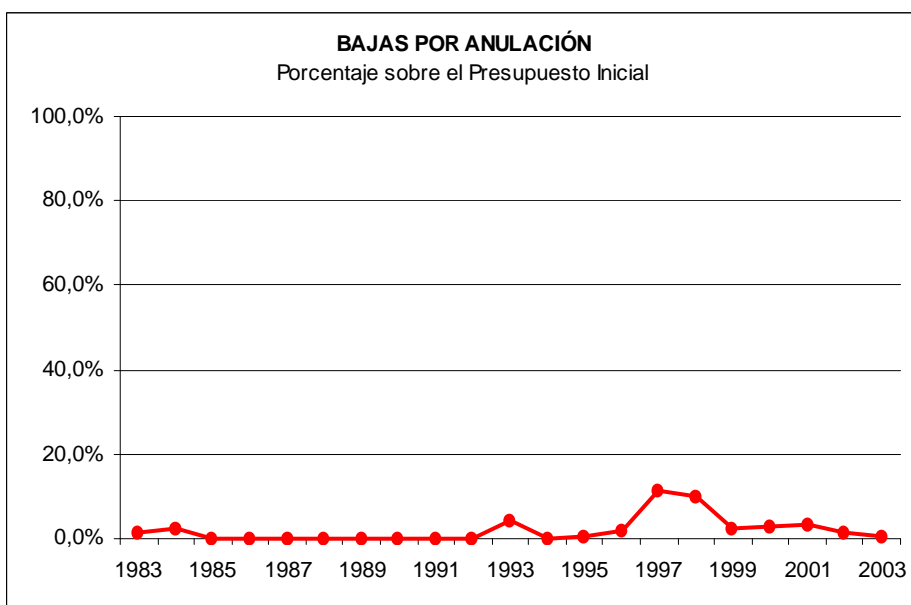


Gráfico 24



En realidad, tal y como puede comprobarse en el Gráfico 23 y en el Gráfico 24, la presencia de este tipo de modificaciones ha sido verdaderamente marginal, cuando no nula, en la mayoría de los ejercicios presupuestarios, si bien en los últimos ejercicios ha registrado un protagonismo inusitado. Sería por ello engañoso evaluar la importancia de esta modificación por el valor medio que ha registrado en el periodo de estudio (9'3% del total de modificaciones), valor que nos llevaría a concluir que es un tipo de modificación más relevante que los créditos extraordinarios y los suplementos de crédito (4'5%).

Tanto en valores absolutos como en valores relativos, este tipo de modificaciones solamente son dignos de mención en los ejercicios 1993, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 y 2002. En todos ellos su utilización ha tenido un carácter absolutamente excepcional.

En el ejercicio 1993 se produjeron bajas por importe de 3.228 millones de pesetas: como comentábamos antes, la acumulación de los déficit de financiación en los ejercicios precedentes así como la brusca caída de los ingresos tributarios como consecuencia de la crisis económica imperante, obligaron al Gobierno regional a emprender una serie de ajustes presupuestarios, entre los que destacan varios recortes presupuestarios y el reajuste del presupuesto de ese año<sup>284</sup>.

En el ejercicio 1996 se produjeron bajas por importe de 1.791 millones de pesetas para financiar las leyes de crédito extraordinario a las que hemos hecho referencia al tratar este tipo de modificaciones.

Finalmente, los ejercicios 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 y 2002 registran bajas por anulación de créditos con importes muy elevados. En todos los casos las bajas se originan por los menores ingresos procedentes del FEOGA.

---

<sup>284</sup> Ver nota anterior.



### C) Fases del Gasto.

La ejecución del gasto público se organiza en cuatro fases típicas: autorización, disposición o compromiso, reconocimiento de la obligación y pago. Según la redacción que suele emplearse en las normas presupuestarias, la definición de cada una de estas normas sería la siguiente:

1. La autorización del gasto es el acto por el que se acuerda su realización, calculado en forma cierta o aproximada, reservando a tal fin la totalidad o una parte disponible del crédito legalmente destinado para ello.
2. La disposición o compromiso es el acto por el que se acuerda o concierta, según los casos, tras los trámites legales que sean procedentes, la realización de obras, servicios, prestaciones y gastos en general por importe y condiciones exactamente determinadas, formalizando así la reserva de crédito constituida en la fase de autorización.
3. Reconocimiento de la obligación es la aceptación por parte de la entidad deudora, de que las prestaciones han sido realizadas y se ajustan a lo previsto.
4. Finalmente, la fase del gasto se cierra con el pago, que en realidad comprende tres fases: la propuesta de pago, la ordenación del pago y el pago material.

Hasta la aprobación de la LHRM, los presupuestos de cada año definían (a veces sólo enumeraban) las fases del gasto así como los órganos competentes para su ejecución.

Es en el Presupuesto de 1985 donde el legislador establece por vez primera una clasificación de las fases del gasto<sup>285</sup>, clasificación que se mantendrán en el Presupuesto de 1986, a saber:

1. Propuestas del Gasto.
2. Ordenación del Gasto.
3. Ordenación del Pago.
4. Pago material.

Dicha clasificación no sólo difería sustancialmente de la que inicialmente hemos presentado y que, por otra parte, es la común al conjunto de las administraciones públicas, sino que, en realidad, carecía de contenido en el presupuesto, ya que su articulado se limitaba a la enumeración de las mismas pero sin definir su contenido, de modo que resultaba imposible conocer las consecuencias jurídicas de los mismos. Por el contrario, sí que se explicitaba el órgano competente para la ejecución de cada fase y los límites de dicha competencia.

En el presupuesto de 1987 aparece ya la que será la relación estandarizada de las fases del gasto<sup>286</sup>, con una definición detallada de cada una de ellas.

En cuanto a la distribución de competencias, la norma común ha sido otorgar a los Consejeros la potestad para autorizar, disponer y reconocer las obligaciones con cargo a los créditos presupuestarios de cada una de las secciones al frente de las cuales estaban, amén de la proposición del pago de las prestaciones realizadas. Al Consejero de Economía y Hacienda correspondía, además, la gestión del gasto de las secciones "Deuda Pública" y "Clases Pasivas", así como la ordenación del pago y pago material de todas las secciones presupuestarias<sup>287</sup>.

---

<sup>285</sup> Artículo 13, Ley 1/1985, de 30 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1985.

<sup>286</sup> La única diferencia reside en el empleo de la expresión "Contracción del gasto" en sustitución de la expresión "Reconocimiento de la Obligación" en los presupuestos de 1987 y 1988.

<sup>287</sup> En el caso de los Organismo Autónomos tales competencias corresponden a sus presidentes o directores, y en la Asamblea Regional de Murcia a su Mesa.

El ejercicio de las competencias sobre autorización del gasto han contado siempre con un límite cuantitativo por encima del cual la competencia recae en el Consejo de Gobierno, límite cuyo importe ha ido ampliándose en el tiempo para ajustarlo a la evolución de la inflación y del propio presupuesto.

Pero lo más interesante es identificar en qué medida se reproducen las características de jerarquización y predominio del poder ejecutivo en la fase de ejecución del presupuesto que hemos identificado en la fase de elaboración del presupuesto.

Formalmente, el Consejero de Economía y Hacienda dispone de un poder discrecional de intervención en la ejecución presupuestaria que se manifiesta en dos ámbitos: la autorización de las modificaciones presupuestarias y la indisponibilidad de créditos por razones de política económica.

Respecto de lo primero, salvando aquellas modificaciones presupuestarias cuya competencia recae sobre la Asamblea Regional de Murcia (créditos extraordinarios y suplementos de crédito) y las transferencias de crédito en el seno de una misma Sección, corresponde al Consejero de Economía y Hacienda la aprobación de las restantes modificaciones presupuestarias. Al menos así es con posterioridad a la LHRM porque en el periodo precedente la regulación era confusa y variable la redacción de las leyes de presupuestos de cada año, si bien algunos tipos modificativos tan relevantes como las incorporaciones y las ampliaciones de crédito siempre fueron competencia del Consejero de Economía y Hacienda.

En cuanto a lo segundo, el artículo 48.2 del TRLHRM establece que:

*"cuando las circunstancias económicas así lo exijan, el Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero de Economía y Hacienda, podrá ordenar la no disponibilidad de créditos hasta un 10 por ciento del presupuesto de gastos".*

Se trata de una previsión de política económica, pensada para casos de grave desequilibrio presupuestario, consistente en la reducción del presupuesto de gastos.

Hasta el momento no se tiene constancia de que ha sido empleado en el caso de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Por otra parte, en el ámbito de la ejecución presupuestaria resulta de especial importancia el **régimen jurídico de contratación del gasto**. En la evolución de dicho régimen destaca por su singular importancia la aprobación de la Ley 4/1997, sobre Construcción y Explotación de Infraestructuras de la Región de Murcia, conocida popularmente como "**Ley de Peaje en Sombra**". Con dicha norma se instituyó el sistema de "concesión demanial", según el cual, y de modo sintético, cuando la Comunidad Autónoma desea ejecutar una infraestructura puede contratar con un tercero su ejecución y explotación, obligándose a satisfacerle como contraprestación un canon en función del uso que los ciudadanos hacen de la misma. A tal fin, en el pliego de cláusulas administrativas se establece una tarifa que garantiza al contratista unos ingresos mínimos (y a la Administración una aportación máxima) aplicable durante el periodo concesional, nunca superior a 50 años. Como indican Benito López y Montesinos Julve (2003, p. 24) en referencia al peaje en sombra: *"la realidad es que se trata del pago fraccionado y aplazado de la inversión, junto con los gastos de conservación, a lo largo del plazo de la concesión. Podemos considerar, en definitiva, esta modalidad de financiación como una compra a plazos, o como mucho una operación casi idéntica en cuanto a la forma de financiarse al arrendamiento financiero, con la única diferencia de que en el «peaje en sombra» el arrendatario (la Administración) no pagará opción de compra al arrendador (empresa privada) para quedarse con la titularidad definitiva del bien. Otra diferencia que puede argumentarse es que en el contrato de arrendamiento financiero viene perfectamente delimitado el importe que habrá de satisfacer el arrendatario durante toda la vida de dicho contrato, mientras que en el «peaje en sombra» se pagará más o menos en función del uso que se haga de la infraestructura por ciudadanos"*

A efectos de control presupuestario, con la "Ley de Peaje en Sombra" se modifica sustancialmente el impacto del gasto por inversiones tanto en el déficit público como en el endeudamiento. En el contrato de obras de financiación tradicional<sup>288</sup> la

---

<sup>288</sup> Es decir, aquel que se financia con ahorro o endeudamiento. Dejamos a un lado el caso del peaje y otras modalidades o especialidades del contrato de obras. Un análisis de los sistemas alternativos de financiación de obras públicas, aplicado a las carreteras, puede encontrarse en De Rus, Romero y Trujillo

ejecución de la inversión se imputaba al capítulo 6 del presupuesto de gastos. Si la obra hubiera de prolongarse durante más de un ejercicio, cada año se imputaba al presupuesto del ejercicio el importe de las obras a ejecutar dentro del mismo. Como contrapartida, la parte del gasto no financiada con Ahorro Bruto o con ingresos de capital requería de nuevo endeudamiento, imputándose este al capítulo 9 del presupuesto de ingresos.

Con el sistema de peaje en sombra el presupuesto de gastos no tiene por qué recoger dotación alguna hasta que la obra está finalizada y entra en funcionamiento<sup>289</sup>. A partir de ahí cada año los presupuestos recogen una partida de gasto denominada "Fondo de Atención y Conservación de Infraestructuras Construidas" con cargo a la cual se satisface a la empresa concesionaria un canon por aplicación de la mencionada tarifa según el uso registrado por la infraestructura durante la vida de la concesión. A tal fin, la citada Ley 4/1997 establece:

*"Artículo 10. Aportaciones de fondos públicos. La Administración podrá establecer en el pliego de cláusulas administrativas particulares la aportación de fondos públicos, de carácter presupuestario, calculados en función de los usuarios de la infraestructura y de la rentabilidad social producida por la construcción de la misma y la obligación de servicio público realizada, que llevara aparejada la reducción o supresión tarifaria prevista en el número 3 de este artículo"*

En cuanto al impacto presupuestario de dicha financiación, la Ley 4/1997 establece lo siguiente:

*"Artículo 20. Fondo de Atención y Conservación de las Infraestructuras Construidas. Con el fin de garantizar la eficaz explotación de las obras*

---

(2000). Sobre el impacto contable y presupuestario del "Peaje en Sombra" y otras fórmulas de participación privada en la construcción de infraestructuras véase Benito López y Alarcón García (2000) y Benito López y Montesinos Julve (2002, 2003). En Ezquiaga (2004) puede encontrarse una valoración del impacto de este tipo de financiación en las haciendas autonómicas.

<sup>289</sup> Pueden imputarse gastos correspondientes a redacción del proyecto, etc., pero con un importe proporcionalmente mínimo en comparación con el coste de la obra a ejecutar.

*construidas por los particulares y la rentabilidad de las inversiones, en aquellos casos en que se opte por la fórmula prevista en los artículos 10 y 13 de esta Ley, la Ley de Presupuestos de cada ejercicio consignará, dentro de la Sección presupuestaria correspondiente a la «Consejería de Economía y Hacienda»<sup>290</sup>, una partida presupuestaria denominada «Fondo de Atención y Conservación de las Infraestructuras Construidas». El crédito de esta partida será la cantidad máxima que deba pagar la administración a los concesionarios, en función de las previsiones de uso de las infraestructuras construidas que se contengan en los títulos concesionales ".*

Hasta el momento se ha ejecutado una sola obra mediante este sistema: la Autovía del Noroeste, un vial de 60 Km. aproximadamente que conecta las ciudades de Alcantarilla y Caravaca de la Cruz<sup>291</sup>. La obra se adjudicó por concurso en el ejercicio 1999 y entró en funcionamiento a finales de 2001. El importe de la adjudicación fue de 35.254.443.080 pesetas, importe máximo a satisfacer como canon a la demanda a lo largo de la vida de la concesión.

En el Cuadro 32 se muestran los datos más relevantes de dicha operación a efectos presupuestarios, concretamente la ejecución de la partida 14.03.513D.48705 correspondiente al "Fondo para la Atención y Conservación de Infraestructuras Construidas". El ejercicio 2001 registró un reconocimiento de obligaciones de 96´86 millones de pesetas, cifra un 40´8% inferior a la presupuestada debido al retraso en la entrada en funcionamiento de la autovía. El ejercicio 2002, primero de funcionamiento completo de la autovía, se reconocieron obligaciones por importe de 1.789´62 millones de pesetas, importe superior en un 19´6% al inicialmente presupuestado, lo cual obligó a modificar al alza el crédito por importe de 294´50 millones de pesetas. Durante 2003, no han sido necesario incrementar mediante modificaciones de crédito el importe del

---

<sup>290</sup> La Ley 9/1999, de 27 de diciembre, de Medidas Tributarias..., modificó este artículo, de modo que el "Fondo" se integrase en el Presupuesto de la Consejería de Obras Públicas y no en la de Economía y Hacienda.

<sup>291</sup> En el año 2002 el Gobierno regional anunció su intención de recurrir al "peaje en sombra" para financiar otras tres autovías: Totana - Mazarrón, Alhama de Murcia - Los Alcázares y Santomera - San Javier. En el momento de editar esta tesis ha anunciado que sólo en la vía Totana - Mazarrón se empleará este sistema.

"peaje en sombra", si bien no es menos cierto que el crédito inicialmente dotado (1.870'18 millones de pesetas) es superior en más de un 24% al crédito inicial del año precedente.

Cuadro 32

<b>AUTOVÍA DEL NOROESTE</b> <b>FONDO PARA LA ATENCIÓN Y CONSERVACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS</b> <b>CONSTRUIDAS</b> (Millones de pesetas)					
<u>AÑO</u>	<u>Inicial</u>	<u>Modificaciones</u>	<u>Definitivo</u>	<u>Reconocido</u>	<u>Desviación</u>
2001	230,55	-94,00	136,55	96,86	-40,8%
2002	1.505,45	294,50	1.799,96	1.789,62	19,6%
2003	1.870,18	-6,4	1.863,78	1.863,78	-0,0%
<b>TOTAL</b>	<b>3.606,18</b>	<b>194,1</b>	<b>3.800,29</b>	<b>3.750,26</b>	<b>5,4%</b>
Fuente: Cuenta General 2001, 2002 y Avance 2003.					

*Ceteris paribus*, si la Autovía del Noroeste hubiese sido contratada conforme al procedimiento tradicional, entre los años 1999 y 2001 el presupuesto de gastos debería haber recogido el coste de ejecución de las obras, mientras que el capítulo 9 de ingresos habría recogido la financiación por idéntico importe. Paralelamente, el Balance de la Comunidad Autónoma habría registrado un incremento del endeudamiento equivalente. Con el sistema de "peaje en sombra" se encubre un déficit público y su correspondiente endeudamiento por importe de 15.000 millones de pesetas. Además, al efecto contable de esta práctica hay que sumar el riesgo que se introduce en la gestión pública: una financiación transparente vía préstamo habría permitido conocer con certeza el importe de las anualidades a satisfacer durante la vida de la operación<sup>292</sup>. Por el contrario con el sistema de "peaje en sombra" el primer año completo de funcionamiento de la infraestructura arroja una desviación del 19'6% sobre lo inicialmente previsto.

<sup>292</sup> Basta con contratar un tipo de interés fijo.

En palabras de Benito López y Alarcón García (1999, p. 29), *"el hecho de poder fraccionar y posponer los pagos, así como desconcentrar la deuda a través de sociedades de capital público, ha permitido seguir licitando y contratando obras, sin rebajar de forma considerable el nivel de inversión, y reducir a lo largo de una serie de años los déficits públicos, cumpliendo así con los objetivos de Maastricht. Sin embargo, esto no es otra cosa que operaciones de maquillaje financiero, o dicho en términos más académicos, un ejemplo claro de contabilidad creativa"*.

Podemos aproximar una estimación de impacto que la construcción de la Autovía de Caravaca habría tenido en el presupuesto regional de no haberse utilizado el sistema de concesión demanial. Puede hacerse, por ejemplo, aceptando el supuesto de que el coste de ejecución de la obra la Administración mediante un contrato tradicional habría sido el mismo que mediante "peaje en sombra". Siendo así imputaríamos al presupuesto de gastos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia el coste de construcción de la Autovía en que ha soportado la empresa concesionaria.

La Autovía del Noroeste fue adjudicada por concurso en el ejercicio 1999 a la empresa AUNORSA<sup>293</sup>, entrando en funcionamiento a finales de 2001. Mediante las Cuentas Anuales de AUNORSA, podemos conocer la valoración de la infraestructura desde el inicio de las obras (1999) hasta su finalización. En el Cuadro 33 hemos representado la estimación efectuada computando, para cada ejercicio durante el que se ejecutó la obra, la valoración neta del inmovilizado de la empresa, la dotación de la amortización y el valor total del inmovilizado. Como se aprecia en dicho cuadro, y aceptando los mencionados supuestos sobre la ejecución de la obra, de haber sido ejecutada por la Comunidad Autónoma, ésta habría tenido que imputar al capítulo 6 de su presupuesto de gastos 131´1 millones de pesetas en 1999, 7.574´7 millones en el año 2000 y 8.397´7 millones en el año 2001.

---

<sup>293</sup> Autovía del Noroeste Concesionaria de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia SA, cuyos principales accionistas son OHL (45%), BBVA (10%) y Sacyr (1´49%).



Cuadro 33

VALORACIÓN DEL COSTE DE EJECUCIÓN DE LA AUTOVÍA DEL NOROESTE (Pesetas)				
<u>Concepto</u>	<u>1.999</u>	<u>2.000</u>	<u>2.001</u>	<u>Total</u>
Inmovilizado (neto)	125.798.631	7.561.105.287	8.356.682.775	16.043.586.693
Amortización	5.411.372	13.685.581	41.292.014	60.388.967
Total	131.210.003	7.574.790.868	8.397.974.788	16.103.975.659
Fuente: elaboración propia a partir de Cuentas Anuales de AUNORSA				

¿Cuál habría sido el impacto en el déficit público? De una parte, el déficit público se habría incrementado cada año por los citados importes, y se habría reducido por el importe del "Peaje en Sombra" ya que éste no habría tenido lugar. En el Cuadro 34 se presentan estos datos. Frente al superávit de 377 millones de pesetas registrado en 1999, se habría registrado un superávit de 246 millones; el déficit público por importe de 120 millones en el año 2000 habría supuesto en realidad un déficit de 7.695 millones de pesetas y, finalmente, el superávit de 159 millones de pesetas del ejercicio 2001 habría sido un déficit de 8.142 millones de pesetas.

Cuadro 34

IMPACTO DEL PEAJE EN SOMBRA EN EL DÉFICIT PÚBLICO (Millones de pesetas)				
AÑO	Déficit Ejecutado (a)	Ejecución Obra (b)	Canon a la Demanda (c)	Déficit Corregido (a) - (b) + (c)
1999	377	131	---	246
2000	-120	7.575	---	-7.695
2001	159	8.398	97	-8.142
Fuente: elaboración propia a partir de Cuadro 5, Cuadro 32, y Cuadro 33.				

En resumen, con la "Ley de Peaje en Sombra" se distorsiona la información presupuestaria y la información financiera de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, infravalorándose el impacto de las inversiones en el cómputo del déficit público y el endeudamiento. En los años 2000 y 2001, esta norma permitió reducir el cómputo del déficit público en 7.695 y 8.142 millones de pesetas respectivamente.

#### 4.1.3. - Fase de Liquidación.

La liquidación del presupuesto es el conjunto de actos que tienen por finalidad conocer el grado de ejecución del presupuesto, así como las condiciones jurídicas y económicas en las que ha tenido lugar esa ejecución. Desde una perspectiva material, la liquidación se concreta en la elaboración de la Cuenta General, un complejo conjunto de documentos contables mediante el cual es posible conocer la actividad financiera desarrollada por una Administración.

Sin embargo, a pesar de la dimensión contable que reviste la Cuenta General, la liquidación del presupuesto es mucho más que un mero "episodio contable" en el curso del proceso presupuestario. La liquidación del presupuesto implica también una dimensión jurídica y una dimensión política. Dimensión jurídica en la medida en que con la liquidación se abre un proceso de escrutinio cuya competencia recae sobre el Tribunal de Cuentas como supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado<sup>294</sup>. Dimensión política porque con la liquidación se hace posible el control parlamentario que el artículo 46.1 del Estatuto de Autonomía otorga a la Asamblea Regional de Murcia<sup>295</sup>.

El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público<sup>296</sup> (incluyendo las Comunidades Autónomas<sup>297</sup>), correspondiéndole la fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad económico financiera del sector público, así como el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos<sup>298</sup>. Cabe señalar en relación con ambas funciones una diferencia fundamental. Como indica Agudo Suárez (1998, p. 14), *"a diferencia de lo que ocurre con la función fiscalizadora - compartida por el Tribunal de Cuentas con las Comunidades Autónomas -, la función de enjuiciamiento contable es exclusiva del Tribunal de Cuentas, quedando como única posibilidad que sean los tribunales de cuentas autonómicos los que lleven a cabo la fase de instrucción de tales procedimientos jurisdiccionales"*.

La función fiscalizadora se refiere al sometimiento de la actividad económico financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía, para lo cual los entes que lo componen remitirán anualmente al Tribunal de Cuentas la

<sup>294</sup> Artículo 136.1 de la Constitución Española.

<sup>295</sup> Y aún podríamos referirnos a una dimensión económica, en la medida en que la información contenida en la Cuenta General, y en su posterior fiscalización, debiera servir para retroalimentar y perfeccionar el sistema presupuestario regional.

<sup>296</sup> Artículo 1 de la Ley Orgánica 2/1982 de 12 de mayo del Tribunal de Cuentas.

<sup>297</sup> Artículo 4.1.b, ídem.

<sup>298</sup> Artículo 2, íbidem.

información pertinente<sup>299</sup>. La labor fiscalizadora del Tribunal de Cuentas se concreta en el examen de la Cuenta General de las Comunidades Autónomas, dando lugar a la elaboración y remisión del correspondiente informe anual<sup>300</sup> al Gobierno regional y a la Asamblea Regional de Murcia, expresando su criterio razonado sobre los siguientes aspectos:

- a) La observancia de la Constitución, de las leyes reguladoras de los Ingresos y de los Gastos del sector público y, en general, de las normas que afecten a la actividad económico-financiera del mismo.
- b) El cumplimiento de las previsiones y la ejecución de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma y de las demás entidades sujetas a régimen presupuestario público.
- c) La racionalidad en la ejecución del gasto público basada en criterios de eficiencia y economía.
- d) La ejecución de los programas de actuación, inversiones y financiación de las Sociedades estatales y de los demás planes o previsiones que rijan la actividad de las empresas públicas, así como el empleo o aplicación de las subvenciones con cargo a fondos públicos<sup>301</sup>.

De los Informes que periódicamente elabora el Tribunal de Cuentas sobre la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, podemos extraer información muy valiosa acerca de las principales características del proceso presupuestario.

El primer Informe del Tribunal de Cuentas relativo a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia data de 1992 (acordado en sesión de 22 de diciembre) y, curiosamente, se refiere al ejercicio presupuestario 1989, dejando un vacío de seis

---

<sup>299</sup> Artículo 9, *ibídem*.

<sup>300</sup> Artículo 13.2, *ibídem*.

<sup>301</sup> Artículo 13.1, *ibídem*.

ejercicios (los que comprenden los años 1983 a 1988) que no se solventará hasta 1994, año en el que se aprueban en bloque los informes de fiscalización pendientes (acuerdo de 10 de febrero)<sup>302</sup>. A partir de ahí el Tribunal de Cuentas emitirá con regularidad sus Informes, si bien mediando un plazo considerable entre el ejercicio presupuestario fiscalizado y la conclusión de los Informes, plazo en torno a 2'5 - 3 años desde la finalización del ejercicio fiscalizado, tal y como puede comprobarse en el Cuadro 35.

Cuadro 35

<b>INFORMES DEL TRIBUNAL DE Cuentas</b> Comunidad Autónoma de la Región de Murcia	
Ejercicio Fiscalizado	Fecha Acuerdo
1983 - 1988	10/02/94
1989	22/12/92
1990	21/12/93
1991	21/09/94
1992	26/07/95
1993	26/09/96
1994	24/09/97
1995	28/10/98
1996	22/07/99
1997	28/06/00
1998	26/10/01
1999	21/03/02
2000	30/01/03
Fuente: Informes del Tribunal de Cuentas.	

<sup>302</sup> Entre las causas que originaron este retraso inicial en el ejercicio de la función fiscalizadora por parte del Tribunal de Cuentas sin duda se encuentra el que hasta 1988 no dispuso de una Ley que desarrollase su funcionamiento a partir de lo establecido en la Ley Orgánica 2/1982. Será la Ley 7/1988, de 5 de abril de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas la que llene dicho vacío. Esta misma Ley creará el cuerpo Superior de Auditores y el Cuerpo Superior de Letrados del Tribunal de Cuentas (Disposición Adicional Cuarta). Los Informes 1983 - 1988 llegaron a la Asamblea Regional de Murcia en medio del debate del Informe sobre la Cuenta General de 1989.

Del contenido de los citados Informes<sup>303</sup> se desprende, año tras año, una retahíla de conclusiones negativas; conclusiones que se extienden, incluso, a ejercicios presupuestarios posteriores a la entrada en vigor de la LHRM (1990). Pueden resumirse del modo siguiente:

1. Hasta 1994, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia no presenta una verdadera Cuenta General, sino una Cuenta de Liquidación del Presupuesto, faltando documentos esenciales para una adecuada fiscalización de su actividad económico-financiera, documentación que hubiese permitido en concreto el seguimiento de los avales, el endeudamiento público, el control de Tesorería y el patrimonio de la Comunidad. Esta situación comienza a solventarse a partir de la entrada en vigor de la LHRM, si bien aún en el ejercicio 1994 quedan sin resolver asuntos tan relevantes como la integración de las empresas públicas regionales en la Cuenta General. Otra deficiencia importante es la ausencia de un Inventario General de Bienes que permitiera el conocimiento y control exhaustivo del patrimonio de la Comunidad Autónoma: el primer inventario se aporta en la Cuenta General correspondiente a 1993.
2. Aunque el presupuesto se aprueba inicialmente nivelado, las modificaciones presupuestarias rompen ese equilibrio. Ello es debido a la proliferación de errores formales y materiales en los expedientes de aprobación de dichas modificaciones. En el Informe correspondiente a 1985, por ejemplo, el Tribunal de Cuentas, refiriéndose a las transferencias de crédito, se expresa en estos términos: *"En general la tramitación y documentación justificativa, así como las competencias para la realización de las transferencias se ajustan a las prescripciones legales. No obstante lo anterior, en algunos expedientes no aparece unida la memoria preceptiva, así como los Informes de la Intervención Regional...y por último en algunos expedientes no se cita en la Memoria la disposición legal en la que se basa la transferencia"*. En unos casos se producen utilizations erróneas del tipo de modificación, en

---

<sup>303</sup> La relación de los Informes que hemos analizado se incluye en las FUENTES DOCUMENTALES (ver página 31).

otros la modificación se aprueba con financiación insuficiente o excesiva, etc. Por ejemplo, el Informe del Tribunal de Cuentas correspondiente al ejercicio 1989 dice: *"...en los expedientes de generaciones de créditos, se ha observado que en el expediente núm. 215, por importe de 6.100 millones de ptas., no existe justificación del ingreso que la financiaría... en las incorporaciones de créditos, el expediente número 38 incumple lo preceptuado por los artículos 73.2 del TRLGP y 24.2 de la Ley de Presupuestos, al incorporarse al ejercicio fiscalizado remanentes de ejercicios anteriores al de 1988, por un importe de 294 millones de pesetas..."*.

3. La década de los 80 se caracteriza por el inadecuado control de la Deuda Pública. En algunos casos, el Tribunal de Cuentas detecta severas infracciones de la legalidad vigente al emitirse Deuda Pública sin la oportuna autorización estatal<sup>304</sup>. Pero el defecto más extendido consiste en la ausencia de control contable y financiero y la errónea aplicación de los criterios de valoración e imputación temporal, limitándose en muchos casos la Comunidad Autónoma a pagar las cuotas correspondientes a solicitud de la entidad prestamista sin un control y seguimiento previos. En otras ocasiones se ha detectado errores materiales y aritméticos en la formación de los cuadros de amortización. Además, en las sucesivas leyes anuales de presupuestos, se renueva la vigencia temporal de las autorizaciones de endeudamiento a medio y largo plazo, con destino a la financiación de gastos de inversión, pero con independencia de las incorporaciones de remanentes de crédito correspondientes al ejercicio anterior. Por ejemplo, el Informe correspondiente al ejercicio 1983 dice: *"La ausencia de control de las obligaciones derivadas de la Deuda dio lugar a que los pagos de amortización e intereses, en el caso de las suscripciones realizadas por las Cajas de Ahorro, se realizaran no en su vencimiento, sino a solicitud de estas entidades, llegándose, incluso, a reclamar intereses de demora por la Caja de Ahorros de Alicante y Murcia debido al retraso en el pago de estas obligaciones"*. El Informe correspondiente al ejercicio 1985 indica: *"Se ha*

<sup>304</sup> Artículo 14.3 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

*detectado un deficiente control interno sobre las operaciones de endeudamiento que se plasman en la dispersión de la documentación archivada en servicios distintos, contabilización deficiente, etc., lo que se traduce en una determinación errónea del endeudamiento de la Comunidad..."*.

4. En casi todos los años fiscalizados, concretamente hasta 1999, el Tribunal de Cuentas se ve obligado a introducir correcciones sobre las liquidaciones presupuestarias aportadas por la Comunidad Autónoma, tanto en operaciones presupuestarias como en operaciones no presupuestarias. Ello obedece fundamentalmente a una inadecuada contabilización de los derechos liquidados y las obligaciones reconocidas, así como falta de control y, en su caso, depuración, de los saldos deudores y acreedores de los ejercicios cerrados. Como consecuencia de ello, tanto el Resultado Presupuestario, como el Remanente de Tesorería<sup>305</sup> difieren sustancialmente de los consignados por la Comunidad Autónoma, generalmente sobrevalorados. Junto a lo anterior y en reiteradas ocasiones, el Tribunal de Cuentas ha tenido que advertir sobre la inexistencia de una relación nominal de deudores y acreedores.
5. Hasta 1994 no se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. En su defecto se venía utilizando la Instrucción de Contabilidad de las Corporaciones Locales de 1952, utilización incorrecta puesto que la legislación estatal vigente<sup>306</sup> obligaba a las Comunidades Autónomas a emplear el sistema contable estatal con carácter supletorio, en tanto no dispusiesen del suyo propio. Además, el sistema contable era, y es aún hoy incompleto, dado que se trata de una contabilidad presupuestaria, faltando la contabilidad analítica. En 1995, por primera vez y como consecuencia de la implantación del Plan General de Contabilidad Pública, se aportan el Balance y la Cuenta de Resultado Económico-Patrimonial de la Comunidad Autónoma.

---

<sup>305</sup> A su vez, el incorrecto cálculo del Remanente originó en sucesivas ocasiones a la realización incorrecta de modificaciones presupuestarias financiadas con aquél.

<sup>306</sup> Artículo 13 de la Ley 12/1983 de 14 de octubre, del Proceso Autonómico.



6. En todo el periodo fiscalizado, al Tribunal de Cuentas le ha sido imposible realizar un control de eficiencia dado que en la Cuenta General nunca se incluye una Memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios públicos. La mencionada inexistencia de contabilidad analítica impide la formación de dicha memoria. Igualmente se echa en falta de forma concreta y precisa la determinación de los objetivos o fines a cumplir en los respectivos programas presupuestarios, así como los indicadores que permitan medir el grado de cumplimiento de los objetivos, ni de los grados de eficiencia y economía. Por ejemplo, el Informe correspondiente a 2000 afirma en su apartado 1.4: *"Los programas del presupuesto de gastos de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2000 no contienen, de una forma concreta y precisa, la determinación de los objetivos o fines a cumplir, ni los indicadores que permitan medir su grado de cumplimiento. Asimismo, la no implantación de contabilidad analítica, motiva que no sea posible conocer y analizar objetivamente el coste y rendimiento de los servicios públicos"*. Esta observación se reitera en **todos** los Informes.
7. En reiteradas ocasiones, el Tribunal de Cuentas advirtió sobre la no inclusión de un Estado de Compromisos con cargo a Ejercicios Futuros, así como sobre su adecuada contabilización, situación que no se corrige hasta 1996. Igualmente, ha insistido sobre la necesidad de efectuar un adecuado tratamiento contable y administrativo de los gastos con financiación afectada. A partir de 1996, el estado de Remanente de Tesorería incluye la distinción entre los Remanentes de Tesorería Afectado y No Afectado. Por ejemplo, el Informe correspondiente a 1996 se expresa en los siguientes términos en el apartado de Recomendaciones: *"Se deberá implantar una contabilidad adecuada de los gastos con financiación afectada (Fondo de Compensación Interterritorial, Operaciones de Crédito, Fondos Europeos, Contribuciones Especiales...) conforme a los criterios fijados por la Comisión de Principios y Normas Contables Públicas, documento 8"*.

En estrecha conexión con la labor fiscalizadora del Tribunal de Cuentas, a la Asamblea Regional de Murcia le corresponde un protagonismo especial en el proceso

de liquidación del presupuesto. A ella (y al Gobierno regional) van dirigidos los Informes emitidos por el Tribunal de Cuentas. Su Reglamento (artículos 162, 163 y 164) determina el alcance del análisis de los Informes recibidos. El artículo 162 establece:

*"Una vez recibido por la Asamblea Regional el Informe del Tribunal de Cuentas a que hace referencia el artículo 54 del Estatuto de Autonomía será remitido a la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto para su examen...a fin de elevar al Pleno de la Cámara la propuesta de resolución que proceda en orden a la aprobación o rechazo de la Cuenta General de la Comunidad".*

Así, el artículo 164 del Reglamento establece:

*"si del examen del Informe a que se refiere el artículo 162 o de las informaciones adicionales contempladas en el artículo 163 se dedujere la existencia de cualquier tipo de **infracción o responsabilidad**<sup>307</sup>, la Cámara ejercitará cuantos mecanismos de control estén a su alcance para esclarecer y reprimir tales actos, o dará traslado de los mismos a quienes deban hacerlo".*

En primer lugar, de su contenido se desprende que **el control político que plantea el órgano legislativo es, ante todo, un "control de legalidad"**. En síntesis, el trabajo de la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos consiste en redactar una propuesta de Resolución en la que se recoge con mayor o menor literalidad las conclusiones y recomendaciones formuladas por el propio Tribunal de Cuentas en su Informe; Resolución que será aprobada, en su caso, por el Pleno de la Asamblea Regional de Murcia.

En segundo lugar, el Reglamento **no hace referencia alguna a las consecuencias políticas, ni de otra índole, que pudieran derivarse del rechazo por parte del Pleno de la Cámara, de la propuesta de Resolución sobre la Cuenta General** lo cual, en nuestra opinión, invalida el papel sancionador que el Estatuto de

---

<sup>307</sup> La negrita es nuestra.

Autonomía otorga a la Asamblea Regional de Murcia en relación con la actividad financiera de la Comunidad Autónoma.

Si atendemos a la documentación existente sobre los debates habidos hasta el momento<sup>308</sup>, la dialéctica parlamentaria se traduce en el intento de los partidos de la oposición en magnificar los elementos negativos del informe, frente al intento del partido del Gobierno por minimizarlos. Pero, como hemos indicado, ni en el Reglamento, ni en el TRLHRM, ni en el Estatuto, existe previsión alguna acerca de los efectos del sentido positivo o negativo que el voto de dicha Resolución pudiera tener.

Por tanto, los trabajos parlamentarios en relación con el Informe del Tribunal de Cuentas quedan reducidos a una mera declaración política destinada a la ciudadanía sobre el estado de la gestión presupuestaria. Sólo en el caso de deducirse "infracción o responsabilidad", la actuación de la Asamblea trasciende la mera declaración política. Así sucedió, por ejemplo, durante el examen del Informe relativo a 1989 (realizado durante 1993) y en el que se aprobó por unanimidad remitir al Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia todos los documentos recibidos en la Cámara en relación con la compra de los terrenos para la instalación de la multinacional General Electric Plastics.

#### ***4.1.4. - Modificaciones Presupuestarias y Discrecionalidad.***

Un aspecto fundamental de la gestión presupuestaria es el papel desempeñado por las modificaciones presupuestarias. Su régimen, cuya evolución pormenorizada hemos tenido ocasión de comprobar más arriba, es una pieza imprescindible para configurar el mapa de normas de procedimiento que integran el proceso presupuestario autonómico.

Para una valoración global de la importancia de las modificaciones presupuestarias, y de su posible impacto en el déficit público, comenzaremos por examinar su evolución en términos cuantitativos en los sucesivos presupuestos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Para ello hemos comparado, para cada año, el importe total de las modificaciones con el presupuesto inicial de gastos respectivo. La razón por la que establecemos la comparación con el presupuesto inicial, y no con el presupuesto definitivo o el presupuesto ejecutado, es sencilla: en el presupuesto inicial se plasma la voluntad del legislador y en ese sentido es una magnitud más "homogénea" que el presupuesto definitivo (afectado por las propias modificaciones presupuestarias) o el presupuesto ejecutado.

En cuanto al volumen de las modificaciones debe advertirse que, para aquellas que tienen un importe negativo (bajas por anulación de créditos), se ha tomado el valor absoluto, mientras que para aquellas que no alteran el volumen total del presupuesto (transferencias de crédito, redistribuciones y habilitaciones) hemos computado tan solo el "lado" positivo de las modificaciones, para evitar duplicar su importe y con ello, sesgar al alza su impacto presupuestario.

Estos resultados se exponen en el Cuadro 36 y los hemos representado en el Gráfico 25 y en el Gráfico 26. En la segunda columna del Cuadro 36 hemos consignado el importe total de las modificaciones presupuestarias en valores absolutos de cada año, en la tercera columna hemos registrado el importe del presupuesto inicial de gastos y en la cuarta el importe relativo de las modificaciones presupuestarias como porcentaje del presupuesto inicial de gastos.

---

<sup>308</sup> Véase FUENTES DOCUMENTALES (página 31).

Cuadro 36

<b>MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS</b> <b>IMPACTO EN EL PRESUPUESTO</b> (Millones de Pesetas)			
AÑO	Total Modificaciones	Presupuesto Inicial Gastos	%
1983	5.640	10.160	55,5%
1984	7.135	17.101	41,7%
1985	12.917	23.774	54,3%
1986	21.394	30.921	69,2%
1987	10.565	33.253	31,8%
1988	21.816	38.906	55,6%
1989	39.371	50.958	76,7%
1990	16.929	61.927	27,1%
1991	16.687	66.783	24,8%
1992	13.200	70.854	18,5%
1993	45.377	77.932	57,8%
1994	8.468	74.639	10,6%
1995	13.268	82.799	15,9%
1996	22.339	97.369	22,8%
1997	26.936	127.550	20,7%
1998	27.806	141.190	19,3%
1999	63.144	149.661	41,3%
2000	37.214	258.514	14,3%
2001	35.168	270.103	12,9%
2002	166.394	282.180	58,5%
2003	25.805	447.846	5,8%
Media			35,0%
Fuente: elaboración propia a partir de Anexos 1 y 2.			

Gráfico 25

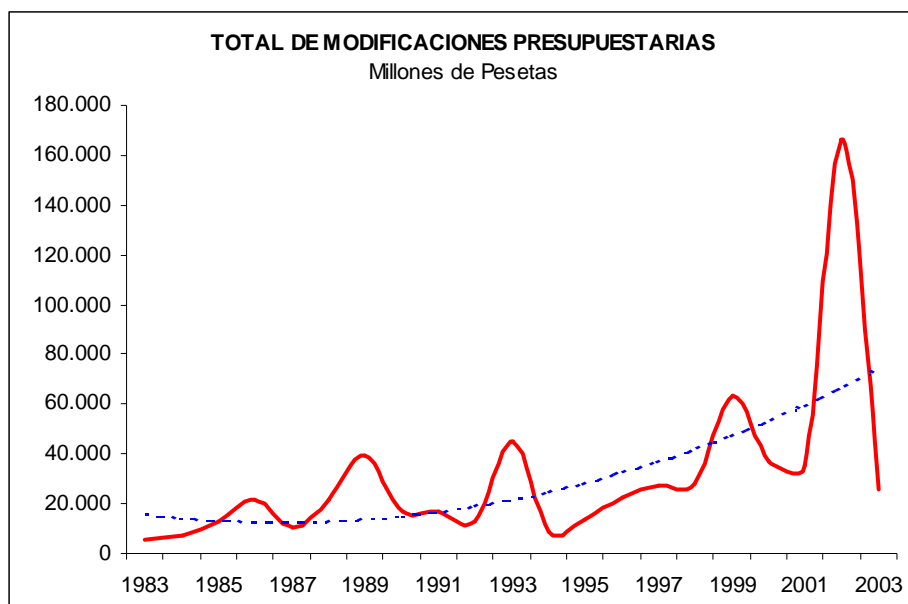
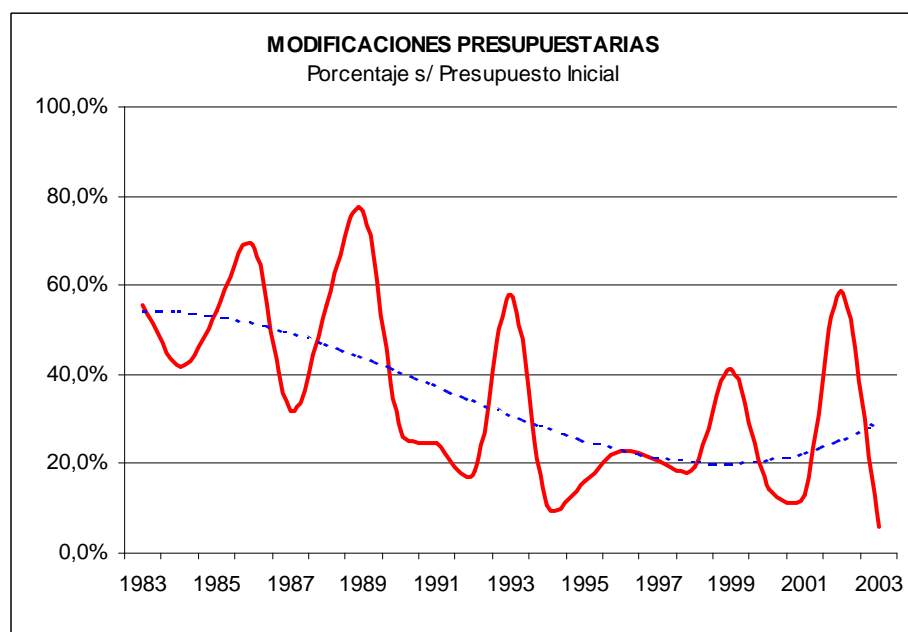


Gráfico 26



**La primera característica a destacar es el elevado impacto que han tenido las modificaciones en los sucesivos ejercicios presupuestarios:** tal y como puede verse en el Cuadro 36, por término medio las modificaciones de crédito han representado el 36'0% del presupuesto de gastos inicialmente aprobado, llegando en numerosas ocasiones a superar el 50% (años 1983, 1985, 1986, 1988, 1989, 1993 y 2002). Es decir, **el presupuesto que maneja el poder ejecutivo es significativamente distinto (en lo cualitativo y en lo cuantitativo) del aprobado por el legislador.**

**La segunda característica es la tendencia creciente en el importe nominal de las modificaciones, tendencia que en términos relativos se ve enmascarada por el mayor ritmo de crecimiento que registra el volumen total del presupuesto de gastos (ver Gráfico 25).**

**Ambas características indican que en la historia presupuestaria de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia ha sido (y es aún hoy día) práctica común recurrir a las modificaciones presupuestarias, de modo que el presupuesto del que finalmente dispone el poder ejecutivo difiere sustancialmente del aprobado por el legislador, tanto en su importe como en su distribución.**

¿Podemos identificar algún patrón de comportamiento en las modificaciones presupuestarias en función de criterios institucionales? Dos son los criterios institucionales que hemos identificado:

- a) La entrada en vigor de la LHRM.
- b) La ideología del Gobierno en el poder.

La entrada en vigor de la LHRM supuso dotar de estabilidad al sistema normativo que soporta el proceso presupuestario en la Región de Murcia. La ideología del Gobierno en el poder trata de discriminar entre los Gobiernos de izquierda (1983 - 1995) y los Gobiernos de derecha (1996 - 2003).

En el Cuadro 37 hemos registrado, para cada uno de los criterios antes enunciados, la participación de las modificaciones presupuestarias en el Presupuesto Inicial<sup>309</sup>.

Cuadro 37

EVOLUCIÓN DE LAS MODIFICACIONES (Porcentaje del Presupuesto Inicial)					
	Total Periodo	LHRM		Alternancia	
	<u>1983 - 2003</u>	<u>1983 - 1990</u>	<u>1991 - 2003</u>	<u>1983-1995</u>	<u>1996-2003</u>
Todas	35,0%	51,5%	24,9%	41,5%	24,5%
Fuente: elaboración propia.					

Atendiendo a los datos del Cuadro 37, llama la atención en primer lugar el elevado impacto que las modificaciones presupuestarias han representado en el presupuesto en el periodo abarcado por nuestro estudio: entre los años 1983 y 2003, las modificaciones efectuadas han representado, por término medio, el 35'0% del presupuesto inicialmente aprobado. Grosso modo, ello implica que más de la tercera parte del presupuesto ejecutado no se corresponde, ni cuantitativa, ni cualitativamente, con lo inicialmente aprobado por la Asamblea Regional de Murcia. **De este modo, se relativiza la importancia de la fase de elaboración presupuestaria que analizamos en el epígrafe anterior. En otras palabras, el presupuesto sigue inmerso en un proceso de elaboración más allá de los límites legalmente establecidos para su elaboración debate y aprobación. El debate legislativo que tiene lugar en el último trimestre del año es tan sólo un momento (importante sin duda) en la secuencia que nos conduce hacia el "verdadero" presupuesto.**

Atendiendo a los criterios de delimitación anteriormente enunciados, podemos tratar de inferir si el recurso a las modificaciones presupuestarias ha registrado cambios

<sup>309</sup> Como inicialmente todos los presupuestos se han presentado equilibrados lo mismo da referirse al Presupuesto Inicial de Gastos que al Presupuesto Inicial de Ingresos.



significativos en función de los mismos. En realidad, los criterios considerados permiten dividir el periodo de estudio en fases que se solapan parcialmente y ello dificulta la imputación de las causas de cambio de patrón. Para clarificar el impacto de los elementos citados en el déficit público, hemos estimado un modelo lineal sencillo, con dos *dummies* que se identifican cada uno de aquellos. Partimos de un modelo lineal:

$$m_t = \beta_0 + \beta_1 ALTERNANCIA + \beta_2 LHRM + \varepsilon_t \quad [5.]$$

donde  $m_t$  es el valor de las modificaciones presupuestarias en el ejercicio  $t$  en proporción al presupuesto inicial de gastos;  $LHRM$  es una *dummy* representativa de la existencia (inexistencia) de la ley presupuestaria autonómica y que toma el valor 1 para  $t \geq 1990$  y el valor 0 para  $t < 1990$ . La variable  $ALTERNANCIA$  es una *dummy* representativa de la ideología del Gobierno regional, tomando el valor 0 para  $t \leq 1995$  (Gobiernos del PSOE) y el valor 1 para  $t > 1995$  (Gobiernos del PP).

En el Cuadro 38 hemos representado el resultado de estimar tres modelos econométricos sencillos. El primero de ellos (1) se corresponde íntegramente con la expresión [5]. Los restantes modelos son el resultado de mantener una sola *dummy* en la expresión [5]. El objetivo de las estimaciones realizadas es simplemente, discriminar el papel de las variables institucionales seleccionadas en el recurso a las modificaciones presupuestarias.

La estimación (3) es la que mejores resultados cualitativos ofrece e incluye como variable explicativa la *dummy* relativa a la aprobación de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia que tuvo lugar en 1990. Su poder explicativo es superior al de las estimaciones alternativas en las que se tienen en cuenta, conjuntamente o por separado, el cambio del partido en el poder. Esta última variable (coeficiente  $\beta_1$ ) ni siquiera resulta significativa al nivel de confianza  $\alpha = 5\%$ . Como puede comprobarse, el signo del coeficiente  $\beta_2$  es negativo: con la aprobación de la LHRM se reduce significativamente el recurso a las modificaciones presupuestarias, especialmente en el caso de las ampliaciones de crédito, tal y como hemos tenido ocasión de comentar. En este sentido, no cabe duda que la normalización institucional que se produjo con la

LHRM modificó sustancialmente el modo de gestionar el presupuesto, reduciendo en 29'94 puntos el peso de las modificaciones en el presupuesto inicial de gastos.

Cuadro 38

MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS Impacto de los Cambios Institucionales			
Variable dependiente: $m_t$			
	(1)	(2)	(3)
<i>C</i>	0.549679 (8.842)	0.414988 (7.471)	0.5496 (9.079)
<i>ALTERNANCIA</i>	-0.013330 (-0.150)	-0.170470 (-1.894)	---
<i>LHRM</i>	-0.291831 (-3.189)	---	-0.2994 (-4.038)
n	21	21	21
R <sup>2</sup> ajustado	0.4028	0.1145	0.4335
DW	2.750	2.091	2.736
F - estadístico	7.746	3.588	16.309
AIC Criterio	-0.6406	-0.2879	-0.7346
Nota: entre paréntesis el estadístico t. Fuente: Elaboración propia.			

En una perspectiva cualitativa, en el Cuadro 39 podemos comprobar como se modificó la estructura de las modificaciones presupuestarias como consecuencia de la entrada en vigor de la LHRM. Las incorporaciones de crédito, el tipo más empleado hasta la entrada en vigor de la LHRM (53'9% del total) pasaron a ocupar un papel marginal (6'8%). Por el contrario las generaciones de crédito y, sobre todos, la transferencia de crédito adquirieron una relevancia especial, convirtiéndose éstas en el tipo más relevante después de la entrada en vigor de la LHRM.

Cuadro 39

MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS IMPACTO DE LA LHRM			
	TOTAL	1983 - 1989	1990 - 2003
Créditos extraordinarios	4,5%	5,3%	4,1%
Ampliaciones	7,3%	9,6%	5,9%
Incorporaciones	24,8%	53,9%	6,8%
Generaciones	22,9%	8,1%	32,0%
Transferencias	30,3%	19,7%	36,9%
Bajas y Otras	9,3%	1,1%	14,3%
Total Modificaciones	100,0%	100%	100%
Fuente: elaboración propia a partir de Anexos 1 y 2.			

**Buena parte de las modificaciones presupuestarias refleja exclusivamente la voluntad del poder ejecutivo, de modo que actúa como mecanismo para alterar el equilibrio de poderes en el proceso presupuestario a favor de este.**

Para ponderar esta afirmación hemos tratado de establecer dos categorías de modificaciones presupuestarias, clasificándolas en función del papel que el poder legislativo y el poder ejecutivo juegan en las mismas.

Por un lado tendríamos aquellas modificaciones presupuestarias que inequívocamente se aprueban en el ámbito legislativo al ser la Asamblea Regional de Murcia el órgano que las aprueba (créditos extraordinarios y suplementos de crédito), o bien no deja al ejecutivo más margen que el de ampliar el alcance cuantitativo de una política preestablecida por el legislativo (ampliaciones de crédito). A esta categoría la hemos denominado **modificaciones presupuestarias no discrecionales**.

En el extremo opuesto tenemos lo que hemos denominado **modificaciones presupuestarias discrecionales**: son aquellas cuya aprobación depende exclusivamente de la voluntad del poder ejecutivo, de modo que pueden dar lugar a una transformación

sustancial (tanto cuantitativa como cualitativa) de las preferencias políticas expresadas por el órgano legislativo al aprobar el presupuesto. Aquí hemos incluido las generaciones de crédito, las transferencias de crédito y las bajas por anulaciones de crédito<sup>310</sup>.

En realidad, hay dos tipos de modificaciones (las incorporaciones de remanente de crédito y las bajas por anulación de créditos) en los que la calificación de la discrecionalidad plantea serios problemas tanto de naturaleza metodológica como conceptual.

En las incorporaciones de remanente de crédito hallamos, en apariencia, una fuerte discrecionalidad: el legislador establece como principio general la anulación de aquellos créditos que al finalizar el ejercicio presupuestario no hayan quedado afectados al cumplimiento de obligaciones reconocidas, estableciendo a continuación un catálogo de créditos potencialmente incorporables<sup>311</sup> y otros de obligada incorporación. A partir de ahí las incorporaciones se podrían considerar como una acción discrecional del poder ejecutivo. Sin embargo, un planteamiento tan inmediato como este es engañoso: la posibilidad de efectuar incorporaciones requiere la existencia de remanente de crédito, remanente que podría obedecer, entre otras razones, a una acción deliberada de no-ejecución del presupuesto por parte del Gobierno. Esa no-ejecución se convalida en el momento en que pudiendo incorporar el remanente al año siguiente, el ejecutivo decide no hacerlo, de modo que la discrecionalidad consistiría en la omisión de la incorporación. Nótese, por ejemplo, el tratamiento dado por la LHRM a la incorporación de los créditos extraordinarios aprobados en los dos últimos meses del ejercicio presupuestario y no ejecutados: el Consejero de Hacienda dispone de potestad discrecional para proceder o no a dicha incorporación, esto es, puede, mediante la omisión de la incorporación, dejar sin eficacia una norma jurídica con rango de Ley. ¿No es eso discrecionalidad? Este carácter dicotómico de las incorporaciones de remanentes de crédito nos ha llevado a excluir las incorporaciones del montante de las modificaciones discrecionales.

---

<sup>310</sup> No aprobadas mediante Ley.

<sup>311</sup> Artículo 36 de la LHRM.

En cuanto a las bajas por anulación, su particularidad reside en que han sido utilizadas indistintamente por el poder legislativo y el ejecutivo, de modo que sólo podemos considerar discrecionales las bajas efectuadas por este último sin que medie mandato legislativo. Por ello hemos excluido del cómputo total de modificaciones presupuestarias discrecionales aquellas bajas efectuadas directamente por Ley<sup>312</sup>.

Hechas estas aclaraciones, en el Cuadro 40 hemos registrado los datos correspondientes a las modificaciones discrecionales en comparación con el presupuesto inicial de gastos y el total de modificaciones potenciales. Como puede comprobarse en dicho cuadro, y en el Gráfico 27, **la discrecionalidad es una característica cada vez más relevante en el sistema de modificaciones presupuestarias: en el conjunto del periodo 1983 - 2003, el 62'5% de las modificaciones efectuadas tuvieron carácter discrecional. Además, se aprecia la importancia creciente de las mismas. Ello implica una sustitución del papel del legislador en el proceso de reelaboración del presupuesto que tiene lugar una vez aprobado este en la fase legislativa.**

En el Cuadro 40 podemos identificar ejercicios presupuestarios en los que la actividad discrecional del Gobierno regional ha sido especialmente activa: se trata de los ejercicios 1986, 1993, 1994, 1995, 1996, 1999, 2000, 2001, 2002 y 2003, en todos los cuales se han superado el 50% sobre el total de modificaciones. El elevado importe de las modificaciones del año 1986 se explica por el proceso de reorganización administrativa llevado a cabo en ese ejercicio<sup>313</sup> y que en el ámbito presupuestario se tradujo en un cuantioso importe de transferencias de crédito. En el año 1989 el elevado grado de discrecionalidad obedece, nuevamente, a las elevadas transferencias de crédito, originadas por la reorganización administrativa llevada a cabo<sup>314</sup>, así como al cambio de aplicación presupuestaria de los fondos destinados a financiar la instalación de General Electric Plastics España<sup>315</sup>. En el año 1993 se suprime la Agencia Regional de Medio

<sup>312</sup> A saber: 380'3 millones de pesetas en 1993, 1.791 millones de pesetas en 1996, 14.820 millones de pesetas en 1997 y 14.618 millones de pesetas en 1998.

<sup>313</sup> Véase Decreto 7/1986 y Decreto 40/1986 de la Presidencia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

<sup>314</sup> Véase Decreto 71/1989 de la Presidencia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

<sup>315</sup> Ésta última modificación, por importe de 3.100 millones de pesetas, fue manifiestamente ilegal, tal y como lo advirtió el Tribunal de Cuentas en el Informe de Fiscalización de 1993: mediante transferencia

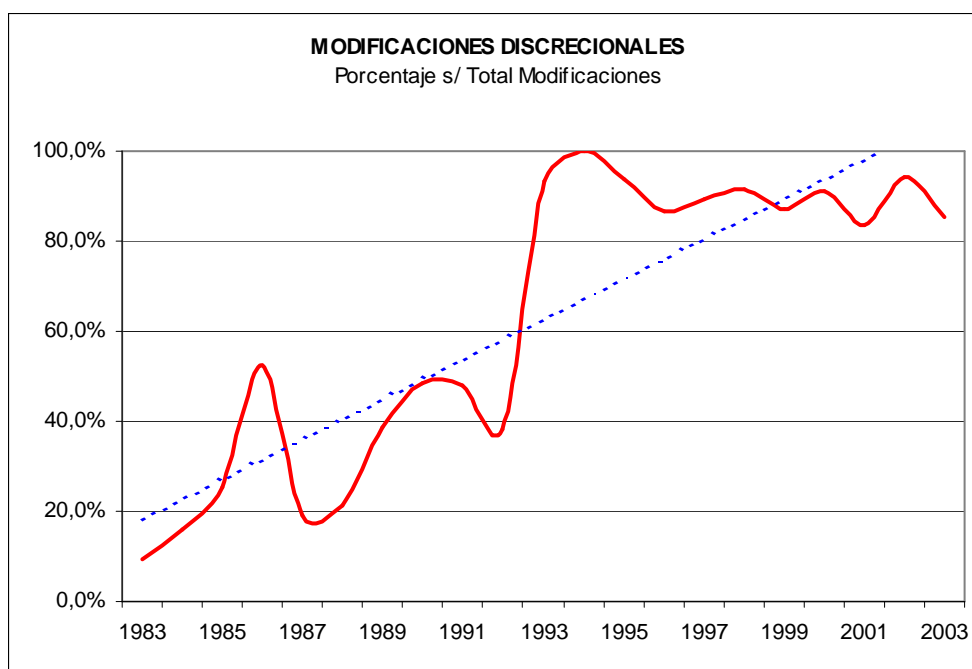
Ambiente y, como resultado de la correspondiente reorganización administrativa, se produce un voluminoso caudal de transferencias de crédito. En cuanto al ejercicio 2002 y 2003, el elevado porcentaje de modificaciones discrecionales corresponde a la culminación del proceso negociador de transferencias sanitarias.

Cuadro 40

<b>MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS DISCRECIONALES</b> (Generaciones, Transferencias y Bajas)		
AÑO	Importe (Millones de ptas.)	% sobre total modificaciones
1983	534	9,5%
1984	1.143	16,0%
1985	3.277	25,4%
1986	11.242	52,5%
1987	2.026	19,2%
1988	4.689	21,5%
1989	15.306	38,9%
1990	8.176	48,3%
1991	8.019	48,1%
1992	5.039	38,2%
1993	42.034	92,6%
1994	8.454	99,8%
1995	12.432	93,7%
1996	17.579	78,7%
1997	9.218	34,2%
1998	10.803	38,9%
1999	55.064	87,2%
2000	33.837	90,9%
2001	29.318	83,4%
2002	156.719	94,2%
2003	21.982	85,2%
Media		62,5%
Fuente: elaboración propia a partir de los Anexos 1 y 2.		

de crédito se disminuyó el importe de un crédito extraordinario aprobado por Ley 3/1993, pese a que la LHRM en su artículo 41 prohíbe taxativamente que las transferencias de crédito afecten a los créditos extraordinarios concedidos durante el ejercicio.

Gráfico 27



Al igual que sucediera con las modificaciones globalmente consideradas, podríamos interrogarnos acerca del impacto de la aprobación de la LHRM y de la alternancia política en el recurso a la discrecionalidad. Es decir, ¿ha contribuido la aprobación de la LHRM a aumentar o reducir el carácter discrecional de las modificaciones presupuestarias? ¿puede afirmarse que los gobiernos del PSOE mantuvieron una pauta distinta de discrecionalidad en comparación con los del PP? Planteamos para ello un modelo similar al de la ecuación [5], sólo que ahora empleamos las modificaciones discrecionales en relación al presupuesto inicial ( $md_t$ ) en vez de todas las modificaciones ( $m_t$ ). Además, dicha variable aparece retardada un período porque el estudio previo de autocorrelación así lo aconseja. El modelo es pues:

$$md_t = \beta_0 md_{t-1} + \beta_1 ALTERNANCIA + \beta_2 LHRM + \varepsilon_t \quad [5b]$$

Como se aprecia en el Cuadro 41, las estimaciones (2) y (3) indican que ni la aprobación de la LHRM ni la alternancia del partido en el poder resultan ser variables significativas en la explicación del creciente peso de las modificaciones presupuestarias.

Cuadro 41

<b>MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS DISCRECIONALES</b>			
Impacto de los Cambios Institucionales			
Variable dependiente: $md_t$			
	(1)	(2)	(3)
$md_{t-1}$	1.006341 (17.53898)	1.044096 (10.16118)	0.737653 (4.705755)
<i>ALTERNANCIA</i>	---	-0.050150 (-0.447390)	
<i>LHRM</i>	---	---	0.236107 (1.826475)
n	21	21	21
R <sup>2</sup> ajustado	0.658732	0.643734	0.696096
DW	2.297183	2.414801	2.221377
AIC Criterio	-0.576149	-0.487207	-0.646173
Nota: entre paréntesis el estadístico t.			
Fuente: Elaboración propia.			

¿Qué podemos decir acerca de la relación entre las modificaciones presupuestarias y el déficit público? En el Cuadro 42 remos registrado los datos del déficit público correspondientes a cada fase del presupuesto. El déficit público "inicial" es el que se calcula a partir del Presupuesto Inicial, esto es, el presupuesto aprobado por la Asamblea Regional de Murcia. El déficit público "ejecutado" es el que se calcula con el presupuesto ejecutado, esto es, con derechos liquidados y obligaciones reconocidas. Finalmente, el déficit público "definitivo" es el que se obtiene del presupuesto definitivo, es decir, del resultante de sumar al presupuesto inicial las modificaciones presupuestarias.

Como puede comprobarse en el Cuadro 42 y en el Gráfico 28, **el déficit público ejecutado es sistemáticamente inferior al inicialmente presupuestado** (salvo en los años 1985, 1986, 1991 y 1994). ¿Contradice este hallazgo la opinión generalizada de que las modificaciones presupuestarias son fuente de indisciplina fiscal? En realidad, para comprobar el impacto directo de las modificaciones presupuestarias en el déficit público, deberíamos tener en cuenta el Presupuesto Definitivo y compararlo con el



Presupuesto Inicial ya que su diferencia es, precisamente, el volumen de modificaciones presupuestarias.

Cuadro 42

<b>DÉFICIT PÚBLICO SEGÚN FASE DEL PRESUPUESTO</b> (Millones de pesetas)			
	Inicial	Ejecutado	Definitivo
1983	-2.119	-919	-5.363
1984	-2.330	-412	-5.861
1985	-2.057	-3,141	-6.560
1986	-5.554	-6,014	-10.176
1987	-3.124	-687	-6.973
1988	-2.975	-633	-10.261
1989	-11.124	-9,327	-19.714
1990	-15.767	-15,088	-24.474
1991	-12.421	-12,983	-21.216
1992	-11.161	-11,007	-15.972
1993	-7.809	-5,574	-6.760
1994	-4.511	-4,525	-4.544
1995	-4.595	-762	-4.499
1996	-3.121	1,127	-3.915
1997	-4.262	-1,451	-5.791
1998	-1.630	2,091	-1.968
1999	-1.440	377	-6.632
2000	-1.219	-120	-6.668
2001	-307	159	-2.903
2002	-158	17	-2.593
2003	-4	969	-2.203
Fuente: elaboración propia a partir de Anexo.			

Gráfico 28

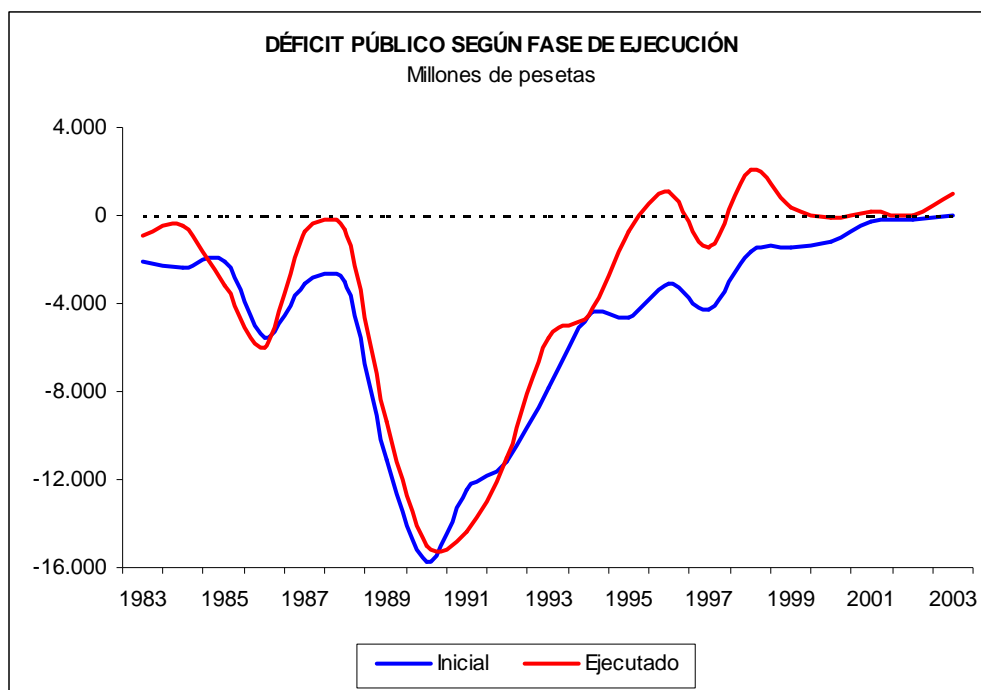
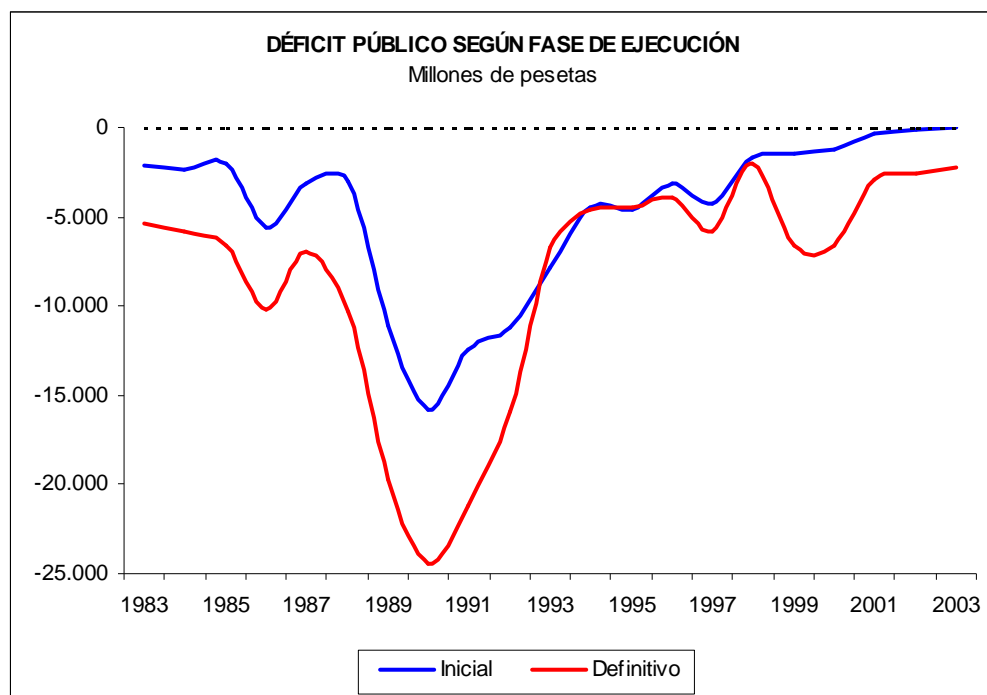


Gráfico 29



En el Cuadro 43 hemos representado la evolución del déficit público a través de las distintas fases por las que pasa el presupuesto. La desviación observada en el déficit público entre las fases de aprobación y ejecución del presupuesto puede escribirse como:

$$\Delta DP = DP_{EJ} - DP_{IN} \quad [6.]$$

siendo  $DP_{IN}$  el déficit público resultante del Presupuesto Inicial, y  $DP_{EJ}$  el déficit público que se observa en el Presupuesto Ejecutado. Si sumamos y restamos a la expresión anterior el déficit público del Presupuesto Definitivo,  $DP_{DE}$ , obtenemos:

$$\Delta DP = DP_{EJ} - DP_{IN} \pm DP_{DE} = (DP_{EJ} - DP_{DE}) + (DP_{DE} - DP_{IN}) \quad [7.]$$

La expresión  $\Delta DP$  mide el cambio operado en el déficit público a lo largo del proceso presupuestario, esto es, la diferencia entre su valor inicial y su valor ejecutado. La expresión  $(DP_{DE} - DP_{IN})$  mide el déficit público inducido por las modificaciones presupuestarias, es decir, la diferencia entre el déficit público del Presupuesto Inicial y el déficit público del Presupuesto Definitivo, presupuesto este último que incorpora las correspondientes modificaciones. Finalmente, la expresión  $(DP_{EJ} - DP_{DE})$  mide el efecto de la ejecución presupuestaria sobre el déficit público del Presupuesto definitivo. En todos los casos un importe positivo significa que el déficit público se reduce, mientras que un importe negativo implica que se incrementa.

Como puede apreciarse en el Cuadro 43, hasta 1992 las modificaciones presupuestarias fueron crecientemente deficitarias, en el sentido de acrecentar significativamente el déficit público del Presupuesto Definitivo en comparación con el resultante del Presupuesto Inicial<sup>316</sup>. Paralelamente, en la fase de ejecución presupuestaria se corregían esos excesos gracias a la no-ejecución de gasto público (fundamentalmente gasto en inversiones), compensando así el déficit público adicional inducido por las modificaciones presupuestarias. De ese modo, salvo en los años 1985,

<sup>316</sup> Que las modificaciones presupuestarias sean deficitarias no quiere decir que no dispongan de financiación, sino que acrecientan el déficit público, obligando a obtener mayores ingresos financieros.

1986 y 1991, el presupuesto ejecutado conllevaba un déficit público inferior al inicialmente presupuestado.

El ejercicio de 1993, el año de la Ley de Ajuste, supone un punto de ruptura en el impacto de las modificaciones presupuestarias en el déficit público. Ese año las modificaciones presupuestarias están claramente orientadas a la reducción del déficit público aportando una minoración de 1.049 millones de pesetas en dicha magnitud.

Durante los años 1994 y 1995 (etapa de ajuste presupuestario) las modificaciones presupuestarias tienen un impacto mínimo en el déficit público (-32 y +95 millones respectivamente) y es a partir de 1996 (etapa de consolidación del equilibrio) cuando nuevamente se activa la dinámica de modificaciones presupuestarias deficitarias. Y del mismo modo, en la ejecución presupuestaria se logra eliminar el efecto de aquellas sobre el déficit público, lográndose en todos los años que el déficit público de ejecución sea notablemente inferior al inicialmente aprobado,

En el Gráfico 29 hemos comparado el déficit inicial con el déficit definitivo, pudiendo comprobarse que en todo el periodo anterior a la Ley de Ajuste de 1993, las modificaciones presupuestarias eran generadoras de déficit público adicional, y vuelven a serlo, aunque en menor medida, en la fase de consolidación del equilibrio. Ocurre, sin embargo, que el presupuesto de gastos definitivo no llegaba a ejecutarse en su totalidad, de modo que en el proceso de ejecución del presupuesto es el déficit público inducido por las modificaciones presupuestarias quedaba anulado.

Cuadro 43

<b>DÉFICIT PÚBLICO</b> <b>EVOLUCIÓN EN LAS DISTINTAS FASES DEL</b> <b>PRESUPUESTO</b> (Millones de pesetas)			
	Todo el Proceso	Fase de Ejecución	Fase de Modificación
	$\Delta DP$	$DP_{EJ} - DP_{DE}$	$DP_{DE} - DP_{IN}$
1983	1,200	4,444	-3,244
1984	1,918	5,449	-3,532
1985	-1,084	3,419	-4,503
1986	-460	4,161	-4,621
1987	2,437	6,286	-3,849
1988	2,342	9,627	-7,286
1989	1,797	10,387	-8,590
1990	679	9,387	-8,707
1991	-562	8,233	-8,794
1992	154	4,965	-4,811
1993	2,235	1,186	1,049
1994	-14	18	-32
1995	3,832	3,737	95
1996	4,248	5,042	-794
1997	2,811	4,340	-1,529
1998	3,721	4,058	-338
1999	1,817	7,009	-5,192
2000	1,099	6,548	-5,449
2001	466	3,062	-2,595
2002	176	2,610	-2,434
2003	973	3,172	-2,199
Fuente: elaboración propia a partir de Cuadro 42.			

#### 4.2. - Normas Numéricas.

Una vez analizadas las normas de procedimiento, en el presente epígrafe examinamos las instituciones presupuestarias que establecen objetivos numéricos con incidencia en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia:

- a) La Afectación de las Operaciones de Crédito (artículo 14.2.a LOFCA).
- b) La Limitación de la Carga Financiera (artículo 14.2.b LOFCA).
- c) La Limitación del Remanente de Tesorería (artículo 52.6 TRLHRM).

##### *4.2.1. - Afectación de las Operaciones de Crédito.*

El artículo 14.2 de la LOFCA establece:

*"Asimismo, las Comunidades Autónomas podrán concertar operaciones de crédito por plazo superior a un año, cualquiera que sea la forma como se documente, siempre que cumplan los siguientes requisitos:*

- a) Que el importe de las operaciones de crédito sea destinado exclusivamente a la realización de gastos de inversión".*

La afectación de los ingresos por endeudamiento a la financiación de "gastos de inversión", o "regla de oro" del presupuesto, rompe la norma general de no afectación de los ingresos presupuestarios según el cual:

*"Los recursos de la Hacienda Pública Regional se destinarán a satisfacer el conjunto de sus obligaciones, salvo que por ley se establezca su afectación a fines determinados"*<sup>317</sup>.

Como indica Ezquiaga (2000, p. 233), *"la restricción de la regla de oro descansa en una concesión ortodoxa de la Hacienda Pública - y la vez ingenua -, según la cual si una administración pública se endeuda únicamente para cubrir su déficit de capital la rentabilidad económica de su inversión podrá superar - si la elección de la inversión es la correcta- el coste del endeudamiento que la ha financiado. En esta línea el endeudamiento es también un instrumento de equidad intergeneracional: la rentabilidad de la inversión pública puede generar ingresos tributarios adicionales porque tiene un efecto positivo sobre la economía del que los contribuyentes gozan en años futuros, al tiempo que pagan sus impuestos"*.

En nuestra opinión, la afectación de las operaciones de crédito a los "gastos de inversión" es una versión degradada del principio clásico de "autoliquidación de la deuda". Este principio imponía la condición de que el endeudamiento financiase gastos capaces de generar recursos suficientes para liquidar la deuda contraída. La finalidad era doble: por una parte garantizar la generación de recursos para hacer frente al pago de las obligaciones derivadas de la operación crediticia sin tener que recurrir a la vía tributaria; por otra parte, limitar el crecimiento del presupuesto y del endeudamiento.

La "regla de oro" renuncia a la conexión directa entre gastos financiados y generación de recursos: los "gastos de inversión" amplían la capacidad productiva de una economía y mejoran su productividad y sólo indirectamente (vía tributaria) el efecto de los "gastos de inversión" revierten en las arcas públicas. Pero sobre todo, impone un límite cuantitativo indirecto a la posibilidad de endeudamiento, al ligar este al importe del presupuesto para "gastos de inversión". El criterio del Tribunal de Cuentas consiste en comparar el importe de los "gastos de inversión", "proyecto a proyecto", con el importe del capítulo 9 del presupuesto de ingresos. La expresión "proyecto a proyecto" indica que el Tribunal de Cuentas considera necesario examinar las fuentes de

---

<sup>317</sup> Artículo 13, LHRM. En el ámbito estatal este principio se plasma en el artículo 23 del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria



financiación de cada proyecto de gasto en inversiones, permitiendo así realizar un seguimiento a las aplicaciones dadas a cada operación de crédito concertada. Sin embargo, **la inexistencia de información detallada al respecto ha impedido al Tribunal de Cuentas, en los 21 años de experiencia autonómica, verificar el cumplimiento del artículo 14.2.a para el caso de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.**

En 1990, el Tribunal de Cuentas introdujo por vez primera una referencia al respecto en su Informe de Fiscalización:

*"No ha sido posible analizar el cumplimiento efectivo del requisito señalado en el art. 14.2.a) de la LOFCA, de que las operaciones de endeudamiento a largo plazo estén destinadas a la realización de los gastos de inversión, al no constar expresamente en los proyectos correspondientes de manera expresa su fuente de financiación"*<sup>318</sup>.

A partir del año 1993 se modifica el comentario anterior incluyendo una mención expresa a los Principios Contables Públicos, en **una fórmula que se repetirá hasta la actualidad**<sup>319</sup>:

*"En relación con la aplicación de los anteriores pasivos financieros a inversiones, conforme dispone el artículo 14.2.a) de la LOFCA, se observa que la falta de una adecuada contabilidad de los gastos financiados con operaciones de crédito, conforme a los principios contables públicos fijados por la Comisión de Principios y Normas Contables Públicas, documento 8, impide apreciar la correcta aplicación de las disposiciones de crédito a los gastos de inversión"*<sup>320</sup>.

Al margen de la disponibilidad de la información requerida para llevar a cabo la fiscalización del citado artículo 14.2.a), existen problemas de interpretación de la norma.

<sup>318</sup> Informe de Fiscalización de 1990. Apartado IV.1.3.D).

<sup>319</sup> Salvo en el Informe de Fiscalización de 1999, en el que no se incluye referencia alguna al artículo 14 de la LOFCA.

<sup>320</sup> Informe de Fiscalización de 1993. Apartado II.3.2.3.

En primer lugar hay que aclarar que la norma se refiere tanto a "Inversiones Reales" (capítulo 6 del presupuesto de gastos) como a "Transferencias de Capital" (capítulo 7 del presupuesto de gastos) y no sólo a las primeras, tal y como erróneamente podría deducirse de una interpretación literal de la expresión "*gastos de inversión*". En este sentido se han pronunciado varios autores, por ejemplo Guerra Reguera (1997, p.97) o Aparicio Pérez y Suárez Pandiello (1992, p. 129).

En segundo lugar, debe concretarse el momento de observación de la norma. ¿Cuándo debe verificarse el cumplimiento del principio de afectación? ¿Al aprobar el presupuesto? ¿Al ejecutarlo? ¿En ambos momentos? En nuestra opinión cabe distinguir entre un cumplimiento formal, *ex-ante*, que debe producirse tanto en el momento de la aprobación del Presupuesto Inicial como en el momento de las modificaciones que conduzcan al Presupuesto Definitivo, y un cumplimiento material, *ex-post*, más complejo de analizar puesto que trasciende el momento de la liquidación del presupuesto. Ello es debido a que, aunque el presupuesto tiene vigencia anual, existen mecanismos legales que permiten trascender los efectos del presupuesto más allá del ejercicio para el que se aprobaron<sup>321</sup>.

En tercer lugar, en estrecha conexión con el apunte anterior, no es lo mismo analizar este precepto en una perspectiva estática que en una perspectiva dinámica. Por ejemplo, para el año "t" el presupuesto podría considerar gastos de capital por importe de 100 millones de pesetas financiados con operaciones de crédito por el mismo importe. En la ejecución del presupuesto podría contratarse un préstamo por el citado importe pero demorarse la ejecución de las inversiones realizándose tan sólo el 50% de las mismas e incorporando al ejercicio "t+1" el 50% restante. En tal caso, al examinar la ejecución presupuestaria del año "t" observaríamos que el producto de las operaciones de crédito (100 millones) duplica el importe de los "gastos de inversión" (50 millones). ¿Se incumpliría en este caso el principio de afectación? No podría afirmarse tal cosa a no ser que en el ejercicio "t+1" se desistiera de la ejecución de la inversión pendiente de

---

<sup>321</sup> Incorporaciones de Crédito.

realizar y se emplease el remanente del préstamo<sup>322</sup> (50 millones) para financiar gastos corrientes.

En consecuencia, el control estricto del citado principio exige en nuestra opinión un análisis dinámico, con un horizonte temporal amplio, y el seguimiento de los gastos con financiación afectada. En este aspecto particular nuestra posición es claramente discrepante de la manifestada por autores como Guerra Reguera (1997) o Falcón y Tella (1986). Este último, por ejemplo, refiriéndose al control del principio de afectación se manifiesta en el siguiente sentido: *"...este requisito se entiende cumplido por el mero hecho de que las operaciones de crédito no supere la suma de los gastos de inversión autorizados por el presupuesto durante el ejercicio correspondiente, sin que sea posible el control sobre el efectivo destino de las sumas obtenidas en cada operación concreta, ya que dicha suma se destinan genéricamente a la cobertura de los gastos totales autorizados"*<sup>323</sup>.

En cuarto lugar, si el legislador ha pretendido garantizar que el producto de las operaciones de crédito financie "gastos de inversión", debiera haber previsto excluir de dicho gasto la parte financiada con otros recursos, evitando así una financiación redundante que pudiera permitir desviar la financiación crediticia obtenida a otras finalidades no deseadas por el legislador. **En este sentido, creemos que el verdadero cumplimiento del espíritu del artículo 14.2.a obligaría a afectar los ingresos crediticios a la financiación de la Formación Bruta de Capital y no a los "gastos de inversión"**. La Formación Bruta de Capital es la diferencia entre la suma de los capítulos 6 y 7 del presupuesto de gastos y la suma de los capítulos 6 y 7 de ingresos, es decir, son los "gastos de inversión" no financiados con el producto de la enajenación de inversiones reales o transferencias de capital recibidas. Pero, además, la Formación Bruta de Capital puede estar financiada, al menos en parte, por el Ahorro Bruto generado por la entidad correspondiente. En consecuencia, la aplicación rigurosa de la "regla de oro" exigiría:

<sup>322</sup> Remanente de Tesorería Afectado.

<sup>323</sup> Falcón y Tella (1986, p. 364).

- a) Limitar el producto del endeudamiento a financiar el importe de la Formación Bruta de Capital no financiado con Ahorro Bruto.
- b) Que el Ahorro Bruto no sea negativo.

Formalmente, en un presupuesto globalmente equilibrado:

$$S + TK_R + EI + VNPF = TK_P + I \quad [8.]$$

La expresión [8] nos indica que las inversiones reales ( $I$ ) y las transferencias de capital reconocidas a terceros ( $TK_P$ ) son financiadas con Ahorro Bruto ( $S$ ), con transferencias de capital recibidas ( $TK_R$ ), con el producto de la enajenación de inversiones reales ( $EI$ ) o con nuevo endeudamiento ( $VNPF$ ). Definiendo la Formación Bruta de Capital como ( $FBK$ ):

$$FBK = (TK_P + I) - (TK_R + EI) \quad [9.]$$

Sustituyendo la expresión [9] en [8] obtenemos:

$$VNPF = FBK - S = DP \quad [10.]$$

La expresión [10] nos indica que para garantizar que el endeudamiento se aplica exclusivamente al esfuerzo inversor, la  $VNPF$  y el déficit público ( $DP$ ) deben tener el mismo importe, lo cual implica igualmente que el Ahorro Bruto debe ser no negativo o que  $FBK > VNPF$ .

Sin embargo, el criterio que el Tribunal de Cuentas ha pretendido aplicar en sus Informes de Fiscalización de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, atiende a la identidad aritmética entre el gasto en "Inversiones Reales" más "Transferencias de Capital" con los ingresos por "Pasivos Financieros", todo ello en el momento de ejecución del presupuesto "proyecto a proyecto"; criterio del cual discrepamos por las razones expuestas.

La verificación del artículo 14.2.a atendiendo al criterio del Tribunal de Cuentas puede conducir a conclusiones erróneas. Si tomamos la liquidación de un presupuesto y comparamos el importe del capítulo 9 del presupuesto de ingresos (pasivos financieros emitidos) con la suma de los capítulos 6 y 7 del presupuesto de gastos (inversiones reales más transferencias de capital) puede ser que el importe de aquél supere al importe de este debido, exclusivamente, a una "ficción contable" que nos llevaría a concluir que se ha producido un incumplimiento de la norma cuando en realidad no ha sido así. En el Cuadro 44 presentamos, a efectos ilustrativos, algunos casos que pueden conducir a interpretaciones erróneas. Este caso es típico, por ejemplo, cuando se producen operaciones de "conversión" de deuda. Como indica la IGAE en sus Principios Contables Públicos (Documento nº 5):

*"29. La conversión de una deuda consiste en la sustitución de la misma por otra de características y condiciones diferentes.*

*30. La conversión está constituida por dos operaciones simultáneas: la amortización de una deuda y la creación de otra nueva".*

Supongamos que en el año "t" una Comunidad Autónoma contrata un préstamo por importe de 100 millones de pesetas y lo emplea en la ejecución de una inversión real. Supongamos, por simplificar, que el Ahorro Bruto es cero y que el préstamo contratado ha de amortizarse completamente en el ejercicio "t+1". Es el denominado "Caso Inicial" del Cuadro 44. En ese caso no hay duda de que se ha cumplido fielmente con la afectación de las operaciones de crédito a los gastos de inversión. ¿Qué debe ocurrir en el ejercicio "t+1"? Suponiendo (por simplificar) que en "t+1" no hay gastos de inversión, el Ahorro Bruto deberá tener un importe idéntico al préstamo pendiente de amortización: en el capítulo 9 de gastos se registrará una operación por importe de 100 millones de pesetas y en el capítulo 9 del presupuesto de ingresos no habrá registro alguno.

Aplicando el criterio del Tribunal de Cuentas se observa que los ingresos por pasivos financieros no superan, en ningún caso, el importe de las inversiones reales. Pero ¿qué sucede si durante "t+1" la Comunidad Autónoma decide dilatar la vida del préstamo, amortizándolo, por ejemplo en dos anualidades de 50 millones cada una en

vez de en una sola de 100? Es el denominado "Caso de Conversión" del Cuadro 44. En ese caso (siguiendo la operativa de la IGAE) se producirá en primer lugar una operación de amortización del préstamo por importe de 100 millones; en segundo lugar la contratación de un nuevo préstamo por importe de 100 millones y al finalizar el ejercicio "t+1" la amortización de la anualidad correspondiente (50 millones). En la liquidación del presupuesto de "t+1" aparece un importe de 100 millones en el capítulo 9 del presupuesto de ingresos y un importe de 150 millones en el capítulo 9 del presupuesto de gastos, mientras que las inversiones reales en "t+1" han sido 0. En aplicación del criterio del Tribunal de Cuentas se observa que el importe de los ingresos por pasivos financieros en "t+1" (100 millones) es superior al importe de los gastos de inversión (0 millones), concluyendo erróneamente que no se ha cumplido el principio de afectación de las operaciones de crédito a gastos de inversión. Sin embargo, sí se ha cumplido: a la corriente real de adquisición de bienes (inversiones reales, 100 millones) le sigue una corriente real de generación de recursos (Ahorro Bruto, 100 millones) por idéntico importe, sólo que en dos años en vez de en uno. ¿Cómo eliminar el efecto contable de las conversiones? Basta con sustraer de los ingresos por pasivos financieros el importe de los gastos por el mismo concepto, lo cual equivale a calcular la VNPF. En nuestro ejemplo la VNPF es -50 millones (100-150).

Puede presentarse otro caso típico que ilustraría la necesidad de examinar dinámicamente la afectación de las operaciones de crédito a gastos de inversión. Es lo que hemos denominado "Retraso en la Ejecución de Inversiones" (ver Cuadro 44). Supongamos que en el año "t" la Comunidad Autónoma solicita un préstamo de 100 millones de pesetas para financiar íntegramente (no hay Ahorro Bruto) una inversión por el mismo importe, préstamo a amortizar en el ejercicio "t+1". Sin embargo, la ejecución del gasto no se produce hasta el ejercicio "t+1" por razones que pueden ser imputables tanto al contratista como a la propia Administración. ¿Qué observamos en el año "t"? Las inversiones reales tendrían un importe (0 pesetas) inferior a los ingresos por operaciones de crédito (100 millones). En ausencia de un análisis dinámico se concluiría erróneamente que no se ha cumplido el principio de afectación de las operaciones de crédito, cuando en realidad sí se cumple, dado que en "t+1" se ejecutan dichas inversiones con cargo a los préstamos concertados en "t". En este último caso, la normativa contable ha desarrollado una magnitud que permite realizar un seguimiento de ingresos afectados a la financiación de determinados gastos. Se trata del "Remanente

de Tesorería Afectado" y mide, a 31 de diciembre de cada año, el volumen acumulado de recursos que, estando afectados a la financiación de gastos concretos, aún no han sido aplicados a tal fin. Esta magnitud se integra en el estado de "Remanente de Tesorería", del que nos ocupamos más adelante (página 279).

Cuadro 44

<b>CONVERSIÓN DE LA DEUDA Y RETRASOS EN LA EJECUCIÓN IMPACTO EN LA AFECTACIÓN DE LAS OPERACIONES DE CRÉDITO</b>					
<b><u>CASO INICIAL</u></b>					
<u>AÑO</u>	<u>INVERSION ES REALES</u>	<u>AHORRO BRUTO</u>	<u>Capítulo 9 INGRESOS</u>	<u>Capítulo 9 GASTOS</u>	<u>VNPF</u>
$t$	100	0	100	0	100
$t + 1$	0	100	0	100	-100
$t + 2$	0	0	0	0	0
<b><u>CASO DE CONVERSIÓN</u></b>					
<u>AÑO</u>	<u>INVERSION ES REALES</u>	<u>AHORRO BRUTO</u>	<u>Capítulo 9 INGRESOS</u>	<u>Capítulo 9 GASTOS</u>	<u>VNPF</u>
$t$	100	0	100	0	100
$t + 1$	0	50	100	150	-50
$t + 2$	0	50	0	50	-50
$t + 3$	0	0	0	0	0
<b><u>RETRASO EN LA EJECUCIÓN DE INVERSIONES</u></b>					
<u>AÑO</u>	<u>INVERSION ES REALES</u>	<u>AHORRO BRUTO</u>	<u>Capítulo 9 INGRESOS</u>	<u>Capítulo 9 GASTOS</u>	<u>VNPF</u>
$t$	0	0	100	0	100
$t + 1$	100	100	0	100	-100
$t + 2$	0	0	0	0	0
Fuente: elaboración propia.					

Una aplicación alternativa del criterio manifestado por el Tribunal de Cuentas consistiría en comparar globalmente (para cada año) el importe del capítulo 6 y 7 de gastos con el capítulo 9 de ingresos. Es decir, sustituir la verificación "proyecto a proyecto" por la verificación global. De ese modo, en ausencia de "fichas" indicativas del estado de cada proyecto, conoceríamos la aplicación del criterio del Tribunal de Cuentas dentro de cada ejercicio presupuestario y podríamos compararlo con criterios

alternativos. En algunos trabajos<sup>324</sup> se mantiene un criterio similar, pero comparando exclusivamente el importe del capítulo 6 con los ingresos del capítulo 9, opción que nosotros descartamos una vez aclarado que por "gastos de inversión" entendemos no sólo las inversiones reales sino también las transferencias de capital satisfechas a terceros.

En el Cuadro 45 hemos representado las principales magnitudes relacionadas con esta institución presupuestaria. En primer lugar los ingresos procedentes del capítulo 9, esto es, el incremento bruto del endeudamiento, en segundo lugar la VNPF y finalmente los gastos de inversión (capítulo 6 y 7 del presupuesto de gastos).

Cuadro 45

<b>AFECTACIÓN DE LAS OPERACIONES DE CRÉDITO</b> Millones de pesetas			
AÑO	Ingresos Capítulo 9	VNPF	Gastos de Inversión
1983	1.847	1.441	2.258
1984	803	443	3.359
1985	2.170	1.080	8.949
1986	11.447	8.653	11.195
1987	1.105	489	11.689
1988	1.940	-170	15.986
1989	4.769	2.301	26.038
1990	11.685	4.752	29.966
1991	10.953	8.691	29.063
1992	24.906	22.611	24.545
1993	11.705	8.247	26.089
1994	7.010	4.450	26.301
1995	7.842	1.753	26.123
1996	15.053	11.592	32.329
1997	10.527	-10.727	42.063
1998	13.700	1.445	45.930
1999	14.799	984	55.363
2000	19.242	3.096	63.176
2001	17.212	4.516	67.794
2002	5.134	0	77.869
2003	7.499	0	87.256
Fuente: Anexo.			

<sup>324</sup> Por ejemplo en AFI (1994) o en López Laborda y Vallés Giménez (2001).



A partir de los datos del Cuadro 45, hemos calculado los dos criterios alternativos de afectación de las operaciones de crédito y hemos registrado los resultados en el Cuadro 46.

En primer lugar, teniendo en cuenta la imposibilidad de evaluar "proyecto a proyecto" el principio de afectación, hemos computado el criterio "globalizado" (año a año) del Tribunal de Cuentas, esto es, la diferencia entre el importe de los gastos de inversión (capítulos 6 y 7 el presupuesto de gastos) y los ingresos por operaciones de crédito (capítulo 9 del presupuesto de ingresos), de modo que un valor positivo implica que el criterio se cumple y un valor negativo implica incumplimiento.

En segundo lugar hemos registrado el criterio que nosotros mismos hemos recomendado al realizar el análisis teórico de esta institución presupuestaria. Concretamente, en el Cuadro 46, con la denominación "Criterio Alternativo", hemos registrado el importe del Ahorro Bruto a lo largo del periodo, así como la diferencia entre el déficit público y la VNPF.

Según nuestro criterio, se considera cumplido el criterio de afectación si el Ahorro Bruto es positivo y, además, el déficit público es superior a la VNPF. Para mayor claridad hemos invertido el signo del déficit público, de modo que cuando su diferencia con la VNPF es positiva se cumple el artículo 14.2.a y viceversa. Además, consideramos que el criterio no se cumple en aquellos ejercicios en los que, habiéndose producido superávit público, la VNPF es positiva.

Cuadro 46

CRITERIOS SOBRE AFECTACIÓN DE OPERACIONES DE CRÉDITO					
AÑO	TRIBUNAL DE CUENTAS		CRITERIO ALTERNATIVO		
	Gastos Inversión - Capítulo 9	CUMPLE	Ahorro Bruto	Déficit - VNPF	CUMPLE
1983	411	Sí	407	-522	No
1984	2.556	Sí	1,251	-32	No
1985	6.779	Sí	1,215	2.061	Sí
1986	-252	No	1,852	-2.638	No
1987	10.584	Sí	5,789	198	Sí
1988	14.046	Sí	5,250	803	Sí
1989	21.268	Sí	4,711	7.026	Sí
1990	18.281	Sí	3,291	10.336	Sí
1991	18.110	Sí	2,881	4.292	Sí
1992	-361	No	3,087	-11.604	No
1993	14.384	Sí	7,339	-2.673	No
1994	19.291	Sí	13,334	76	Sí
1995	18.281	Sí	13,131	-990	No
1996	17.276	Sí	18,167	Superávit	No
1997	31.536	Sí	22,587	12.178	Sí
1998	32.230	Sí	26,678	Superávit	No
1999	40.564	Sí	35,105	Superávit	No
2000	43.935	Sí	39,544	-2.976	No
2001	50.582	Sí	45,026	Superávit	No
2002	72.735	Sí	42,349	Superávit	Sí
2003	79.757	Sí	45,844	Superávit	Sí
Fuente: elaboración propia.					

Según el criterio empleado por el Tribunal de Cuentas, y considerando las correcciones que hemos introducido atendiendo a los Informes de Fiscalización, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia habría incumplido el principio de afectación de las operaciones de crédito sólo en dos ocasiones (años 1986 y 1992).

Según nuestra propia interpretación del artículo 14.2.a LOFCA, esto es, que el Ahorro Bruto ha de ser positivo y que la VNPF debe ser inferior al déficit público, los resultados son significativamente distintos de los ofrecidos simulando el criterio seguido por el Tribunal de Cuentas. Ciertamente, el Ahorro Bruto tiene importe positivo durante todo el periodo, cumpliéndose así la primera premisa en nuestra interpretación del artículo 14.2.a. Sin embargo, son numerosos los

**ejercicios presupuestarios en los que la VNPF supera el importe del déficit público (años 1983, 1984, 1986, 1992, 1993, 1995, 1996, 1998, 1999, 2000 y 2001). En algunos de estos ejercicios se produjo incluso superávit público como hemos tenido oportunidad de comprobar en el Cuadro 5 (página 88), de modo que no era justificable el recurso al endeudamiento (1996, 1998, 1999, 2001 y 2002).**

En el Cuadro 47 contrastamos el resultado de aplicar el criterio "globalizado" del Tribunal de Cuentas, nuestro propio criterio y el cálculo de sostenibilidad según el "Gap Fiscal de Medio Plazo". Comparando dichos valores hemos fijado si se cumple o no el artículo 14.2.a y también, para cada año, el carácter sostenible o insostenible del endeudamiento según el criterio del "Gap de Medio Plazo" que examinamos anteriormente (página 115). Es decir, se trata de comprobar si el cumplimiento del artículo 14.2.a de la LOFCA contribuye a la sostenibilidad fiscal.

**Como puede comprobarse en el Cuadro 47, en nueve ocasiones el endeudamiento de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia estuvo en situación de insostenibilidad a pesar de cumplir el artículo 14.2.a de la LOFCA, de modo que su cumplimiento (que en realidad nunca se llegó a verificar, como admite el Tribunal de Cuentas en sus Informes de Fiscalización) no hubiera permitido garantizar la sostenibilidad del endeudamiento.** Una lectura más restrictiva del criterio de afectación, la que nosotros proponemos, implica que en once ocasiones se incumplió el artículo 14.2.a, pero tampoco en este caso se verifica su utilidad para garantizar la sostenibilidad de las cuentas públicas, dado que en unos ejercicios se cumple incluso en situación de insostenibilidad fiscal (1985, 1987, 1988, 1989, 1990, 1991), mientras que en otros ejercicios su incumplimiento no es óbice para garantizar dicha sostenibilidad (1995, 1996, 1998, 1999, 2000 y 2001).

Cuadro 47

ARTÍCULO 14.2.a LOFCA AFECTACIÓN DEL CRÉDITO Y SOSTENIBILIDAD FISCAL			
	CUMPLIMIENTO AFECTACIÓN		Sostenibilidad
	Según Criterio Tribunal de Cuentas	Según Criterio Propio	
1983	Sí	No	No
1984	Sí	No	No
1985	Sí	Sí	No
1986	No	No	No
1987	Sí	Sí	No
1988	Sí	Sí	No
1989	Sí	Sí	No
1990	Sí	Sí	No
1991	Sí	Sí	No
1992	No	No	No
1993	Sí	No	No
1994	Sí	Sí	Sí
1995	Sí	No	Sí
1996	Sí	No	Sí
1997	Sí	Sí	Sí
1998	Sí	No	Sí
1999	Sí	No	Sí
2000	Sí	No	Sí
2001	Sí	No	Sí
2002	Sí	Sí	Sí
2003	Sí	Sí	Sí
Fuentes: Cuadro 15 y Cuadro 46.			

¿Por qué se producen situaciones en las que el cumplimiento del principio de afectación establecido en el artículo 14.2.a no implica situaciones de sostenibilidad fiscal? Obviamente, porque el diseño del artículo 14.2.a no corresponde a la lógica de la sostenibilidad.

El estricto cumplimiento del artículo 14.2.a de la LOFCA (bien en la interpretación del Tribunal de Cuentas, bien en la nuestra) no garantiza en absoluto la sostenibilidad del objetivo de déficit público establecido por el presupuestador. En otras

palabras: la sostenibilidad del déficit público implica una limitación cuantitativa más estricta que la establecida por el principio de afectación del endeudamiento. Para comprobar formalmente este extremo, retomamos la expresión del "Gap Fiscal de Medio Plazo":

$$GM_t = s_t^* - (r - y) \cdot b_t \quad [11.]$$

siendo  $GM_t$  el gap fiscal de medio plazo,  $s_t^*$  el superávit primario en proporción al PIB,  $r$  el tipo de interés real,  $y$  la tasa real de crecimiento del PIB y  $b_t$  la ratio de endeudamiento en proporción al PIB. La sostenibilidad implica  $GM_t > 0$ , es decir:

$$s_t^* - (r - y) \cdot b_t > 0 \quad [12.]$$

es decir

$$b_t < \frac{s_t^*}{r - y} \quad [13.]$$

si restamos  $(b_{t-1})$  a ambos lados de la expresión [13] queda:

$$b_t - b_{t-1} < \frac{s_t^*}{r - y} - b_{t-1} \quad [14.]$$

y, como en ausencia de operaciones de tesorería, la diferencia de endeudamiento entre dos momentos distintos del tiempo es la variación neta de pasivos financieros, esto es,  $b_t = b_{t-1} + vnpf_t^s$ , la expresión [14] se transforma en:

$$vnpf_t^s < \frac{s_t^*}{r - y} - b_{t-1} \quad [15.]$$

La expresión [15] indica, en proporción al PIB, el endeudamiento neto adicional  $(vnpf_t^s)$  en el que podemos incurrir sin abandonar la senda de sostenibilidad fiscal porque garantiza que el gap fiscal de medio plazo será positivo.

¿Y qué nivel de endeudamiento neto adicional es compatible con el artículo 14.2.a de la LOFCA?

Si tomamos el criterio "globalizado" del Tribunal de Cuentas, debe cumplirse que los ingresos por el Capítulo 9 del presupuesto ( $ICap_9$ ) sean inferiores a los "gastos de inversión" ( $GCap_6 + GCap_7$ ), es decir:

$$ICap_9 < GCap_6 + GCap_7 \quad [16.]$$

si en ambos lados de la expresión [16] restamos los gastos del Capítulo 9 es decir, las amortizaciones de la deuda ( $GCap_9$ ), obtendríamos:

$$ICap_9 - GCap_9 < GCap_6 + GCap_7 - GCap_9 \quad [17.]$$

y siendo la variación neta de pasivos financieros la diferencia entre los ingresos y los gastos del capítulo 9, es decir,  $VNPF_t = ICap_9 - GCap_9$ , la expresión [17] queda:

$$VNPF_t < GCap_6 + GCap_7 - GCap_9 \quad [18.]$$

La expresión [18] nos ofrece el límite cuantitativo de la variación neta de pasivos financieros compatible con el cumplimiento el artículo 14.2.a de la LOFCA. Si dividimos todos los términos de la expresión [18] entre el PIB nominal (empleamos minúsculas para la notación), obtendremos dicho límite como ratio del PIB:

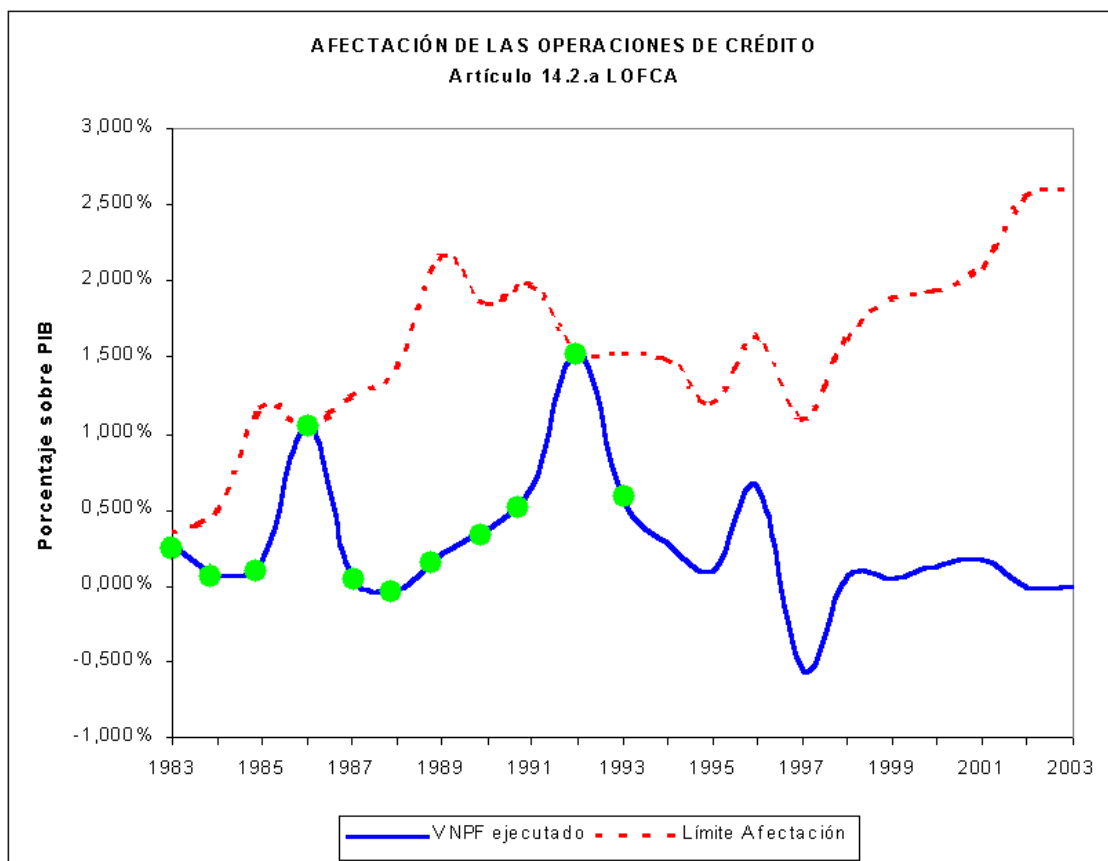
$$vnpf_t^{AF} < gcap_6 + gcap_7 - gcap_9 \quad [19.]$$

La expresión [19] nos indica el importe máximo que pueden alcanzar las variaciones netas de pasivos financieros,  $vnpf_t^{AF}$ , de modo que se cumpla el criterio de afectación.

¿Qué relación hay entre el límite impuesto por el criterio de sostenibilidad,  $vnpf_t^S$ , y el límite que impone el artículo 14.2.a de la LOFCA,  $vnpf_t^{AF}$  ?

El cumplimiento de la LOFCA llevará aparejada una situación de insostenibilidad fiscal siempre que  $vnpf_t^{AF} > vnpf_t > vnpf_t^S$ . En tal caso podría ejecutarse una variación neta de pasivos financieros inferior al límite fijado por el artículo 14.2.a, es decir que  $vnpf_t^{AF} > vnpf_t$ , pero superior al aconsejado por el criterio de sostenibilidad  $vnpf_t > vnpf_t^S$ . En el Gráfico 30 representamos esta situación: concretamente el límite máximo impuesto a la VNPF en aplicación del artículo 14.2.a (línea roja), y la VNPF realmente ejecutada (línea azul), todo ello en proporción al PIB. Con un punto verde hemos señalado los ejercicios en los que se incurrió en situación de insostenibilidad fiscal. Se observa que el endeudamiento ejecutado es inferior (salvo en 1986 y 1992) al límite impuesto por esta lectura del artículo 14.2.a de la LOFCA, cumplimiento que, como indicábamos más arriba ha sido compatible con el incumplimiento de la sostenibilidad fiscal.

Gráfico 30



Si en vez de emplear el criterio del Tribunal de Cuentas empleamos nuestra propia interpretación, esto es, que la afectación de las operaciones de crédito se cumple cuando el importe de la VNPF equivale al déficit público, tendríamos (en proporción al PIB):

$$vnpf_t^{AF} = dp_t \quad [20.]$$

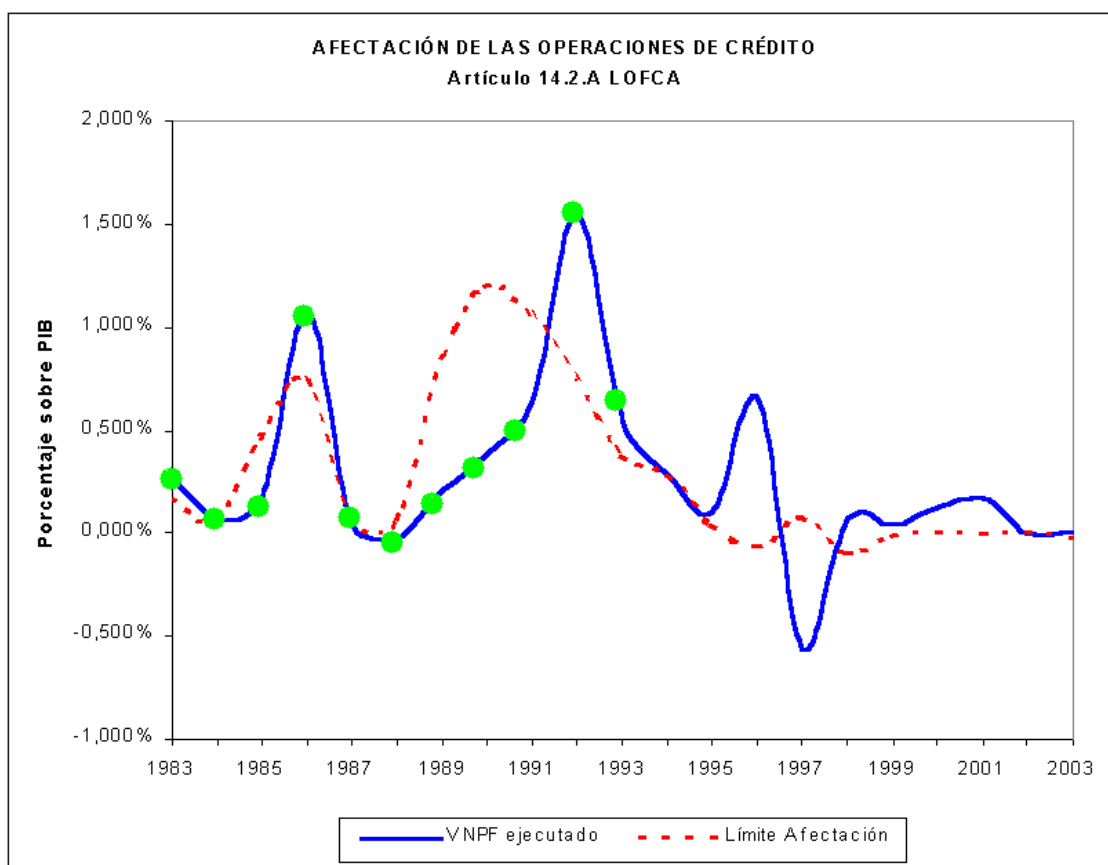
Al igual que indicábamos al referirnos a la interpretación del Tribunal de Cuentas, la inconsistencia entre el artículo 14.2.a y el criterio de sostenibilidad, teniendo en cuenta las expresiones [15] y [20] podrá tener lugar cuando  $vnpf_t^{AF} > vnpf_t > vnpf_t^S$ .

En el Gráfico 31 contrastamos el límite impuesto por el artículo 14.2.a de la LOFCA (según nuestra interpretación) con la VNPF realmente ejecutada. La línea roja representa el límite al endeudamiento adicional, esto es, el déficit público en términos del PIB. La línea azul representa la VNPF realmente ejecutada, y los puntos verdes señalan los ejercicios en los que se incurrió en insostenibilidad fiscal (los mismos que en el Gráfico 30). Puede observarse que, también en este caso, el cumplimiento del principio de afectación de las operaciones de crédito no garantiza la sostenibilidad fiscal.

**En consecuencia, puede concluirse que, debido a su diseño, el artículo 14.2.a de la LOFCA, relativo a la afectación de las operaciones de crédito a gastos de inversión, no ha servido, en el caso de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, como instrumento al servicio de la sostenibilidad fiscal.**



Gráfico 31



#### 4.2.2. - Limitación de la Carga Financiera.

El artículo 14.2. de la LOFCA, ya citado en el epígrafe anterior, establece en su apartado b) como limitación a las operaciones de crédito que:

*"el importe total de las anualidades de amortización, por capital e intereses, no exceda del veinticinco por ciento de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma".*

Limitando la carga financiera (suma de los capítulos 3 y 9 del presupuesto de gastos) se limita indirectamente el importe del déficit público. En consecuencia, el principio de equilibrio presupuestario que se instituye en la recientemente aprobada Ley de Estabilidad Presupuestaria<sup>325</sup>, no es la primera institución numérica referida al déficit público de las Comunidades Autónomas.

Para demostrarlo, supongamos el caso más sencillo en el que el déficit público se financia exclusivamente mediante operaciones de crédito, esto es, no se liquidan activos financieros. Sea  $DP_t$  el déficit público en el ejercicio  $t$ , sea  $B_t$  el saldo vivo de las operaciones de crédito en el mismo ejercicio, entonces se cumple:

$$DP_t = \Delta B_t = B_t - B_{t-1} \quad [21.]$$

La expresión [21] indica que el déficit público se financia mediante el incremento en el nivel de endeudamiento. Podemos suponer sin pérdida de generalidad, que las operaciones de crédito se liquidan mediante operaciones anuales de cuota

---

<sup>325</sup> Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria. Como la regulación jurídica de las Comunidades Autónomas debe efectuarse mediante ley orgánica por disponerlo así el artículo 157.3 de la Constitución Española, junto a la anterior se aprobó la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, Complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

constante<sup>326</sup> con una duración de  $n$  ejercicios presupuestarios al tipo de interés  $i$ , esto es:

$$B_t = C_t \cdot \frac{1 - (1+i)^{-n}}{i} = C_t \cdot a_{\overline{n}|i} \quad [22.]$$

siendo  $C_t$  la carga financiera (amortización más intereses) generada por el nivel de endeudamiento  $B_t$ , para una operación concertada al tipo de interés  $i$  con  $n$  años de duración<sup>327</sup>. Sustituyendo la expresión [22] en [21] obtenemos :

$$DP_t = (C_t - C_{t-1}) \cdot a_{\overline{n}|i} \quad [23.]$$

Al limitar la carga financiera a una proporción  $\alpha$  de los ingresos corrientes<sup>328</sup> ( $IC_t$ ), la expresión [23] quedaría:

$$DP_t = (\alpha \cdot IC_t - C_{t-1}) \cdot a_{\overline{n}|i} \quad [24.]$$

$$\frac{\partial DP_t}{\partial IC_t} > 0, \quad \frac{\partial DP_t}{\partial C_0} < 0, \quad \frac{\partial DP_t}{\partial n} > 0, \quad \frac{\partial DP_t}{\partial i} < 0$$

<sup>326</sup> Esto es, el denominado "sistema francés". Elegimos este sistema por simplicidad ilustrativa: cualquier otro sistema conduce a los mismos resultados.

<sup>327</sup> En las mismas condiciones, al periodo  $t-1$  correspondería un nivel de endeudamiento  $B_{t-1}$  y una anualidad por amortización más intereses  $C_{t-1}$ .

<sup>328</sup> En el caso del artículo 14.2.b de la LOFCA  $\alpha = 0.25$ .

La expresión [24] nos indica que si limitamos la carga financiera a una proporción de los ingresos corrientes, estamos limitando el déficit público, limitación que se ve afectada no sólo por el coeficiente  $\alpha$ , sino también por el plazo de amortización de la operación ( $n$ ), por el tipo de interés aplicado ( $i$ ) y por la carga financiera preexistente ( $C_{t-1}$ ). Las derivadas parciales son positivas en el caso de  $IC_t$  y  $n$ : un incremento en los ingresos corrientes o en el plazo de amortización de la deuda permite incrementar el nivel de déficit público sin violar la restricción impuesta por el coeficiente  $\alpha$  y viceversa. Las derivadas parciales son negativas en el caso de las variables  $C_{t-1}$  e  $i$ : cuanto mayor sea la carga financiera preexistente o los tipos de interés, menor deberá ser el déficit público para no violar la restricción y viceversa.

Pero los efectos de esta institución presupuestaria van más allá de la limitación del déficit público, condicionando la actividad de las Comunidades Autónomas a lo largo del ciclo económico. Tal y como hemos indicado anteriormente, el déficit público ( $DP_t$ ) no es otra cosa que la diferencia entre la Formación Bruta de Capital ( $FBK$ ) y el Ahorro Bruto ( $S$ ). Suponiendo que  $S$  guarda una relación positiva con la renta ( $y$ ), y que los ingresos corrientes son proporcionales a ésta ( $IC_t = \beta \cdot y$ ), la expresión [24] se transforma en :

$$FBK - S(y) = (\alpha \cdot \beta \cdot y - C_{t-1}) \cdot a_{ni} \quad [25.]$$

$$\frac{\partial FBK}{\partial y} = \underbrace{S'_y}_{(+)} + \underbrace{\alpha \cdot \beta \cdot a_{ni}}_{(+)} > 0 \quad [26.]$$

La expresión [26] nos informa del sentido que debe darse al esfuerzo inversor ante variaciones en la renta para preservar la limitación establecida en el artículo 14.2.b de la LOFCA: incrementos en la renta permiten incrementar el esfuerzo inversor de la Comunidad Autónoma respectiva sin superar el límite  $\alpha$ , reducciones en la renta obligan a reducir el esfuerzo inversor so pena de violar dicho límite. Es decir, la

limitación de la carga financiera impone un comportamiento procíclico a las haciendas autonómicas.

En el Cuadro 48 hemos registrado la carga financiera y las magnitudes que dan lugar a su cálculo (intereses, amortizaciones e ingresos corrientes).

Cuadro 48

<b>CARGA FINANCIERA</b> (Millones de Pesetas)				
<b>AÑO</b>	<b>Intereses (Capítulo 3)</b>	<b>Amortizaciones (Capítulo 9)</b>	<b>Ingresos Corrientes</b>	<b>Carga Financiera</b>
1983	553	406	5,769	16.62%
1984	773	360	10,376	10.91%
1985	853	1.090	14,952	13.00%
1986	1.086	2.795	18,247	21.27%
1987	1.760	616	23,872	9.95%
1988	2.014	2.110	27,248	15.14%
1989	3.084	2.468	32,350	17.16%
1990	4.797	6.933	36,770	31.90%
1991	6.674	2.262	41,630	21.47%
1992	8.056	2.295	47,513	21.79%
1993	8.186	3.457	48,939	23.79%
1994	9.279	2.560	56,790	20.85%
1995	9.036	6.090	57,958	26.10%
1996	9.235	3.461	76,839	16.52%
1997	7.748	21.255	83,800	34.61%
1998	7.517	12.255	95,626	20.68%
1999	5.376	13.815	153,716	12.48%
2000	4.626	16.146	205,423	10.11%
2001	5.637	12.696	225,887	8.12%
2002	5.216	5.134	375,725	2.75%
2003	5.141	7.499	407,587	3.10%
Fuente: elaboración propia a partir de datos de Anexo.				

Como puede apreciarse en el Cuadro 48, en tres ocasiones (años 1990, 1995 y 1997) la carga financiera superó el límite del 25% legalmente establecido. Hay que destacar que los datos dicho de cuadro son el resultado de aplicar a las liquidaciones contenidas en la Cuenta General de cada ejercicio, las correcciones a los errores

detectados por los Informes de Fiscalización del Tribunal de Cuentas. Tales errores afectan de modo particular a la contabilización de las operaciones de crédito, así que, las liquidaciones resultantes difieren significativamente en este aspecto de las liquidaciones originales.

En el Cuadro 49 puede comprobarse la magnitud de las correcciones propuestas por el Tribunal de Cuentas al Capítulo 9 de ingresos y gastos de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia<sup>329</sup>. Estos errores tienen su origen como ya tuvimos ocasión de comentar, en la inadecuada imputación temporal de las operaciones debido a una interpretación incorrecta del principio de devengo. Tal y como hemos señalado con anterioridad, el Tribunal de Cuentas propone en sus Informes de Fiscalización las correcciones que estima oportunas pero no las efectúa. Ello implica que, al tratar de dilucidar el cumplimiento de un criterio legal de contenido cuantitativo como es el artículo 14.2.b de la LOFCA, en unas ocasiones tiene en cuenta la información original suministrada por la Comunidad Autónoma y la corrección de los errores detectados (por ejemplo año 1989), y en otras omite considerar tales correcciones (por ejemplo año 1997). A esta desigualdad de criterio en el tratamiento de los errores contables hay que añadir la desigualdad de criterio en la consideración de los "Ingresos Corrientes" respecto de los cuales establecer el techo del 25%: en unos casos los Informes de Fiscalización emplean el presupuesto inicial de ingresos (o previsión inicial) y en otras el presupuesto ejecutado (derechos liquidados)<sup>330</sup>.

¿Cómo ha afectado esta disparidad de criterio en la verificación del artículo 14.2.b de la LOFCA? En la práctica ha permitido al Tribunal de Cuentas concluir que la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia registraba una carga financiera inferior al 25% de los ingresos corrientes cuando ello no era así.

---

<sup>329</sup> En el Anexo 3 (página 31) ofrecemos el detalle de estas correcciones.

<sup>330</sup> A partir del Informe de Fiscalización correspondiente a 1991, el Tribunal de Cuentas toma como referencia el presupuesto de ingresos inicial consolidado y, en algunos casos, el presupuesto definitivo, pero no el presupuesto ejecutado (derechos reconocidos).

Cuadro 49

AJUSTES AL CAPÍTULO 9		
Millones de pesetas		
Año	Ingresos	Gastos
1983	0	0
1984	0	0
1985	0	0
1986	0	0
1987	0	0
1988	-2.890	0
1989	-10.857	-8.990
1990	-4.600	6.100
1991	-3.549	0
1992	18.740	0
1993	0	0
1994	0	0
1995	0	2.762
1996	8.505	0
1997	0	12.176
1998	0	0
1999	0	774
2000	0	0
Fuente: Informes de Fiscalización. Tribunal de Cuentas.		

En el Cuadro 50 hemos establecido una comparación de los resultados relativos a la aplicación del artículo 14.2.b de la LOFCA según el origen de los cálculos. De una parte incluimos el resultado de nuestros propios cálculos, según los datos del Cuadro 48 y en el que se han tenido en cuenta todas las correcciones a errores contables propuestos por el Tribunal de Cuentas. De otra parte, incluimos los resultados ofrecidos por el propio Tribunal en sus Informes de Fiscalización<sup>331</sup>. En el Gráfico 32 hemos representado ambas series.

<sup>331</sup> Para aquellos casos en los que el Tribunal de Cuentas no hace referencia al cumplimiento del artículo 14.2.b de la LOFCA o no incluye un cálculo concreto de la carga financiera hemos establecido el signo "--".

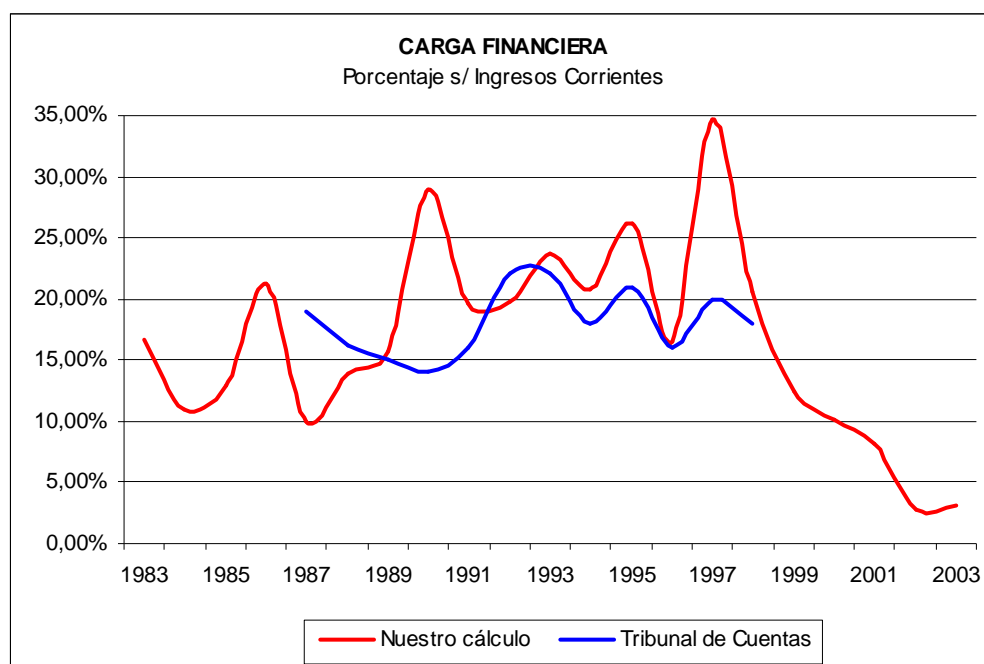
Cuadro 50

CARGA FINANCIERA: CUMPLIMIENTO SEGÚN CRITERIO DE CÁLCULO				
AÑO	Nuestro Cálculo	Cumplimiento	Informe de Fiscalización	Cumplimiento
1983	16.62%	Sí	---	---
1984	10.91%	Sí	No menciona <sup>332</sup>	Sí
1985	13.00%	Sí	---	---
1986	21.27%	Sí	---	---
1987	9.95%	Sí	19, 0%	Sí
1988	15.14%	Sí	16,27%	Sí
1989	17.16%	Sí	15%	Sí
1990	31.90%	No	14%	Sí
1991	21.47%	Sí	16%	Sí
1992	21.79%	Sí	22%	Sí
1993	23.79%	Sí	22%	Sí
1994	20.85%	Sí	18%	Sí
1995	26.10%	No	21%	Sí
1996	16.52%	Sí	16%	Sí
1997	34.61%	No	20%	Sí
1998	20.68%	Sí	18%	Sí
1999	12.48%	Sí	---	---
2000	10.11%	Sí	10%	Sí
2001	8.12%	Sí	No Emitido	---
2002	2.75%	Sí	No Emitido	---
2003	3.10%	Sí	No Emitido	---
Fuente: elaboración propia a partir de Cuadro 48 e Informes de Fiscalización del Tribunal de Cuentas.				

<sup>332</sup> Informe de Fiscalización 1984: "Asimismo, se cumplen las condiciones exigidas por el art. 14 de la LOFCA en cuanto al límite cuantitativo para concertar operaciones de crédito por plazo superior a un año".



Gráfico 32



Según los Informes de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia cumplió escrupulosamente el límite del 25% establecido en la LOFCA durante todo el periodo analizado, si bien es cierto que, para determinados años, dichos informes no incluyen mención expresa al respecto (años 1983, 1985, 1986 y 1999). Por el contrario, según nuestros cálculos dicho límite habría sido superado en tres ocasiones (1990, 1995 y 1997). En realidad, el caso de 1990 corresponde a la ficción contable provocada por la amortización anticipada de pasivos financieros por importe de 6.100 millones de pesetas por lo que, descontado el efecto de la "conversión de duda", nuestro cálculo de la carga financiera se situaría en 15'31%, un valor significativamente inferior al 25% y muy próximo al cálculo del Tribunal de Cuentas. Por el contrario, ni en 1995 ni en 1997 se produjeron conversiones de deuda, de modo que la discrepancia entre los cálculos del Tribunal de Cuentas y los nuestros radican en la no inclusión por parte de aquel de las correcciones a los errores detectados en la contabilización del capítulo 9 de gastos. En dichos ejercicios el capítulo 9 del presupuesto de gastos de la Administración General ha de ser

incrementado en 2.762 y en 12.176 millones de pesetas respectivamente, lo cual eleva sustancialmente la carga financiera del ejercicio.

Un elemento a tener en cuenta es el impacto que el traspaso de competencias (con su repercusión en el presupuesto de ingresos) ha tenido sobre la aplicación de esta institución. Conforme avanzaba dicho proceso, especialmente en la segunda mitad de la década de los '90, los ingresos corrientes crecían exponencialmente como contrapartida financiera del traspaso de competencias de la Administración central a la autonómica. Ello implica una reducción, *ceteris paribus*, de la carga financiera sin mediar medida alguna de ajuste presupuestario. Este fenómeno explica buena parte de la acusada reducción de la carga financiera que, como puede verse en el Cuadro 48 se produjo entre los años 1998 y 2003.

También en el caso del artículo 14.2.b de la LOFCA puede establecerse una conexión con el criterio de sostenibilidad fiscal<sup>333</sup>. ¿Se garantizó la sostenibilidad fiscal limitando al 25% de los ingresos corrientes la carga financiera de la Comunidad Autónoma?

Como hemos indicado más arriba (página 253), la VNPF compatible con el criterio de sostenibilidad implica:

$$vnpf_t^s < \frac{s_t^*}{r - y} - b_{t-1} \quad [27.]$$

¿Cuál es la VNPF compatible con el artículo 14.2.b de la LOFCA? Retomando la expresión [23] y denominando  $c_t$  a la carga financiera en proporción al PIB tenemos que:

<sup>333</sup> En Alcalá Agulló (1995, pp. 270 y siguientes) se analiza el nivel de endeudamiento compatible con el artículo 14.2.b de la LOFCA, pero sin emplear el Gap Fiscal de Medio Plazo como indicador de sostenibilidad.

$$b_t = c_t \cdot a_{ni} \quad [28.]$$

y, dado que la carga financiera ( $c_t$ ) en virtud del artículo 14.2.b de la LOFCA debe ser inferior al 25% de los ingresos corrientes del ejercicio ( $ic_t$ ), también en términos del PIB, la expresión [28] queda:

$$b_t \leq 0.25 \cdot ic_t \cdot a_{ni} \quad [29.]$$

si restamos  $b_{t-1}$  a ambos lados de la expresión [32], llegamos a:

$$b_t - b_{t-1} \leq 0.25 \cdot ic_t \cdot a_{ni} - b_{t-1} \quad [30.]$$

y como, en ausencia de operaciones de tesorería, la diferencia de endeudamiento entre dos momentos distintos del tiempo es la variación neta de pasivos financieros, esto es,  $b_t = b_{t-1} - vnpf_t$ , la expresión [30] se transforma en:

$$vnpf_t^{CF} \leq 0.25 \cdot ic_t \cdot a_{ni} - b_{t-1} \quad [31.]$$

La expresión [31] nos indica, en proporción al PIB, la máxima variación neta de pasivos financieros compatible con el artículo 14.2.b de la LOFCA, mientras que la expresión [27] indica la máxima variación neta de pasivos financieros compatibles con la sostenibilidad fiscal. En aquellos casos en los que  $vnpf_t^{CF} > vnpf_t > vnpf_t^S$  el presupuesto cumple la limitación establecida en la LOFCA y, sin embargo, incurre en situación de insostenibilidad.

Como el déficit público debe ser financiado con emisión neta de deuda, el valor máximo de  $vnpf_t^{CF}$  nos informa del valor máximo del déficit público en el que se puede incurrir en un ejercicio. Utilizando los datos de los ingresos corrientes ( $ic_t$ ) y aplicando

la expresión [29] hemos simulado el nivel de endeudamiento  $(b_t^*)$  compatible con el cumplimiento de esta norma, es decir, que la carga financiera  $(c_t)$  derivada del mismo no supere el límite legal del 25%. Hemos supuesto que las operaciones de crédito corresponden al "sistema francés" y que el plazo de amortización es de 15 años. Respecto al tipo de interés hemos utilizado dos alternativas: el coste financiero de la deuda para cada ejercicio según los cálculos del Apéndice 3 (opción A), y el coste financiero medio (en los mismos términos) para el conjunto del periodo 1983-2003 y que asciende al 10'131% (opción B). Calculado el endeudamiento compatible con el artículo 14.2.b, se obtiene un déficit público teórico  $(dp_t^*)$  como diferencia del endeudamiento entre ejercicios. Sintéticamente:

$$b_t^* = c_t \cdot \frac{1 - (1+i)^{-n}}{i}, \quad c_t = 0'25 \cdot ic_t \quad [32.]$$

$$dp_t^* = b_t^* - b_{t-1}^* \quad [33.]$$

En el Cuadro 51 registramos los cálculos efectuados y en el Cuadro 52 comparamos los datos con los del déficit público realmente ejecutado. Las opciones A y B arrojan resultados casi idénticos en cuanto al cumplimiento del artículo 14.2.b<sup>334</sup>.

<sup>334</sup> Sólo en el ejercicio 1989 el resultado es discrepante, obteniéndose cumplimiento de la norma en la opción B pero no en la opción A.

Cuadro 51

DÉFICIT Y DEUDA COMPATIBLES CON EL ARTÍCULO 14.2.b LOFCA (Millones de pesetas)							
		OPCIÓN A: COSTE FINANCIERO DEL EJERCICIO			OPCIÓN B: COSTE FINANCIERO MEDIO DEL PERIODO		
	Ingresos corrientes	Tipo de interés	Deuda compatible	Déficit Público Compatible	Tipo de interés	Deuda Compatible	Déficit Público Compatible
1983	5,769	12,123%	9,759		10,131%	10,888	
1984	10,376	13,240%	16,558	6,799	10,131%	19,583	8,695
1985	14,952	13,293%	23,795	7,237	10,131%	28,219	8,636
1986	18,247	11,216%	32,417	8,622	10,131%	34,439	6,220
1987	23,872	12,111%	40,407	7,990	10,131%	45,054	10,616
1988	27,248	11,093%	48,734	8,327	10,131%	51,426	6,372
1989	32,350	12,133%	54,693	5,959	10,131%	61,055	9,629
1990	36,770	15,331%	52,904	-1,789	10,131%	69,398	8,343
1991	41,630	15,727%	58,776	5,872	10,131%	78,570	9,172
1992	47,513	11,219%	84,393	25,617	10,131%	89,673	11,103
1993	48,939	9,809%	94,080	9,687	10,131%	92,364	2,691
1994	56,790	11,567%	98,978	4,899	10,131%	107,183	14,818
1995	57,958	10,604%	106,512	7,533	10,131%	109,386	2,203
1996	76,839	9,417%	151,105	44,593	10,131%	145,020	35,634
1997	83,800	8,200%	177,153	26,048	10,131%	158,158	13,138
1998	95,626	8,701%	196,154	19,001	10,131%	180,479	22,321
1999	153,716	5,745%	379,530	183,376	10,131%	290,114	109,635
2000	205,423	4,838%	538,936	159,407	10,131%	387,701	97,587
2001	225,887	5,778%	556,495	17,559	10,131%	426,325	38,623
2002	375,725	5,347%	952,509	396,014	10,131%	709,118	282,794
2003	407,587	5,270%	1,038,611	86,102	10,131%	769,253	60,135
Fuente: elaboración propia.							

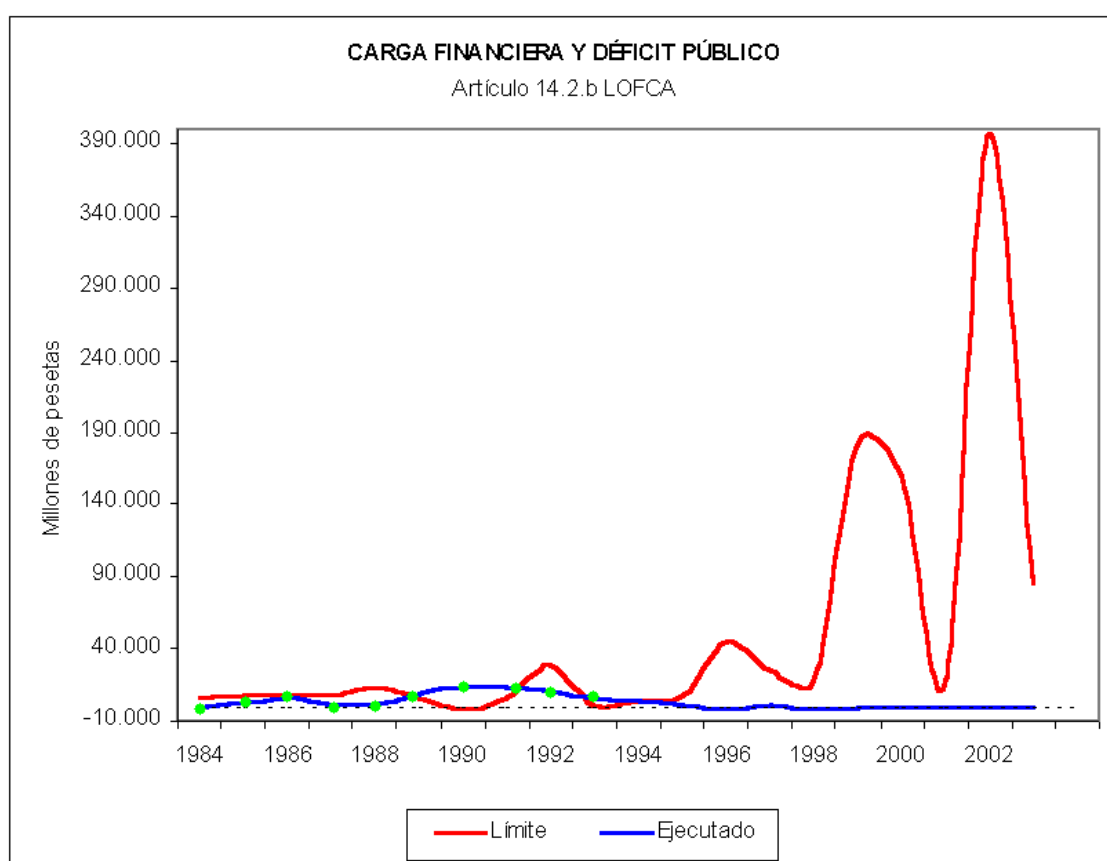
Cuadro 52

<b>ARTÍCULO 14.2.b LOFCA</b> <b>LÍMITE AL DÉFICIT PÚBLICO</b> Millones de pesetas						
	Déficit Compatible Opción A	Déficit Compatible Opción B	Déficit Ejecutado	Sostenibilidad	Cumplimiento Opción A	Cumplimiento Opción B
1984	6,799	8,695	412	No	Sí	Sí
1985	7,237	8,636	3,141	No	Sí	Sí
1986	8,622	6,220	6,014	No	Sí	Sí
1987	7,990	10,616	687	No	Sí	Sí
1988	8,327	6,372	633	No	Sí	Sí
1989	5,959	9,629	9,327	No	Sí	No
1990	-1,789	8,343	15,088	No	No	No
1991	5,872	9,172	12,983	No	No	No
1992	25,617	11,103	11,007	No	Sí	Sí
1993	9,687	2,691	5,574	No	No	No
1994	4,899	14,818	4,525	Sí	Sí	Sí
1995	7,533	2,203	762	Sí	Sí	Sí
1996	44,593	35,634	-1,127	Sí	Sí	Sí
1997	26,048	13,138	1,451	Sí	Sí	Sí
1998	19,001	22,321	-2,091	Sí	Sí	Sí
1999	183,376	109,635	-377	Sí	Sí	Sí
2000	159,407	97,587	120	Sí	Sí	Sí
2001	17,559	38,623	-159	Sí	Sí	Sí
2002	396,014	282,794	-17	Sí	Sí	Sí
2003	86,102	60,135	-969	Sí	Sí	Sí
Fuente: elaboración propia a partir de Cuadro 51.						

Si comparamos en el Cuadro 52 el indicador de sostenibilidad con cualquiera de los indicadores de cumplimiento del artículo 14.2.b, se obtiene que hasta en siete ocasiones (opción A) la situación de la fiscal era insostenible a pesar de producirse el cumplimiento de la norma, resultado que se produce básicamente en el periodo de expansión del déficit público. Es decir, que el artículo 14.2.b no actuó como inductor de sostenibilidad fiscal.

En el Gráfico 33 hemos representado el límite al déficit público impuesto por el artículo 14.2.b de la LOFCA (línea roja, según opción A) y el déficit público realmente ejecutado y, como en el epígrafe anterior, hemos señalado con un punto verde cada ejercicio en el que se incurrió en insostenibilidad fiscal. Puede comprobarse que en los años 1984, 1985, 1986, 1987, 1988, 1989 y 1992 a pesar de no haber agotado el límite impuesto por el artículo 14.2.b de la LOFCA se incurrió en situación de insostenibilidad. **Al igual que sucedió con el análisis del artículo 14.2.a de la LOFCA, también en este caso se concluye que, debido a su diseño, el artículo 14.2.b de la LOFCA, relativo a la limitación cuantitativa de la carga financiera de las Comunidades Autónomas, no ha servido, en el caso de la Región de Murcia, como instrumento al servicio de la sostenibilidad fiscal.**

Gráfico 33



#### 4.2.3. - Limitación del Endeudamiento.

La LOFCA no establece objetivo numérico alguno en relación con el endeudamiento autonómico, más allá del mandato genérico de coordinación establecido en sus artículos 3.2.f y 14.4. Tampoco la LHRM lo hace. Habrá que esperar a la institución de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria (ECP) para que el mandato de coordinación se materialice en un instrumento concreto.

Los ECP fueron instituidos por Acuerdo sobre Financiación Autonómica de 20 de enero de 1992, del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF). Con dicho Acuerdo se concluía el proceso de negociación del modelo de financiación autonómica que habría de regir para el periodo 1992 - 1996, negociación que tuvo lugar coincidiendo en el tiempo con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, ocasión que fue aprovechada para abordar, por vez primera, la tarea de coordinación del endeudamiento que tiene atribuida el CPFF. La necesidad de cumplir los criterios de déficit y deuda fijados en el artículo 104 del Tratado precipitó dicho acuerdo. Como se desprende del análisis efectuado por Monasterio Escudero, Sánchez Álvarez y Blanco Ángel (1999) en relación con los ECP, existe una discrepancia muy acusada entre las características que debería reunir un mecanismo eficaz de coordinación de endeudamiento, y las características reales de los ECP.

1. Frente a la necesidad de una institución que tenga claramente atribuidas las competencias en coordinación del endeudamiento, el CPFF dispone de una competencia parcial, sólo para efectuar negociaciones, pero carente de capacidad sancionadora<sup>335</sup>.
2. Frente a la independencia, equidistancia y reputación que deben caracterizar al órgano competente para efectuar la coordinación, el CPFF es un órgano colegiado

---

<sup>335</sup> Sobre las competencias de CPFF véase artículo 3.2 de la LOFCA.



en el que participan los sujetos cuyo endeudamiento es objeto de coordinación (Gobierno de la Nación y Comunidades Autónomas<sup>336</sup>).

3. Frente a la multilateralidad del procedimiento de fijación de objetivos y reparto de esfuerzo, el procedimiento seguido con los ECP ha sido la negociación bilateral lo cual abre la puerta a tratamientos arbitrarios o preferenciales.
4. Los Escenarios de Consolidación Presupuestaria no han sido cumplidos por las Comunidades Autónomas, procediéndose de forma generalizada a la renegociación bilateral de los mismos cuando no se cumplían los objetivos marcados<sup>337</sup>. El mecanismo de renegociación bilateral es el principal handicap de los ECP.

Los ECP son un mecanismo indirecto de limitación cuantitativa del déficit público. Dado que el endeudamiento es la contrapartida financiera del déficit público, limitando el endeudamiento limitamos el déficit público. Volviendo a la expresión [19]

$$DP_t = \Delta B_t = B_t - B_{t-1} \quad [34.]$$

despejando  $B_t$  obtenemos:

$$B_t = B_{t-1} + DP_t \quad [35.]$$

como los ECP fijan, para cada año un objetivo, de endeudamiento como proporción ( $k$ ) al PIB ( $y$ ) tendríamos que la condición a satisfacer por el presupuesto es:

<sup>336</sup> Artículo 3.1 de la LOFCA: "Para la adecuada coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y la Hacienda del Estado se crea por esta Ley el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, que estará constituido por el Ministro de Economía y Hacienda, el Ministro de Administraciones Públicas y el Consejero de Hacienda de cada Comunidad o Ciudad Autónoma".

<sup>337</sup> Renegociación consistente en elevar los límites de endeudamiento de los ECP para situar a las Comunidades Autónomas incumplidoras dentro de los límites, en vez de promover ajustes fiscales. Véase López Laborda y Vallés Giménez (2002), González-Páramo, (1995b, 1997), Biescas Ferrer (1996), Pérez García (1997) y Monasterio Escudero, Sánchez Álvarez y Blanco Ángel (1999).

$$\frac{B_t}{y_t} \leq k \quad [36.]$$

o, despejando el endeudamiento:

$$B_t \leq k \cdot y_t \quad [37.]$$

sustituyendo la expresión [36] en [35] y despejando el déficit público llegamos a:

$$DP_t \leq k \cdot y_t - B_{t-1} \quad [38.]$$

La expresión [38] indica que en presencia de una limitación cuantitativa al endeudamiento, el déficit público en el que puede incurrirse está determinado por dicha limitación ( $k \cdot y$ ) y por el endeudamiento preexistente  $B_{t-1}$ .

Por otra parte, no puede pasar inadvertido el carácter redundante de los objetivos de endeudamiento establecidos en los ECP y la limitación de la carga financiera (artículo 14.2.b, LOFCA) o, en otras palabras, que el objetivo establecido en los ECP podría haberse conseguido modificando adecuadamente el valor de ( $\alpha$ ). Formalmente y utilizando la notación anterior, el ECP prescribe para un año concreto que el nivel de endeudamiento ( $B_t$ ) no debe rebasar un determinado porcentaje ( $\mu$ ) sobre el PIB ( $y_t$ ) de esa Comunidad Autónoma:

$$\frac{B_t}{y_t} \leq \mu \quad [39.]$$

como la variación del endeudamiento en un ejercicio dado es equivalente al déficit público ( $DP_t$ ) en ese año:

$$B_t = B_{t-1} + DP_t \quad [40.]$$

aplicando la expresión [22] en [40] y suponiendo nuevamente que la amortización de las operaciones de crédito se produce mediante anualidades constantes obtenemos:

$$B_t = C_0 \cdot a_{\overline{n}|i} + (\alpha \cdot IC_t - C_0) \cdot a_{\overline{n}|i} = \alpha \cdot IC_t \cdot a_{\overline{n}|i} \quad [41.]$$

sustituyendo el resultado de [39] en [41] y reordenando obtenemos:

$$\alpha \leq \frac{\mu \cdot y_t}{IC_t \cdot a_{\overline{n}|i}} \quad [42.]$$

La expresión [42] nos indica que un objetivo de endeudamiento ( $\mu$ ) puede lograrse empleando una limitación ( $\alpha$ ) sobre la carga financiera en relación con los ingresos corrientes. En otras palabras, modificando el artículo 14.2.b de la LOFCA se podría haber limitado el endeudamiento autonómico. Sin embargo, existen diferencias sustanciales entre ambos procedimientos que minaban la posibilidad de emplear la limitación de la carga financiera. En nuestra opinión, el problema fundamental radica en que la LOFCA establece un único valor de ( $\alpha$ ) para todas las Comunidades Autónomas mientras que los ECP establece objetivos de endeudamiento ( $\mu$ ) distintos para cada una de ellas y, además, variables en el tiempo. No parece que hubiera sido factible introducir una tabulación de ( $\alpha$ ) por Comunidades Autónomas para garantizar la heterogeneidad pretendida por los ECP en cuanto al nivel de endeudamiento. Desde un punto de vista operativo nos enfrentaríamos a una complicación adicional: la variabilidad del PIB ( $y_t$ ) y su conexión con los ingresos corrientes ( $IC_t$ ). Por el contrario, la utilización de ( $\alpha$ ), al plasmarse en Ley Orgánica, hubiera impedido el proceso de negociación y renegociación bilateral que se ha manifestado como principal deficiencia de los ECP.

En el Cuadro 53 hemos registrado los datos correspondientes a los ECP vinculantes para la Región de Murcia y para el conjunto de Comunidades Autónomas. También hemos registrado el cociente Deuda / PIB realmente ejecutada en el periodo. En él se pueden comprobar las características mencionadas anteriormente.

Cuadro 53

ESCENARIOS DE CONSOLIDACIÓN PRESUPUESTARIA (Porcentaje Deuda / PIB)									
REGIÓN DE MURCIA									
	<u>1992</u>	<u>1993</u>	<u>1994</u>	<u>1995</u>	<u>1996</u>	<u>1997</u>	<u>1998</u>	<u>1999</u>	<u>Media</u>
Escenario 1992	4'54	4'96	4'91	4'81	4'48				4'76
Escenario 1995		5'15	5'20	5'21	5'10	4'84			5'10
Escenario 1998							4'71	4'47	4'59
Ejecutado	6,25	5,15	5,30	5,18	6,18	4,12	4,52	4,27	5,12
TOTAL COMUNIDADES AUTÓNOMAS									
	<u>1992</u>	<u>1993</u>	<u>1994</u>	<u>1995</u>	<u>1996</u>	<u>1997</u>	<u>1998</u>	<u>1999</u>	<u>Media</u>
Escenario 1992	3'63	4'41	4'75	4'60	4'54				4'39
Escenario 1995		4'65	5'21	5'22	5'31	5'23			5'12
Escenario 1998							6'04	5'75	5'89
Fuente: López Laborda y Vallés Giménez (2002) y Boletín Estadístico del Banco de España.									

Como se aprecia en el Cuadro 53, la renegociación de los ECP se produjo rebajando los objetivos perseguidos: el ECP - 1992 fijaba un objetivo medio de Deuda / PIB del 4'76% para la Región de Murcia en y el ECP - 1995 revisó al alza todos los objetivos de modo que la media se situó en el 5'10%. Más concretamente, el ECP - 1992 preveía que en el año 1993 se alcanzaría la cota máxima de endeudamiento en términos de PIB regional (4'96%) para descender paulatinamente hasta situarse en 1997 por debajo del nivel alcanzado en el año de partida (1992, 5'1%).

La realidad se mostró tozuda con los ambiciosos objetivos de ajuste, demorándose hasta 1995 el inicio del ajuste del endeudamiento. El fracaso del ECP - 1992 fue el reflejo autonómico del fracaso del no menos ambicioso Plan de Convergencia aprobado por el Gobierno de la Nación para dar cumplimiento al artículo 104 del Tratado de Maastricht. La disonancia entre lo planificado y lo realmente ejecutado condujo a la renegociación bilateral (Gobierno - Comunidad Autónoma) de los objetivos marcados en el ECP - 1992, elevando éstos hasta que los datos reales se situasen dentro de la norma. Así, por ejemplo, para la Región de Murcia en el ejercicio

1992 se preveía un cociente Deuda / PIB del 4'54%, sin embargo, el resultado fue del 4'95%. En previsión de la dificultad de cumplir los objetivos originales del ECP - 1992, se estableció para 1993 un nuevo objetivo 5'15% frente al 4'96% original, ajustándolo: en la práctica se registró un 5'6%. Y así sucedería sistemáticamente hasta 1999, año en el que por primer vez el objetivo Deuda / PIB se sitúa por debajo del límite establecido en un ECP.

Tal y como se aprecia en el Cuadro 53, el proceso de renegociación al alza de los objetivos del ECP - 1992 no fue exclusivo de la Región de Murcia. Para el conjunto de las Comunidades Autónomas se aprecia que el fracaso del ECP -1992 llevó a los negociadores a elevar los objetivos de un valor medio del 4'39% al 5'12%. Sin embargo, mientras que para la Región de Murcia el ECP - 1998 supuso rebajar por término medio el objetivo de endeudamiento en relación con el ECP - 1995 (4'59% frente al 5'10%), no fue así para las demás ya que, en conjunto, el ECP - 1998 supuso elevar el objetivo medio de deuda desde el 5'12% hasta el 5'89%, manifestándose mayor laxitud en el caso de las Comunidades Autónomas históricas<sup>338</sup>.

Ya hemos indicado al comienzo de este epígrafe, que las investigaciones resaltan el positivo papel que han desempeñado en el control del endeudamiento autonómico, a pesar de haber sido objeto de renegociaciones bilaterales que trataban de relajar las limitaciones iniciales por lo que, probablemente, este mecanismo no pudo desplegar todo el potencial esperado. En el mismo sentido jugaron tanto la ausencia de incentivos para su aplicación como la ausencia de mecanismos de sanción para sus incumplimientos.

¿Puede afirmarse que en el caso de la Región de Murcia los ECP contribuyeron a trancar la tendencia creciente del endeudamiento? Para responder a este interrogante

<sup>338</sup> Siguiendo la recopilación de López Laborda y Vallés Giménez (2002), la Comunidades Autónomas cuyo objetivo medio de endeudamiento se elevó significativamente en el ECP 1998 frente al ECP 1995 fueron: Andalucía (9'70% frente al 8'26%), Aragón (5'30% frente a 5'07%), Castilla y León (3'13% frente a 2'49%), Cataluña (7'75% frente a 4'96%), Madrid (3'24% frente a 2'86%), Comunidad Valenciana (6'37% frente a 4'73%) y País Vasco (6'58 frente a 6'39%). Las únicas Comunidades Autónomas, aparte de la Región de Murcia, que redujeron su objetivo medio de endeudamiento en el ECP - 1998 fueron Asturias, Canarias, Cantabria, La Rioja y Navarra.

hemos estimado un modelo en el que el nivel de endeudamiento (en proporción al PIB,  $b_t$ ) viene explicado por su valor retardado ( $b_{t-1}$ ), incluyendo una variable ficticia representativa de los ECP que toma el valor 0 para el periodo anterior a 1992 (periodo previo a los ECP) y el valor 1 desde 1992 hasta la actualidad. El coeficiente  $\beta_1$  mide el cambio en la pendiente del regresor  $b_{t-1}$  provocado por la entrada en vigor de los ECP. También incluimos una variable ficticia que toma el valor 1 en los ejercicios 1992 y 1996 y 0 en los restantes ( $Dum9296$ ). El modelo es el siguiente:

$$b_t = \beta_0 b_{t-1} + \beta_1 (b_{t-1} \cdot ECP) + \beta_2 Dum9296 + \varepsilon_t \quad [43.]$$

En el Cuadro 54 hemos representado el resultado de la estimación de la ecuación [43].

Cuadro 54

<b>ENDEUDAMIENTO Y ECP</b> Comunidad Autónoma de la Región de Murcia		
Variable Dependiente: $b_t$		
	$\beta_i$	Estadístico - t
$b_{t-1}$	1.204252	8.141732
$b_{t-1} \cdot ECP$	-0.352805	-2.177331
$DUM9296$	0.012178	2.499463
n:	20	
R <sup>2</sup> ajustado:	0.762555	
Durbin-Watson:	2.515104	
Fuente: elaboración propia.		

Como se aprecia en el Cuadro 54 todas las variables explicativas introducidas en el modelo [43] son significativas, el coeficiente de determinación elevado ( $R^2=0.7625$ ) y el valor del estadístico Durbin-Watson garantiza la ausencia de correlación espuria.

La estimación del coeficiente que liga los ECP con la ratio de endeudamiento ( $\beta_2$ ) tiene signo negativo, tal y como cabría esperar según la literatura analizada (página 272), indicando con ello que reducen la tendencia creciente del endeudamiento. Y lo reducen incluso hasta el límite de eliminar su explosividad, esto es, con la institución de los ECP el endeudamiento crece por debajo de la unidad ( $\beta_0 + \beta_1 < 1$ ).

**En este sentido cabe concluir que los ECP, como institución presupuestaria, han desempeñado un papel decisivo en el control del déficit público en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.**

#### **4.2.4. - Limitación del Remanente de Tesorería.**

El Remanente de Tesorería es una magnitud de singular importancia en las Administraciones Públicas. Dado que se trata de un concepto aplicable en las diversas administraciones públicas, podemos encontrar diversas definiciones el mismo, según la Administración concreta a la que nos refiramos.

La Intervención General de la Administración del Estado<sup>339</sup> (IGAE), en su obra "*Principios Contables Públicos*" define el Remanente de Tesorería como:

*"la magnitud que se obtiene por la diferencia entre los derechos reconocidos netos pendientes de cobro a corto plazo, los fondos líquidos o disponibles y las obligaciones ciertas reconocidas netas y pendientes de pago a*

---

<sup>339</sup> La IGAE es, en virtud del artículo 125 de la Ley General Presupuestaria, el centro directivo de la contabilidad pública.

*corto plazo. Los derechos y obligaciones anteriormente indicados podrán tener su origen tanto en operaciones presupuestarias como no presupuestarias*"<sup>340</sup>.

En la Región de Murcia, el TRLHRM lo define de la siguiente manera:

*"El Remanente de Tesorería está integrado por los derechos pendientes de cobro, las obligaciones pendientes de pago y los fondos líquidos disponibles, referidos todos ellos a 31 de diciembre del ejercicio. Se descompondrá en remanente de tesorería afectado y remanente de tesorería no afectado"*<sup>341</sup>.

Con similar contenido encontramos esta magnitud, en el ámbito de la Administración local, en la Instrucción de Contabilidad de la Administración Local<sup>342</sup> (ICAL).

El Remanente de Tesorería tiene un significado muy intuitivo: nos informa de la capacidad de la Administración de hacer frente a sus obligaciones en el corto plazo. Si el Remanente de Tesorería es positivo implica que los recursos de los que puede disponer en el corto plazo (Tresorería + Deudores por Derechos Reconocidos) supera el importe de las deudas a satisfacer en el corto plazo (Acreedores por Obligaciones Reconocidas). Si resulta negativo, la entidad se enfrenta a una crisis de liquidez porque sus recursos de corto plazo no cubren las obligaciones en las que ha incurrido. En opinión de Ezquiaga (2000, p. 234), el Remanente de Tesorería es el equivalente, en el ámbito de las Administraciones Públicas, al "Fondo de Maniobra" en el ámbito empresarial.

El Remanente de Tesorería se descompone, a su vez, en dos magnitudes: el Remanente de Tesorería Afectado y el Remanente de Tesorería No Afectado.

El Remanente de Tesorería Afectado es la suma de las desviaciones de financiación positivas<sup>343</sup> y su valor siempre es positivo o cero. El Remanente de

---

<sup>340</sup> IGAE (1990, p. 184).

<sup>341</sup> Artículo 55.3 del TRLHRM.

<sup>342</sup> Regla 348 y siguientes de la Orden Ministerial de 17 de julio de 1990 por la que se aprueba la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local.



Tesorería No Afectado es la diferencia entre el importe global del Remanente de Tesorería y el importe Afectado, por lo que puede tomar tanto valores positivos como negativos. Esquemáticamente la relación entre estas magnitudes es la siguiente:

Cuadro 55

(+) Derechos Reconocidos
(+) Tesorería
(-) Obligaciones Reconocidas
(+/-) Remanente de Tesorería
(+) Remanente de Tesorería Afectado
(+/-) Remanente de Tesorería No Afectado

Desde el punto de vista material, su relevancia obedece a que el Remanente de Tesorería es una fuente de financiación del presupuesto, concretamente de sus modificaciones. Disponer de un Remanente de Tesorería positivo implica poder acometer modificaciones presupuestarias (mayores gastos) sin incurrir en déficit ni endeudamiento.

Desde el punto de vista analítico, la relevancia del Remanente de Tesorería es doble.

En primer lugar, se trata de una magnitud más amplia que otras que se manejan en el análisis de la situación financiera pública porque recoge información tanto del ámbito presupuestario como del ámbito extrapresupuestario. Ello resulta fundamental en la medida en que no todas las operaciones con trascendencia económica efectuadas por las Administraciones Públicas se recogen en el presupuesto de modo que, incluso en presencia de un presupuesto perfectamente equilibrado, pudiera resultar que una entidad presentara un fuerte desequilibrio financiero inducido por operaciones

<sup>343</sup> Sobre el cálculo del Remanente de Tesorería Afectado y las Desviaciones de Financiación puede consultarse Benito López (1995, p. 275 y siguientes) e IGAE (1990, p. 184 y siguientes).

extrapresupuestarias. Si no recurrimos al Remanente de Tesorería no percibiríamos la situación de desequilibrio.

En segundo lugar es, con toda probabilidad, una de las instituciones presupuestarias que se establecen objetivos numéricos con más arraigo en la Administración española. El Remanente de Tesorería no es sólo una magnitud informativa, es también un criterio de obligada observancia para la activación de determinados mecanismos de ajuste presupuestario. Si de la liquidación del presupuesto resultase un Remanente de Tesorería negativo, la entidad afectada tendrá ajustar el presupuesto hasta lograr que esta magnitud sea no negativa. En el ámbito de la Administración local así lo establece taxativamente el artículo 174 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales<sup>344</sup>. En la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, el Remanente de Tesorería, como institución presupuestaria, nace de la reforma efectuada en 1996 de la LHRM<sup>345</sup>. Con dicha reforma se amplía el artículo 52 de la LHRM, incluyendo la definición de Remanente de Tesorería (artículo 52.3), el Remanente Afectado (artículo 52.4), el destino de las desviaciones positivas de financiación (artículo 52.5) y el ajuste del Remanente de Tesorería No Afectado negativo (artículo 52.6). Conviene transcribir literalmente el artículo 52.6 porque define el Remanente de Tesorería como institución presupuestaria:

*"El remanente de tesorería no afectado positivo se podrá utilizar en la forma prevista en el artículo 38, el negativo se financiará:*

- a) Mediante la baja en créditos para gastos del nuevo presupuesto por cuantía igual al déficit producido.*
- b) Mediante operaciones de crédito siempre que se den las condiciones legalmente exigibles.*
- c) Mediante la aprobación con superávit por el mismo importe en el presupuesto siguiente.*

---

<sup>344</sup> Amén del artículo 105 del Real Decreto 500/1999, de 20 de abril, que desarrolla la Ley de Haciendas Locales en Materia de Presupuestos; y de las Reglas 104 y 354.3 de la ICAL.

<sup>345</sup> Introducida mediante el apartado número 5 de la Disposición Adicional Quinta de la Ley 11/1996, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1997.

- d) *En la forma que determine el Consejo de Gobierno a propuesta del Consejero de Hacienda*".

**Esta institución presupuestaria se ha manifestado en la práctica claramente inoperante.** En el Cuadro 56 hemos registrado los datos de esta magnitud referidos a la Administración General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia correspondientes al periodo 1996 - 2003. En el Cuadro 57 hemos computado el Remanente de Tesorería (importe global) para sus Organismos Autónomos<sup>346</sup>. Puede comprobarse que el Remanente de Tesorería No Afectado se ha ido deteriorando progresivamente desde que en 1996 se introdujo su cálculo como institución presupuestaria, hasta llegar a un valor negativo de 20.714 millones de pesetas en el ejercicio 2003. Sin embargo, **a pesar de la evidencia (y persistencia) del valor negativo, los órganos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia no adoptaron ninguna de las medidas contempladas en el artículo 52.6 del TRLHRM. No puede aducirse, desde luego, que la Comunidad Autónoma desconoce estos datos: proceden de la Cuenta General elaborada por su Intervención General y que es posteriormente remitida al Tribunal de Cuentas para servir de documento base de su labor fiscalizadora.**

Revisando las Cuentas Generales de este periodo, se advierte como, al comienzo de cada una de ellas, el Interventor General, en su "presentación - resumen" de las mismas, se limita a indicar que *"El Remanente de Tesorería no Afectado es negativo por importe de ..."*, pero sin mencionar de forma expresa que constituye una infracción del artículo citado<sup>347</sup>. Y si el Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia era consciente de la violación de dicho precepto puesto que de ella emanaba la información, dicho conocimiento se hacía oficialmente extensivo a la Asamblea

<sup>346</sup> Para el caso de los Organismos Autónomos, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia no ofrece datos relativos a remanente "Afectado" y "No afectado".

<sup>347</sup> A pesar de que la función interventora, según el artículo 92.1 del TRLHRM, tiene por objeto *"asegurar que la Administración de la Hacienda Pública Regional se ajusta a las disposiciones aplicables en cada caso"*.

Regional de Murcia en el momento en que el Tribunal de Cuentas le remitía los Informes de Fiscalización con advertencia expresa de la infracción cometida<sup>348</sup>.

Cuadro 56

REMANENTE DE TESORERÍA ADMINISTRACIÓN GENERAL			
AÑO	TOTAL	AFFECTADO	NO AFFECTADO
1996	2.421	896	1.525
1997	-1.676	1.438	-3.114
1998	-189	2.989	-3.178
1999	-1.713	2.989	-4.702
2000	-2.165	5.299	-7.464
2001	-688	3.033	-3.721
2002	-8.657	3.777	-12.430
2003	-15.133	5.580	-20.714
Fuente: Informes de Fiscalización del Tribunal de Cuentas y Cuenta General (2001, 2002 y 2003).			

---

<sup>348</sup> Véase los siguientes ejemplares del Informe del Tribunal de Cuentas: ejercicio 1997 (páginas 8 y 68), ejercicio 1998 (páginas 30 y 69) y ejercicio 2000 (páginas 24 y 75). En nuestro caso, hemos tenido ocasión de hacer público este hecho en Bellod Redondo (2002) y en Alarcón García y Bellod Redondo (2003).

Cuadro 57

REMANENTE DE TESORERÍA TOTAL ORGANISMOS AUTÓNOMOS								
AÑO	ISSORM <sup>349</sup>	Imprenta Regional	ARR <sup>350</sup>	IVS <sup>351</sup>	ISSL <sup>352</sup>	IMIDA <sup>353</sup>	Instituto de la Juventud	Instituto de la Mujer
1996	542	360	-	-	-	-	-	-
1997	692	422	19	-	-	-	-	-
1998	525	494	15	-	-	-	-	-
1999	522	557	1302	-	-	-	-	-
2000	15	561	89	157	-	-	-	-
2001	337	337	154	351	-	-	-	-
2002	864	253	1.665	638	59	-	-	-
2003	904	361	1.389	1.211	56	78	35	71
Fuente: Informes de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, Cuenta General y elaboración propia. Varios ejercicios.								

Esta institución presupuestaria ha pasado prácticamente inadvertida en los debates parlamentarios entablados acerca de la Cuenta General. Si bien el Tribunal de Cuentas hace referencia expresa al Remanente de Tesorería en aquellos ejercicios en los que registrado valores negativos, las Resoluciones aprobadas por la Asamblea Regional de Murcia sobre los Informes de aquél se limitan a reproducir sus conclusiones pero sin que el incumplimiento del citado artículo 52.6 sea objeto del más mínimo debate en el ámbito legislativo. Así se desprende, al menos, de la transcripción de los debates parlamentarios sobre los Informes del Tribunal de Cuentas, tanto en el seno de la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto como en Pleno<sup>354</sup>. Sólo nos consta que, en una ocasión (en el debate conjunto de los Informes de Fiscalización correspondientes

<sup>349</sup> Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia.

<sup>350</sup> Agencia Regional de Recaudación.

<sup>351</sup> Instituto para la Vivienda y el Suelo.

<sup>352</sup> Instituto de Seguridad y Salud Laboral.

<sup>353</sup> Instituto Murciano de Investigación y Desarrollo Alimentario.

<sup>354</sup> En las FUENTES DOCUMENTALES ( ver página 31) incluimos la relación de Diarios en los que se transcriben estos debates.

a 1997 y 1998), esta institución fuera objeto de atención por los parlamentarios de la oposición:

*"Hay un remanente de tesorería no afectado de 3.736 millones de pesetas en el 97, y 3.74 en el 98, y se rehuye la legalidad por parte del Gobierno regional evitando la adopción de medidas del artículo 52 de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia, para poder anteponer el maquillaje de sus cuentas a los intereses de la Hacienda regional"*<sup>355</sup>.

A lo que el representante del grupo parlamentario mayoritario se limitó a responder que la referencia a esos datos (sin entrar en consecuencias políticas o jurídicas) se incluía en la propuesta de Resolución sometida a debate y finalmente aprobada:

*"En el remanente de tesorería no afectado, ajustado, resulta negativo en 3.736 millones de pesetas en el ejercicio del 97 y en 3.674 millones de pesetas en el ejercicio del 98. Recogemos lo que dice el Tribunal de Cuentas en un informe y en el otro"*<sup>356</sup>.

En el Cuadro 58 hemos registrado, para el periodo 1983 - 2003, la serie completa del Remanente de Tesorería correspondiente a la Administración General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Para los años 1983 a 1989, en ausencia de datos oficiales, hemos calculado dicha magnitud a partir del Balance incluido en la correspondiente Cuenta General. No ha sido posible reconstruir la serie de Remanente Afectado y Remanente No Afectado porque en ese periodo se carecía del pertinente registro de gastos con financiación afectada y de las correspondientes desviaciones de financiación. Para el periodo 1990 a 2003 hemos computado el dato que ofrece la propia Cuenta General y, en su caso, el dato resultante de la fiscalización del Tribunal de Cuentas. En la primera columna hemos registrado como dato válido el

---

<sup>355</sup> Intervención del portavoz del Grupo Mixto en el debate de las propuestas de resolución acerca de la Cuenta General de 1997 y 1998. Diario de Sesiones de la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto, nº 28, año 2001, página 1123.

<sup>356</sup> Intervención del portavoz del Grupo Popular en la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto. Ídem, página 1129.

que hemos elaborado nosotros (años 1983 a 1989) y el ofrecido por el Tribunal de Cuentas (1990 a 2000).

Aunque como institución presupuestaria el Remanente de Tesorería no comienza a operar hasta 1996, esta variable nos ofrece información interesante acerca de la "calidad" de las cuentas públicas. Centrándonos en el periodo para el cual el Tribunal de Cuentas aporta correcciones a la contabilidad pública regional (y por extensión al cálculo del Remanente de Tesorería), esto es, para el periodo 1990 - 2000, podemos identificar claramente dos subperíodos.

En el primero de ellos (1990 - 1995) hay notables discrepancias aritméticas entre el cálculo del Remanente de Tesorería aportado por la Comunidad Autónoma (Cuenta General) y el que resulta de la fiscalización del Tribunal de Cuentas: esas discrepancias surgen del inadecuado sistema de contabilidad pública llevado hasta entonces y que, tanto en el ámbito presupuestario como en el extrapresupuestario, dejaba fuera de control numerosas y cuantiosas operaciones. Es lógico suponer que en todo el subperíodo anterior a 1990 las irregularidades contables eran tan abundantes como inmediatamente después de ese año a pesar de que el Tribunal de Cuentas no hiciera referencia a las mismas durante el periodo (1983 - 1987), de modo que las discrepancias récord registradas en los años 1990 y 1991 (15.457 y 19.363 millones de pesetas respectivamente) probablemente obedecen, no sólo a anomalías producidas en dichos ejercicios, sino a las producidas y arrastradas a lo largo del periodo 1983 a 1987.

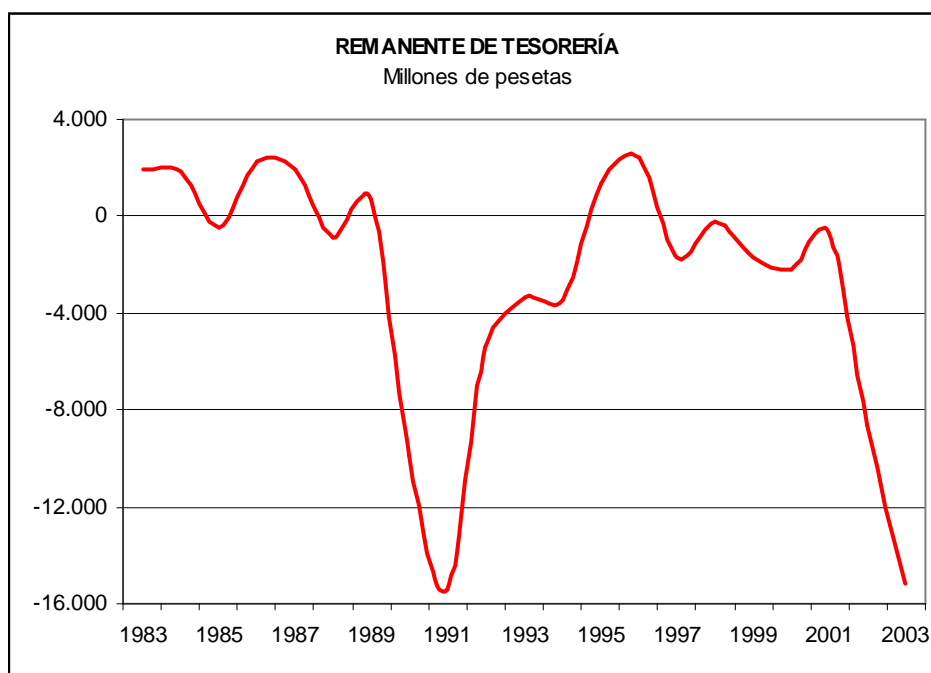
A partir de 1996 desaparecen dichas discrepancias, indicando con ello una mejora sustancial en el sistema contable regional.

Cuadro 58

<b>REMANENTE DE TESORERÍA</b> <b>ADMINISTRACIÓN GENERAL</b> (Millones de Pesetas)					
AÑO	Remanente	Tribunal de Cuentas	Cuenta General	Diferencia	Nuestro cómputo
1983	1.955	---	---	---	1.955
1984	1.856	---	---	---	1.856
1985	-431	---	---	---	-431
1986	2.269	---	---	---	2.269
1987	1.939	---	---	---	1.939
1988	-842	---	---	---	-842
1989	686	---	---	---	686
1990	-9.850	-9.850	5.607	15.457	---
1991	-15.438	-15.438	3.925	19.363	---
1992	-5.433	-5.433	-2.767	2.666	---
1993	-3.378	-3.378	-1.867	1.511	---
1994	-3.428	-3.428	-2.236	1.192	---
1995	1.376	1.376	2.174	798	---
1996	2.421	2.421	2.421	0	---
1997	-1.676	-1.676	-1.676	0	---
1998	-189	-189	-189	0	---
1999	-1.713	-1.713	-1.713	0	---
2000	-2.165	-2.165	-2.165	0	---
2001	-688	No emitido	-688	---	---
2002	-8.657	No emitido	-8.657	---	---
2003	-15.133	No emitido	-15.133	---	---
Fuente: Informes del Tribunal de Cuentas, Cuenta General y elaboración propia.					



Gráfico 34



**Las limitaciones legales que operan sobre el mismo han sido flagrantemente violadas año tras año desde 1997 hasta la actualidad.** Si el cumplimiento del artículo 14.2 de la LOFCA no resulta operativo por un diseño inconsistente que bien dificulta su verificación (14.2.a), bien resulta laxo como consecuencia del proceso de descentralización (14.2.b); el problema del Remanente de Tesorería como institución es esencialmente jurídico, pues pese a la facilidad de su verificación no existe un procedimiento de sanción eficaz mediante el que corregir las conductas infractoras. Dada su creciente creación como norma cuantitativa<sup>357</sup>, no podemos saber cual hubiera sido su papel en los años de expansión del déficit público y posterior ajuste presupuestario. Es decir, no sabemos si, de haber existido el artículo 52.6 de la LHRM desde 1983, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia hubiera evitado incurrir en la grave situación financiera que caracterizó el periodo 1983 - 1995, si bien es cierto que no hay razones para pensar que, si en los últimos seis años ha sido violada con impunidad, no hubiera sucedido otro tanto en dicho periodo.

<sup>357</sup> Recordemos que el artículo 52.6 de la LHRM se aprobó en 1996.

Como decíamos más arriba, el Remanente de Tesorería no es sólo una institución presupuestaria, sino también una variable con un contenido analítico muy relevante. En este sentido, llama la atención que el Remanente de Tesorería arroje unas cifras tan negativas precisamente en un periodo (1997- 2003) en el que las restantes variables nos hablan de equilibrio presupuestario e incluso superávit.

Hemos reproducido nuevamente los datos relativos al Remanente de Tesorería (Cuadro 59) y hemos incluido nuestro cálculo del déficit público para esos años. Como puede comprobarse, excepto en dos ejercicios (1997 y 2000) no hubo déficit público sino superávit (no en vano este es el periodo al que hemos denominado de consolidación del equilibrio presupuestario). Paradójicamente, ese equilibrio coincide con un deterioro creciente de las finanzas públicas medidas en términos de Remanente No Afectado. En términos de Remanente Total la situación muestra también un desequilibrio negativo muy importante, aunque atenuado por los valores crecientes del Remanente Afectado. En otras palabras, se desvían fondos predestinados a proyectos concretos (Remanente Afectado) para enjugar la necesidad de financiación en el corto plazo del resto de actividades desarrolladas por la Comunidad Autónoma (presupuestarias y extrapresupuestarias): aunque los ingresos afectados a financiar proyectos concretos tienen una contabilidad separada (precisamente el Remanente de Tesorería Afectado), el principio de unidad de caja permite que tales fondos se integren en las mismas cuentas bancarias que el resto, de modo que si se necesitan fondos para financiar las restantes actividades basta con demorar deliberadamente la ejecución de los proyectos con financiación afectada para disponer de liquidez.

Cuadro 59

REMANENTE DE TESORERÍA Y DÉFICIT PÚBLICO ADMINISTRACIÓN GENERAL				
AÑO	TOTAL	AFECTADO	NO AFECTADO	DÉFICIT PÚBLICO
1996	2.421	896	1.525	1.127
1997	-1.676	1.438	-3.114	-1.451
1998	-189	2.989	-3.178	2.091
1999	-1.713	2.989	-4.702	377
2000	-2.165	5.299	-7.464	-120
2001	-688	3.033	-3.721	159
2002	-8.657	3.777	-12.430	17
2003	-15.133	5.580	-20.714	969
Fuente: Informes de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, Cuenta General (2001, 2002 y 2003) y elaboración propia.				

Gráfico 35

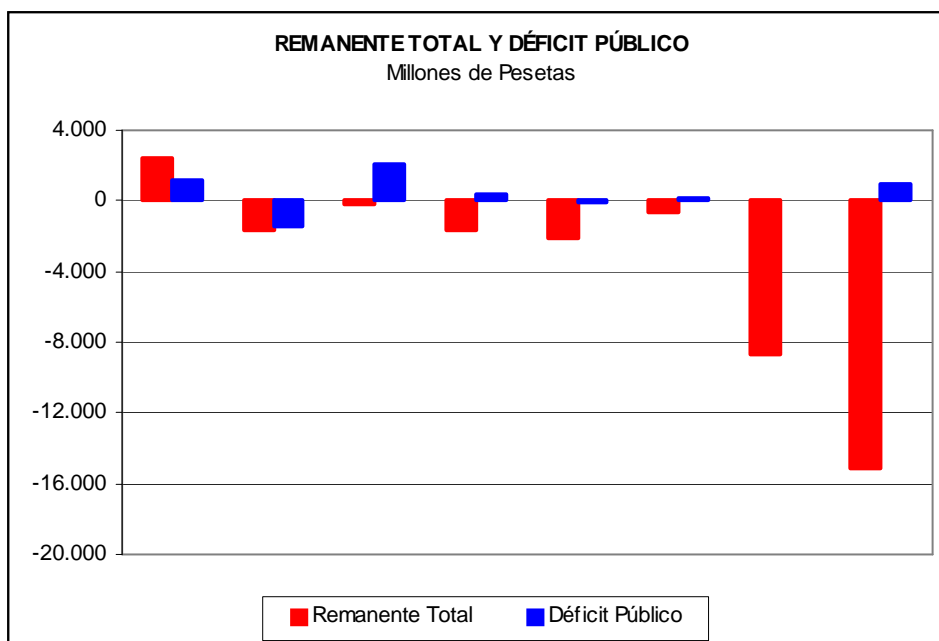
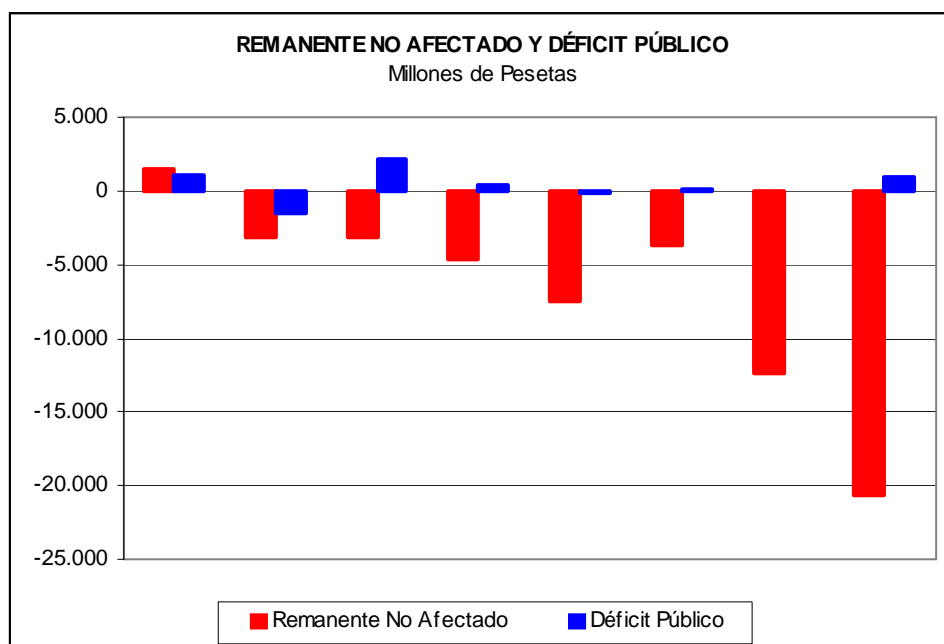


Gráfico 36



La pregunta es inmediata ¿cómo es posible que en un ambiente de creciente equilibrio presupuestario sea necesario dejar de ejecutar inversiones para emplear su financiación (afectada) en la financiación general de la Comunidad Autónoma? Básicamente existen dos hipótesis razonables.

La primera hipótesis obedece al origen más amplio (presupuestario + extrapresupuestario) del Remanente en relación con el déficit público. Pudiera ser que las operaciones de naturaleza presupuestaria estuviesen perfectamente equilibradas (e incluso ser superavitarias) mientras que las extrapresupuestarias fueran deficitarias, determinando con ello un Remanente de Tesorería negativo compatible con déficit público cero e incluso superávit. Esta primera hipótesis no parece sostenible. En primer lugar porque las operaciones extrapresupuestarias tienen un montante muy reducido en comparación con las operaciones presupuestarias y, en segundo lugar, porque aquellas suelen ser equilibradas. Por ejemplo, una operación de tesorería no afecta al importe del

remanente porque el pasivo a corto plazo que suponen se compensa con un activo líquido (dinero en caja)<sup>358</sup>.

La segunda hipótesis es que el equilibrio presupuestario (superávit) no es tal y que el déficit público está infravalorado. Supongamos que un presupuesto presenta un falso equilibrio presupuestario: en apariencia, los derechos liquidados en los capítulos 1 a 7 de ingresos suman el mismo importe que las obligaciones reconocidas en los mismos capítulos del presupuesto de gastos. Tanto si se recaudan los ingresos (o se pagan las obligaciones) como si no, la incidencia en el Remanente de Tesorería es nula: la suma de los derechos liquidados (pendientes de cobro más cobrados y contabilizados en Tesorería) es idéntica, pero de signo contrario, a la suma de las obligaciones reconocidas (pendientes de pago más pagadas y contabilizadas en Tesorería). Si el equilibrio presupuestario es falso, por ejemplo por haber sido sobrevalorados los ingresos, los derechos reconocidos pendientes de cobro no llegarán a recaudarse íntegramente ni en el ejercicio presente ni en los futuros, debiendo computarse como "Dudoso Cobro" en algún momento y minorando el importe de los derechos pendientes de cobro que forman parte del Remanente de Tesorería. Tarde o temprano ello se traduce en una reducción del Remanente de Tesorería, que puede incluso llegar a ser negativo, tal y como ocurre desde hace unos años en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Es el caso que hemos presentado a modo de ejemplo en el Cuadro 60. En el ejercicio "t" se reconocen derechos presupuestarios (capítulos 1 a 7) por importe de 1 millón, y se reconocen obligaciones por el mismo importe, no produciéndose cobros ni pagos en el ejercicio<sup>359</sup>. En el ejercicio "t" el impacto de las operaciones presupuestarias en el Remanente de Tesorería es cero puesto que las partidas que pueden incrementarlo (derechos pendientes de cobro + cobros) son idénticas a las que pueden minorarlo (obligaciones pendientes de pago + pagos). En un ejercicio posterior "t+n" se habrán producido cobros por un importe de 1-K, siendo K el importe de dudoso cobro. El

<sup>358</sup> Otro ejemplo: las retenciones por IRPF que se practica a los empleados públicos es un pasivo a corto plazo frente a la Agencia Tributaria, pero se compensa con el activo que implica el derecho de retención contra dichos empleados.

<sup>359</sup> Suponemos por simplicidad que los Fondos Líquidos al comienzo del ejercicio son cero. Al no producirse cobros ni pagos al final del ejercicio siguen siendo cero.

importe recaudado se habrá aplicado al pago de las obligaciones reconocidas, quedando pendiente un importe K. En definitiva, el paso del tiempo permite verificar que el equilibrio presupuestario no era tal, ya que los capítulos 1 a 7 de ingresos generaron recursos por importe de  $1-K$ , mientras que las obligaciones reconocidas ascendía a 1, esto es, el déficit público no era cero sino K y ello se traduce, en nuestro ejemplo, en un Remanente de Tesorería Negativo por dicho importe.

Cuadro 60

<b>REMANENTE DE TESORERÍA INCIDENCIA DE LA SOBREVALORACIÓN DE DERECHOS LIQUIDADOS</b>		
	$t$	$t + n$
(+) Derechos Pendientes de Cobro:	1	K
(-) Dudoso Cobro	0	K
(-) Obligaciones Pendientes de Pago:	1	K
(+) Fondos Líquidos:	0	0
Remanente:	0	- K

La realidad es más sofisticada que el sencillo caso que hemos presentado en el Cuadro 60 pero el anterior es, sin lugar a dudas, un caso real. El caso presentado difiere de la realidad en algunos aspectos que merecen ser comentados aunque no alteran la esencia de nuestro argumento.

En primer lugar, la valoración de los derechos a computar en "Dudoso Cobro" es harto problemática: no existe en la historia presupuestaria de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia una regla numérica, ni de procedimiento, que haga posible establecer a ciencia cierta el importe de dicha partida, quedando su cuantificación a criterio de la Intervención General<sup>360</sup>. Ello puede permitir, llegado el

<sup>360</sup> Por ejemplo, podría establecerse una norma que obligase a considerar "Dudoso Cobro" los derechos reconocidos pendientes de cobro que siendo de naturaleza *tributaria* hayan incurrido en prescripción (independientemente de que la administración tributaria declare dicha prescripción). Ello no conllevaría perjuicio alguno para la Hacienda Pública regional, ya que la calificación de "Dudoso Cobro" no implica

caso, computar un "Dudoso Cobro" lo suficientemente inferior al real para evitar un Remanente de Tesorería negativo, es decir, puede utilizarse como instrumento de "contabilidad creativa". Al margen de comportamientos estratégicos, lo cierto es que salvando algún caso (como es el de los derechos de naturaleza tributaria), tendríamos que demorar *sine die* el cálculo de dicho importe para conocer el verdadero valor de  $k_t$ . La sobrevaloración de derechos reconocidos responde a la expresión:

$$k_t = DR_t - \sum_{i=t}^{\infty} C_i^t \quad [44.]$$

siendo  $k_t$  los derechos liquidados en el ejercicio "t" que resultan ser incobrables,  $DR_t$  los derechos liquidados en el ejercicio "t", y  $C_i^t$  los cobros producidos durante el ejercicio "i" de derechos liquidados en el ejercicio "t".

En segundo lugar, el pago de las obligaciones reconocidas pendientes no se puede demorar indefinidamente, pues de lo contrario los potenciales suministradores de bienes y servicios se negarían a cualquier transacción. De hecho, lo habitual es que el pago se produzca, bien en el mismo ejercicio, bien en el ejercicio posterior al reconocimiento de la obligación, según el tipo de gasto. A tal fin, el gestor del presupuesto dispone de varias alternativas, entre ellas dos especialmente relevantes: consumir los "Fondos Líquidos" procedentes de ejercicios anteriores o bien desviar recursos con financiación afectada. El consumo de los "Fondos Líquidos" está cuantitativamente limitado por su propio importe. En cuando al desvío de recursos afectados, básicamente se trata de subvenciones de otras administraciones o de operaciones de crédito. El empleo de subvenciones mediante la demora en la ejecución de los proyectos financiados por aquellas, tiene, además de una limitación cuantitativa (el importe de las subvenciones), una limitación temporal: el concedente de la subvención podrá exigir el empleo de los fondos al fin establecido en un plazo

---

renuncia a derecho alguno por parte de la administración, de modo que dicha norma no perjudicaría a la Hacienda Autonómica pero sí que evitaría discrecionalidad en la contabilidad. Sobre el término temporal de a prescripción en este caso, el artículo 64 de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria: "*Prescribirán a los cuatro años los siguientes derechos y acciones: ...b) La acción para exigir el pago de las deudas tributarias liquidadas*".

determinado o su reembolso si así se pactó en el momento de la concesión. Las operaciones de crédito, sin embargo, permiten una mayor discrecionalidad: aunque los recursos obtenidos están afectados a la financiación de "gastos de inversión", nadie controla, en la práctica, que esa afectación se verifica dentro de un plazo determinado así que, mientras el nuevo endeudamiento no sitúe la carga financiera por encima del 25%, la Administración puede concertar nuevas operaciones de crédito y emplear su producto en cubrir el agujero provocado por unos derechos presupuestarios que nunca llegarán a recaudarse. Es este hecho precisamente lo que explicaría la "financiación excedente" en la que ha incurrido la Comunidad Autónoma en la segunda mitad de la década de los 90.

Teóricamente la VNPF debería seguir registrar un importe similar al déficit público: las Administraciones Públicas se endeudan para financiar el déficit público de modo que el importe de la VNPF debería equivaler al importe del déficit público efectivo no financiado mediante la liquidación de activos financieros (capítulo 8 del presupuesto). Si suponemos inicialmente que la variación de activos financieros es cero, entonces el déficit público efectivo y la VNPF deben ser de idéntico importe pero de signo contrario, salvo pequeños errores de programación financiera. En tal caso, si calculásemos el cociente de la VNPF entre el déficit público efectivo, deberíamos obtener un valor aproximadamente igual a -1 año tras año<sup>361</sup>.

En la última columna del Cuadro 61 hemos registrado ese cociente y lo hemos representado en el Gráfico 37: en 11 de los 21 ejercicios presupuestarios la VNPF fue superior al déficit público efectivo y, obviamente, su cociente distinto de -1. Por término medio, el cociente (VNPF/Déficit) ha registrado un valor de +0'51 en el conjunto del periodo; en cinco ejercicios (1992, 1995, 1996, 1997 y 1999) la ratio alcanza un valor algo superior a 2; y en los ejercicios 2000 y 2001 alcanza valores astronómicos (-25'8 y 28'4). Pero a ese anormal comportamiento hay que sumarle el hecho de que, en varios ejercicios, el cociente es positivo, es decir, existe nuevo endeudamiento a pesar de haber superávit en vez de déficit. entre 1998 y 2003 los déficits acumulados ascendieron a 2.041 millones de pesetas<sup>362</sup> mientras que la VNPF

---

<sup>361</sup> Como el déficit público es negativo, la ratio VNPF/Déficit, es un valor negativo. Cuando se ha producido simultáneamente superávit y nuevo endeudamiento, el cociente es positivo.

<sup>362</sup> Incluyendo un superávit de 120 millones en el ejercicio 2000.



ascendió a 10.041 millones, es decir, las necesidades de financiación son superiores a las que muestran los datos del déficit público.

Ello nos conduce a un interrogante: si la VNPF supera sistemáticamente las necesidades de financiación del presupuesto, esto es, el déficit público, ¿a qué se dedica la financiación excedente o sobrefinanciación del presupuesto? En nuestra opinión que la VNPF sea superior al déficit público es un síntoma inequívoco de la infravaloración de este último: a la larga, se contabilice adecuadamente o no, el déficit público da lugar a una corriente de pagos que supera la corriente de cobros y que solo se puede compensar mediante superávits (reales) o mediante endeudamiento, esto es, el déficit público no contabilizado acaba aflorando como necesidad de financiación insatisfecha. En este sentido la necesidad de incurrir sistemáticamente en VNPF superiores al déficit público contabilizado es un reconocimiento tácito de este fenómeno.

En el Gráfico 37 hemos representado el cociente VNPF / Déficit para todo el periodo analizado y en el Gráfico 38 hemos representado la misma variable pero excluyendo el periodo 1996 – 2003, que es cuando ese producen las mayores distorsiones en los datos..

Cuadro 61

<b>VARIACIÓN NETA DE PASIVOS FINANCIEROS</b> (Millones de Pesetas)				
AÑO	VNPF	Déficit	VNPF/PIB	VNPF / Déficit
1983	1.441	-919	0,27%	-1,57
1984	443	-412	0,07%	-1,08
1985	1.080	-3.141	0,16%	-0,34
1986	8.653	-6.014	1,08%	-1,44
1987	489	-687	0,05%	-0,71
1988	-170	-633	-0,02%	0,27
1989	2.301	-9.327	0,21%	-0,25
1990	4.752	-14.999	0,38%	-0,31
1991	8.691	-14.343	0,64%	-0,67
1992	22.611	-11.006	1,56%	-2,05
1993	8.247	-5.574	0,56%	-1,48
1994	4.450	-4.525	0,28%	-0,98
1995	1.753	-762	0,11%	-2,30
1996	11.592	1.127	0,65%	10,29
1997	-10.727	-1.451	-0,56%	7,39
1998	1.445	2.091	0,07%	0,69
1999	984	377	0,04%	2,61
2000	3.096	-120	0,13%	25,81
2001	4.516	159	0,18%	28,42
2002	0	17	0%	0
2003	0	969	0%	0
Promedio:				+0,51
Fuente: elaboración propia a partir de datos de Anexo.				

Gráfico 37

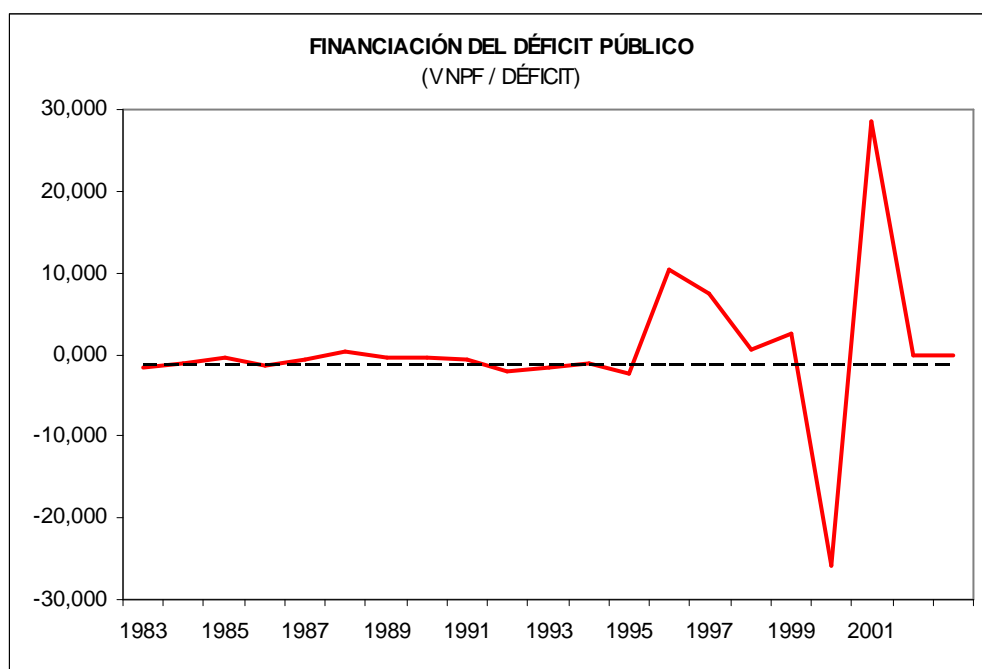
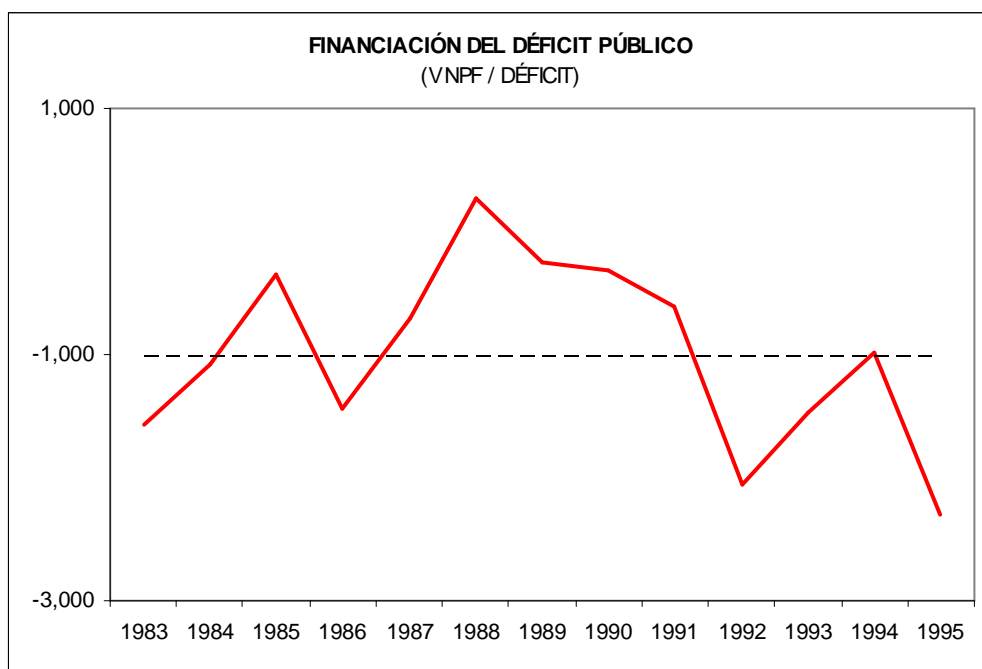


Gráfico 38



### 4.3. - Transparencia.

Para completar nuestro análisis se hace necesario recurrir a un aspecto de las normas de procedimiento que ha quedado al margen de nuestro análisis hasta el momento: la transparencia del proceso presupuestario. No tiene sentido hablar de "transparencia" como un valor absoluto, sino como un grado, de modo que un proceso presupuestario será más transparente cuanto mayor sea la posibilidad de los sujetos de conocer el contenido y resultado del mismo. En este sentido la transparencia tiene una dimensión objetiva (el propio proceso presupuestario en general y el presupuesto en particular) y una dimensión subjetiva relativa al conjunto de individuos a los que afecta el presupuesto (particularmente los votantes).

Las investigaciones en materia presupuestaria se centran habitualmente en la dimensión objetiva, normalmente mediante el diseño de indicadores del grado de transparencia del proceso presupuestario y el contraste econométrico de su incidencia en el endeudamiento y el déficit público. Tales indicadores tratan de recoger la complejidad de la información presupuestaria, la existencia de operaciones no recogidas en el presupuesto, etc.

Respecto del ámbito subjetivo, esto es, la actitud y la aptitud del votante en relación con el conocimiento y evaluación de la información presupuestaria, la tarea es mucho más ardua porque no es posible disponer de un conocimiento individualizado acerca de tales extremos. Por ello, los modelos que estudian la incidencia de la transparencia presupuestaria básicamente se limitan a distinguir entre "sujetos racionales" (aquellos que emplean en sus decisiones toda la información disponible<sup>363</sup>) y "sujetos irracionales" (que prescinden en todo o en parte de la información disponible<sup>364</sup>).

---

<sup>363</sup> Serían los modelos basados en la ocultación deliberada de información para colocar al gobernante en una posición estratégica de dominio frente al votante. Por ejemplo Cukierman y Meltzer (1989); Rogoff (1990); Rogoff y Siebert (1988) o Alesina y Cukierman (1990).

<sup>364</sup> A esta categoría pertenecen los modelos basados en la "ilusión fiscal" como factor generador de déficit y deuda. Por ejemplo Buchanan y Wagner (1977) y Oates (1988).

Tanto el supuesto de racionalidad como el de transparencia son sumamente irreales por oportunos que puedan antojarse en la modelización teórica. Como indica Kraemer (1999, p.7) refiriéndose a la información macroeconómica y presupuestaria, *"en realidad, una parte considerable del público está de ordinario fabulosamente desinformada acerca de estos aspectos y con razón: la reunión y el procesamiento de la información necesaria se llevaría demasiado tiempo. Resulta claramente irracional incurrir en los altos costos de oportunidad de la información mientras se tiene sólo una oportunidad minúscula de ser efectivamente el votante decisivo en una contienda muy cerrada. Por tanto, tiene sentido que un individuo sólo esté informado de manera muy superficial"*. Es decir, si se considera el coste del proceso lo racional es, precisamente, prescindir de la búsqueda de información, lo cual facilita la tarea de aquellos presupuestadores que pretendan sesgar la información del proceso presupuestario. Incluso en el ámbito parlamentario resulta cuestionable la capacidad de los sujetos que participan en el proceso presupuestario para aprehender en todos sus términos el contenido del proceso presupuestario. En este sentido Vogel (1979, p. 17) afirma que *"por lo general, sólo unos cuantos expertos entre los miembros del Parlamento tienen capacidad para adivinar las intenciones que hay detrás de la gran cantidad de cifras que contiene el Presupuesto"*.

Resulta sumamente difícil medir el grado de transparencia de un proceso presupuestario y realizar un seguimiento de su evolución a lo largo del tiempo. En el caso de la Región de Murcia, estos 21 años de hacienda autonómica han dado lugar a cambios suficientemente importantes, tanto cualitativos como cuantitativos, como para sospechar que la transparencia del proceso presupuestario se ha modificado.

Entre las innovaciones que han elevado el grado de transparencia presupuestaria podríamos enunciar las siguientes<sup>365</sup>:

---

<sup>365</sup> La Oficina Técnica de Seguimiento y Control Presupuestario de la Asamblea Regional de Murcia propuso en marzo de 2002 la implantación de las recomendaciones propuestas por OCDE (2000) para dotar de mayor transparencia al proceso presupuestario regional, según consta en el Archivo de aquélla (Nº Registro Interno-11.963, de 18 de marzo de 2002). Los órganos directivos de la Asamblea Regional de Murcia se negaron a considerar la propuesta por considerarla jurídicamente inviable.

1. La introducción del Presupuesto por Programas (1985).
2. La presupuestación de los beneficios fiscales (1996).
3. La presentación del presupuesto consolidado a nivel funcional (1997).
4. El cumplimiento de los plazos de elaboración y aprobación del presupuesto (1990).
5. Información del estado de compromisos con cargo a ejercicios futuros (1996).
6. La reducción del plazo de emisión de los Informes de Fiscalización del Tribunal de Cuentas.
7. Información territorializada sobre proyectos de inversión<sup>366</sup> (2002).
8. Difusión de la Ley de Presupuestos, la Cuenta General y los Informes de Fiscalización del Tribunal de Cuentas vía Internet (2002).

Entre las que la han reducido encontramos:

1. El aumento del número de programas integrantes del presupuesto<sup>367</sup>.
2. El incremento de las modificaciones presupuestarias y de su discrecionalidad.
3. La proliferación de organismos autónomos, empresas y fundaciones públicas.
4. El desvío de actividades deficitarias a empresas públicas.
5. La innovación financiera en la financiación del gasto público, concretamente el denominado "Peaje en Sombra"<sup>368</sup>.

Puede afirmarse que es en la segunda mitad de los años noventa cuando la preocupación por la transparencia presupuestaria irrumpe con fuerza en el debate

---

<sup>366</sup> Desde 2002 el proyecto de ley de presupuestos contiene en el Tomo V un anexo con los proyectos de inversión por municipios. La Oficina Presupuestaria propuso que en las liquidaciones presupuestarias periódicamente remitidas por la Intervención General se aportase información relativa al estado de ejecución de tales proyectos. La propuesta fue rechazada por las razones expuestas (ver nota anterior).

<sup>367</sup> Hemos pasado de 68 programas presupuestarios en 1985 a 134 en 2002.

<sup>368</sup> Instituido mediante la Ley 4/1997, de 24 de julio, sobre Construcción y Explotación de Infraestructuras de la Región de Murcia.

político. De una parte, el Gobierno regional, haciendo suyo el razonamiento según el cual la ausencia de transparencia es una de las razones fundamentales de la persistencia del déficit público, promueve una serie de innovaciones que pretende aumentar el acceso del público en general a la información presupuestaria, innovaciones que acabamos de enumerar. De otra parte, los grupos parlamentarios de la oposición hacen de la "ausencia de transparencia" un argumento central de sus críticas a los proyectos de ley de presupuestos. En el trasfondo, el cumplimiento de los límites de endeudamiento establecidos por los ECP y la afirmación del "Déficit Cero" como estrategia central del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Existe un método sintético que permite evaluar si el presupuesto es transparente, asimilando la idea de transparencia a la ausencia de comportamientos estratégicos por parte del órgano presupuestador. Si se detectan sesgos sistemáticos entre los valores presupuestados y los valores ejecutados es que el órgano presupuestador presenta deliberadamente unos presupuestos distintos de los que pretende aplicar. Si la diferencia entre lo presupuestado y lo ejecutado no fuera deliberada sino aleatoria, el sesgo no presentaría carácter sistemático. En opinión de Alesina y Perotti (1996), la introducción de sesgos deliberados en las partidas presupuestarias es un típico "truco" de manipulación presupuestaria al servicio del presupuestador.

Formalmente si  $R_t^j$  es el valor observado en el ejercicio "t" (Presupuesto Ejecutado) de una partida presupuestaria ( $j$ ), y  $F_t^j$  es el valor presupuestado de esa misma partida (Presupuesto Inicial) para el ejercicio "t", se trata de saber si el error de predicción, que viene dado por la expresión  $e_t^j = R_t^j - F_t^j$ , es o no insesgado. También puede efectuarse este contraste definiendo el error de predicción como el porcentaje de desviación respecto de los valores presupuestados  $\left( e_t^j = \frac{R_t^j}{F_t^j} - 1 \right)$ . Ejemplos de esta metodología para la evaluación de la transparencia presupuestaria pueden hallarse en los trabajos de Campbell y Ghysels (1995 y 1997) en relación con las previsiones presupuestarias estadounidenses y canadiense, y en el de Pons y Solé (2001) en relación con los Presupuestos Generales del Estado.

¿Existen sesgos sistemáticos en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en el periodo analizado? Para comprobarlo, en el Cuadro 62 hemos registrado el déficit público previsto en el Presupuesto Inicial, el déficit público resultante del Presupuesto Ejecutado, así como la diferencia relativa entre ambas magnitudes<sup>369</sup>. En el Gráfico 39 representamos ambas magnitudes y en el Gráfico 40 su diferencia. Salvo en cuatro ejercicios presupuestarios (1985, 1986, 1991 y 1994) el déficit ejecutado fue siempre inferior al déficit inicialmente presupuestado, lo cual nos indica intuitivamente, la posibilidad de un sesgo sistemáticamente positivo en la presupuestación del déficit público.

Cuadro 62

<b>DÉFICIT Y FASES DEL PRESUPUESTO</b>			
Millones de pesetas			
AÑO	Inicial	Ejecutado	Diferencia
1983	-2,119	-919	-56.62%
1984	-2,330	-412	-82.32%
1985	-2,057	-3,141	52.71%
1986	-5,554	-6,014	8.28%
1987	-3,124	-687	-78.01%
1988	-2,975	-633	-78.71%
1989	-11,124	-9,327	-16.15%
1990	-15,767	-15,088	-4.31%
1991	-12,421	-12,983	4.52%
1992	-11,161	-11,007	-1.38%
1993	-7,809	-5,574	-28.62%
1994	-4,511	-4,525	0.31%
1995	-4,595	-762	-83.41%
1996	-3,121	1,127	-136.10%
1997	-4,262	-1,451	-65.95%
1998	-1,630	2,091	-228.25%
1999	-1,440	377	-126.16%
2000	-1,219	-120	-90.16%
2001	-307	159	-151.68%
2002	-158	17	-110.96%
2003	-4	969	-24325.00%
Fuente: elaboración propia a partir de Anexo.			

<sup>369</sup> La diferencia relativa la calculamos como  $\left( \frac{\text{Déficit ejecutado}}{\text{Déficit inicial}} - 1 \right)$ .



Gráfico 39

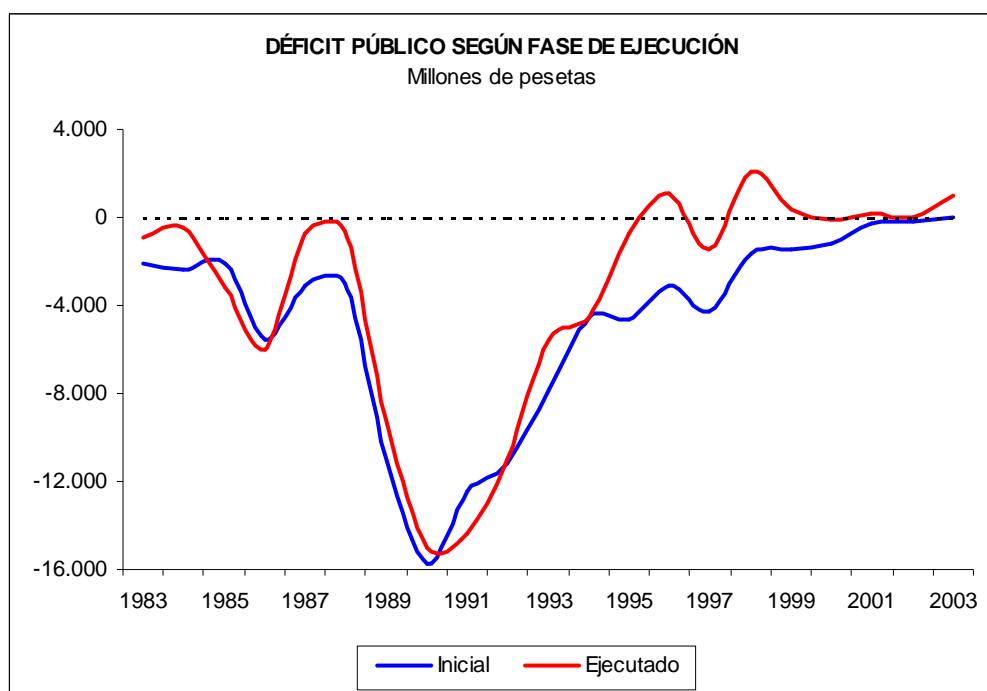
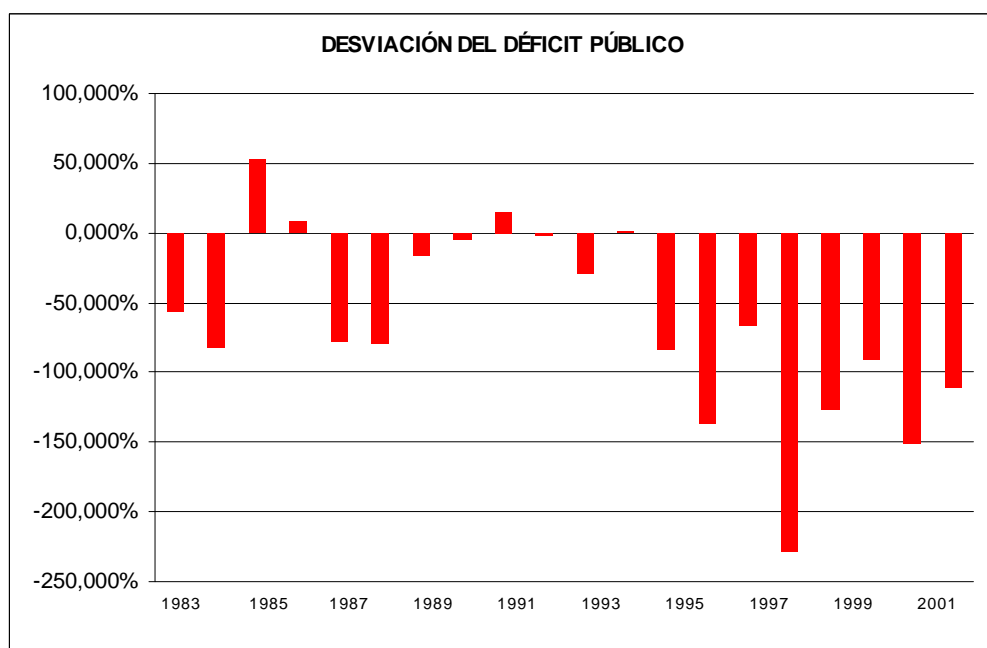


Gráfico 40



Más allá de la mera apreciación intuitiva, la comprobación empírica de la existencia de sesgos sistemáticos puede efectuarse recurriendo a contrastes econométricos, bien paramétricos, bien no paramétricos, de inesgadez.

Los test no paramétricos son especialmente indicados cuando, como en el caso que nos ocupa, se dispone de series temporales con pocas observaciones. En el Apéndice 4 (página 374) hemos expuesto detalladamente el procedimiento empleado y que resumimos en los cuadros siguientes.

El Cuadro 63 contiene los datos relativos al contraste de inesgadez aplicado al déficit público. Tanto el test de la Mediana como el test de Wilcoxon confirman que el déficit presupuestado está sistemáticamente sesgado, esto es, el Presupuesto Inicial, objeto de enmienda y debate parlamentarios, no recoge con transparencia el verdadero objetivo de déficit. **Tal y como se explica en el Apéndice 4, ambos test confirman la existencia de sesgos sistemáticos entre los valores presupuestados y los valores ejecutados, esto es, no se trata de errores de presupuestación involuntarios (aleatorios) sino de errores deliberados que reducen la transparencia del presupuesto. Si los errores de predicción fueran involuntarios no tendrían un signo determinado: en unas ocasiones serían positivos y en otras negativos. Sin embargo, el valor medio del error es de -1218'95%, indicativo de que el déficit público ejecutado es sistemáticamente inferior al déficit público inicialmente presupuestado.**

Cuadro 63

TEST DE INESGADEZ ERROR EN EL DÉFICIT PÚBLICO					
	<u>Media</u>	<u>Mediana</u>	<u>Des. Típica</u>	<u>Test Mediana</u>	<u>Wilcoxon</u>
Déficit Público	-12.18951	-0.780116	52.94669	0.0072	0.0007
Fuente: elaboración propia a partir de Cuadro 62. Ver Anexo 4.					

En el Cuadro 64 y en el Cuadro 65 reflejamos el resultado de aplicar los citados test de insesgadez a cada uno de los capítulos del presupuesto de ingresos y del presupuesto de gastos. Tratamos con ello de explicar el origen del sesgo en la presupuestación del déficit público que acabamos de comentar.

**Por la parte de los ingresos, la aplicación conjunta del Test de la Mediana y el test de Wilcoxon se rechaza la existencia de sesgo sistemático en todas las partidas de ingresos.**

**Por lo que respecta a lo gastos, los test aplicados confirman sesgo sistemático en los gastos de "Personal" (Capítulo 1), "Intereses" (Capítulo 3), "Inversiones Reales" (Capítulo 6) y Activos Financieros (Capítulo 8).** En el caso de los "Gastos de Personal" y de los "Activos Financieros" el error es sistemáticamente positivo: las obligaciones reconocidas superan por término medio en +2'07% y el +69'03% respectivamente el presupuesto inicial. En el caso de los "Intereses" y las "Inversiones Reales" las obligaciones reconocidas son sistemáticamente inferiores a lo inicialmente presupuestado (-7'94% y -10'56% respectivamente).

Cuadro 64

TEST DE INESGADEZ ERROR EN EL PRESUPUESTO DE INGRESOS					
	Media	Mediana	Des. Típica	Test Mediana	Wilcoxon
Impuestos Directos	-0.034211	-0.04277	0.1495	0.3833	0.1433
Impuestos Indirectos	0.133644	0.014234	0.830846	0.6636	0.7022
Tasas	-0.083897	-0.025337	0.192065	0.6636	0.1541
Transf. Corrientes	0.058047	0.033542	0.168893	0.3833	0.1099
Ingresos Patrimoniales	0.088092	0.055937	0.405704	0.3833	0.4042
Enaj. Invers. Reales <sup>370</sup>	1904.814	-0.814	8728.475	0.0784	0.3836
Transf. de Capital	-0.009182	-0.048797	0.332604	0.6636	0.7544
Activos financieros	-0.018672	-0.309035	0.710434	0.1892	0.1984
Pasivos Financieros	-0.022348	-0.003874	0.496614	0.1892	0.4445
Fuente: elaboración propia. Ver Anexo 4.					

<sup>370</sup> Se excluye el valor del ejercicio 1992 (4047053,6%) para no distorsionar el cálculo de la media, mediana y desviación típica.

Cuadro 65

TEST DE INSESGADEZ ERROR EN EL PRESUPUESTO DE GASTOS					
	Media	Mediana	Des. Típica	Test Mediana	Wilcoxon
Personal	0.020725	-0.01929	0.312582	0.0266	0.0123
Bienes y servicios	0.00468	-0.012917	0.10062	0.6636	0.7282
Intereses	-0.079453	-0.063224	0.162065	0.0072	0.0083
Transf. Corrientes	0.070361	0.040673	0.376438	0.3833	0.4870
Inversiones Reales	-0.105681	-0.070081	0.152139	0.0072	0.0054
Transf. de Capital	-0.02897	-0.008394	0.247098	1.0000	0.6265
Activos financieros	0.690386	0.29386	1.271782	0.0266	0.0261
Pasivos Financieros	0.734263	0.0000401	1.485998	1.0000	0.1099
Fuente: elaboración propia. Ver Anexo 4.					

En realidad, la discrepancia entre lo presupuestado y lo ejecutado no es una característica específica de la hacienda autonómica murciana, sino el resultado esperado de lo que parece ser tónica común en la hacienda pública española. En Fuentes Quintana (1990, p. 29) sin ir más lejos podemos encontrar la siguiente aseveración: “...una cuarta característica del comportamiento de la Hacienda en la democracia española ha sido la pérdida de eficacia de las limitaciones presupuestarias como instrumento de control de la actividad financiera. Las desviaciones entre previsiones y realizaciones presupuestarias han sido constantes en todos los ejercicios, con la consiguiente pérdida de credibilidad del presupuesto como instrumento de control del gasto público. Las rotundas decisiones propuestas para el medio ejercicio presupuestario de 1990, con el fin de evitar esta corruptela presupuestaria, son una clara manifestación de esa pérdida de credibilidad pública de la indispensable disciplina presupuestaria anual, que tiene que ganarse por una práctica continuada atestiguada por los hechos, y no sólo por compromisos legales de validez temporal limitada...”. Igualmente expresiva resulta la aportación del profesor González-Páramo (1995a, p. 97) al respecto: “La experiencia presupuestaria de las dos últimas décadas ha consolidado una concepción del presupuesto que hace de éste un documento básicamente declarativo, con limitada fuerza para obligar a sus gestores y escasas pretensiones de realismo”.

Lo que los cuadros anteriores nos indican es que existe un sesgo sistemático en la presupuestación de los principales agregados presupuestarios y, en definitiva, una desviación sistemática entre el objetivo de déficit público establecido por el legislador y el déficit público realmente ejecutado por el gestor. Concretamente, el déficit público ejecutado resulta sistemáticamente menor que el presupuestado. En realidad el déficit público es una partida residual, resultante de la ejecución de ingresos y gastos públicos, tal y como ha demostrado Lago Peñas (2001) en su análisis de los presupuestos autonómicos. En el caso que no ocupa, los gastos de personal sufren importantes y sistemáticas desviaciones al alza año tras año. Ello obliga al gestor del presupuesto a compensar tales desviaciones dejando sin ejecutar las inversiones presupuestadas de modo que el sesgo sistemático (positivo) en los gastos de capital se traduce en un sesgo sistemático (negativo) en las inversiones reales. Aunque pueda llamar la atención que el sesgo del déficit público sea negativo, lo realmente relevante es su carácter sistemático, porque impide conocer a priori las verdaderas intenciones fiscales del Gobierno, reduciendo con ello la transparencia del presupuesto. El carácter negativo del sesgo obedece, en nuestra opinión, a dos razones. De una parte al hecho de que las inversiones reales se presupuestan por proyectos de modo que, al emplear el capítulo 6 como partida compensadora de las desviaciones del capítulo 1, el gestor se ve obligado a desistir (o demorar) la ejecución de proyectos, no pudiendo ajustar de modo exacto el importe de las inversiones recortadas al importe de las desviaciones del capítulo 1. De otra parte, los recortes en las inversiones son necesarios no sólo para compensar las desviaciones del gasto corriente, sino para lograr un presupuesto compatible con el equilibrio financiero de la Administración, de modo que los recortes han de exceder el importe de las desviaciones de aquellos. Se obtiene confirma una conclusión a la que ya hicimos referencia anteriormente: **si el déficit público ejecutado es inferior al déficit público presupuestado, las modificaciones presupuestarias afectan a la estructura del gasto público pero no son el origen del déficit público.**

## **5.- CONCLUSIONES.**

## 5. - CONCLUSIONES.

Del análisis llevado a cabo en el presente trabajo podemos extraer las siguientes conclusiones:

1. Aunque existen diversos trabajos que han analizado el curso del déficit y el endeudamiento en las haciendas autonómicas, recurriendo a las denominadas "instituciones presupuestarias" que inciden en el proceso presupuestario (normas de procedimiento y normas numéricas), podemos obtener una explicación alternativa acerca del comportamiento del déficit público en el periodo 1983 - 2003 en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
2. La lentitud y la provisionalidad han marcado el desarrollo del diseño del proceso presupuestario en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, diseño que no alcanza su madurez hasta 1990, año en que se aprueba la Ley 3/1990, de 5 de abril, de Hacienda de la Región de Murcia, su Ley Presupuestaria. Hasta esa fecha, es la ley de presupuestos de cada año la fuente fundamental de organización del proceso presupuestario. Y por ese mismo mecanismo se introducirán cada año modificaciones a la citada norma hasta la aprobación, en 1999, de su Texto Refundido.
3. La evolución del déficit público en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia puede clasificarse en distintas etapas según atendamos al discurso presupuestario o a los hechos reales.
4. Si atendemos al discurso presupuestario, esto es, a la manifestación de voluntad política que el ejecutivo realiza en cada presupuesto, podemos dividir el periodo analizado en dos etapas bien diferenciadas. En una primera etapa (1983 - 1991), el control del déficit público ocupa un lugar secundario entre los objetivos del Gobierno regional. En ese periodo el presupuesto se vertebra sobre la idea de consolidación del autogobierno y, por ende, de expansión del gasto público. Es a partir de 1992 cuando el control del déficit público se erige oficialmente en objetivo vertebrador del presupuesto.

5. Si atendemos a los hechos, los datos relativos al déficit público permiten identificar con claridad tres etapas en nuestro periodo de análisis. En una primera etapa (1983 - 1990), se produce la expansión del déficit público, pasando de 919 millones de pesetas en 1993 a una cifra récord de 14.999 millones de pesetas en 1990. Al periodo 1991 - 1995 lo denominamos periodo de ajuste, porque en él se acometen las medidas necesarias para reconducción del déficit público a niveles sostenibles, especialmente mediante la Ley 5/1993, de 29 de octubre, de Reasignación de Recursos, Racionalización del Gasto Público, y de Modificación y Reajuste del Presupuesto de 1993. Finalmente, entre 1996 y 2003 tiene lugar la etapa de consolidación del equilibrio presupuestario, lográndose no sólo una reducción muy significativa del déficit, sino incluso superávit. La utilización del "Impulso Fiscal" como instrumento para medir la orientación de la política presupuestaria nos permite corroborar la anterior clasificación.
6. Si consideramos globalmente el periodo 1983 - 2003, podemos afirmar que las normas de procedimiento han dado lugar a un Proceso Presupuestario caracterizado por los elementos siguientes:
  - a) Preponderancia del poder ejecutivo sobre el poder legislativo en las distintas fases del presupuesto.
  - b) Evolución hacia un sistema presupuestario cada vez más sofisticado que, sin embargo, no supera el modelo de Presupuesto Administrativo.
  - c) Ausencia de transparencia y protagonismo creciente de diversas estrategias de contabilidad creativa.
7. La preponderancia del poder ejecutivo sobre el poder legislativo queda patente en la exclusividad de la iniciativa legislativa en materia presupuestaria, en el carácter cerrado del sistema de votación y enmienda del presupuesto, y en la unidad de liderazgo Gobierno-partido-grupo parlamentario. A lo anterior hay que unir un generoso sistema de modificaciones presupuestarias, crecientemente discrecional, que deja en manos del Gobierno Regional la fase de elaboración del presupuesto más allá del momento en que la Asamblea Regional de Murcia culmina su



aprobación. Las modificaciones presupuestarias suponen cada año, por término medio, el 35'0% del presupuesto inicial. De ellas, por término medio, el 62'5% son aprobadas con la intervención exclusiva del Gobierno Regional.

8. La creciente sofisticación del sistema presupuestario se manifiesta en la mayor diversidad de documentos que acompañan al proyecto de presupuesto y en el elevado número de programas presupuestarios que lo integran. Sin embargo, ninguna de las reformas anunciadas ha introducido elementos típicos del sistema PPBS, como el análisis coste beneficios para la selección de programas, por lo cual seguimos inmersos en un Presupuesto Administrativo, si bien cada vez más sofisticado.
9. Aunque el presupuesto va integrando un número creciente de documentos adicionales que permiten a priori conocer con más detalle el destino de los fondos públicos, en realidad el carácter sistemático que adquieren las desviaciones de determinadas partidas presupuestarias, cuya ejecución es sistemáticamente inferior a lo inicialmente previsto, nos lleva a afirmar que estamos ante un proceso presupuestario falto de transparencia. Además, desde mediados de los 90 se han introducido estrategias de contabilidad creativa. Esto último se ha conseguido básicamente mediante la proliferación de empresas públicas que se hacen cargo de actividades deficitarias y mediante la Ley 4/1997, sobre Construcción y Explotación de Infraestructuras de la Región de Murcia ("Ley de Peaje en Sombra"), que permite diferir en el tiempo el impacto presupuestario del gasto público. Dicha Ley hizo posible ocultar en los años 2000 y 2001 sendos déficit por importe de 7.698 y 8.142 millones de pesetas respectivamente. La no compensación de pérdidas de empresas públicas alcanzó una cifra record de 4.886 millones de pesetas en el ejercicio 2002.
10. En cuanto a su relación con el déficit público, podemos afirmar que las normas procedimentales han permitido que el objetivo de déficit público plasmado en el presupuesto fuera el deseado por el Gobierno regional. Cosa distinta es que el objetivo fijado por el Gobierno en materia de déficit público haya sido el adecuado: utilizando un indicador de sostenibilidad (el Gap Fiscal de Medio Plazo) se demuestra que entre 1983 y 1993 la evolución del déficit público fue claramente insostenible. Sin embargo, y contra lo que suele ser opinión generalizada, hemos de

rechazar que las modificaciones presupuestarias sean fuente de indisciplina fiscal, ya que el déficit ejecutado (por el Gobierno) es sistemáticamente inferior al aprobado (por el legislador).

11. Las normas numéricas o "fiscal rules" que han incidido en el proceso presupuestario de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia son: la LOFCA, artículos 14.2.a y 14.2.b relativos respectivamente a la afectación de las operaciones de crédito y limitación de la carga financiera al 25% de los ingresos corrientes; el artículo 52.6 de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia, en relación con el Remanente de Tesorería negativo; y los Escenarios de Consolidación Presupuestaria emanados del Consejo de Política Fiscal y Financiera, limitativos del endeudamiento autonómico. Su incidencia en la evolución del déficit público ha sido muy desigual, bien por razón de su diseño, bien por razones operativas.
12. En el caso del artículo 14.2.a de la LOFCA, sobre afectación de las operaciones de crédito, el Tribunal de Cuentas no ha sido capaz de verificar su cumplimiento en ninguno de los ejercicios presupuestarios sometidos a fiscalización, al carecer de información detallada sobre el destino del endeudamiento de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. En un ejercicio de simulación hemos tratado de aplicar la interpretación del Tribunal de Cuentas en la materia, demostrándose que la norma se habría cumplido a pesar de incurrir en situación de insostenibilidad fiscal en nueve ocasiones entre 1983 y 1993.
13. En el caso del artículo 14.2.b de la LOFCA, sobre limitación de la carga financiera al 25% de los ingresos corrientes, estamos ante un criterio que el Tribunal de Cuentas ha podido verificar con cierta regularidad si bien, al igual que en el caso anterior, aún concluyendo que la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia se situaba dentro de los límites legales ello ha llevado aparejadas simultáneamente situaciones de insostenibilidad en ocho ocasiones entre 1983 y 1993.
14. En el ámbito de las normas numéricas de origen autonómico, la LHRM instituyó en 1996 por medio de su artículo 52.6 un mecanismo de respuesta obligada frente a situaciones de iliquidez en el corto plazo (Remanente de Tesorería Negativo). A pesar de que en siete ocasiones se ha producido un Remanente de Tesorería

negativo, en ningún caso el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia ha implementado ninguna de las acciones legalmente previstas.

15. Los Escenarios de Consolidación Presupuestaria han constituido, sin lugar a dudas, la norma numérica determinante en el control del déficit público y el endeudamiento. En ellos encontramos el antecedente del cambio en el discurso presupuestario operado a partir de 1992, y del proceso de ajuste efectuado mediante la citada Ley 5/1993 de 29 de octubre, de Reasignación de Recursos, Racionalización del Gasto Público, y de Modificación y Reajuste del Presupuesto de 1993.
16. En definitiva, tanto las normas numéricas como las normas de procedimiento hicieron posible que en la década de los 80 el Gobierno Regional estableciese unos objetivos de déficit público incompatibles con la sostenibilidad de las finanzas públicas, dando lugar a un proceso de ajuste presupuestario tardío y lento. Y, desde mediados de los 90, esas mismas instituciones presupuestarias han permitido que la consolidación del equilibrio presupuestario se sustentase de forma creciente en estrategias de contabilidad creativa, en el recorte del esfuerzo inversor y en un entorno de política monetaria muy favorable.

## **BIBLIOGRAFÍA**

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Agudo Suárez, M. (1998); "Control Económico-Financiero de las Haciendas Autonómicas: Tribunal de Cuentas y Tribunales de Cuentas Autonómicos"; *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 22.
- Aizenman, J. y Hausmann, R. (2000); "The Impact of Inflation on Budgetary Discipline"; *Journal of Development Economics*; vol. 63, p 425 - 449.
- Alarcón García, G. (1995); "El Principio de Especialidad Presupuestaria en el Ámbito del Presupuesto General de los Municipios"; *Revista de Hacienda Local*, nº 75.
- Alarcón García, G. (1996); "Los Principios Presupuestarios en el Ámbito Municipal Español"; *Revista Iberoamericana de Derecho Tributario*, nº 2, mayo - agosto.
- Alarcón García, G. y Bellod Redondo, J. F. (2003); "El Gasto Público: Límites del Presupuesto Regional"; en El Otro Estado de la Región - Informe 2003, editado por Foro Ciudadano Región de Murcia.
- Alarcón García, G. y Benito López, B (2000); "Financiación Privada de Obras Públicas"; *Revista de Estudios Locales - CUNAL*, julio, número extraordinario.
- Albi Ibáñez, E. (1989); Introducción al Análisis Coste Beneficio; IEF, Madrid.
- Albi Ibáñez, E.; González-Páramo, J. M. y López Casanovas, G. (2000); Gestión Pública, Editorial Ariel, Barcelona.
- Albi Ibáñez, E.; González-Páramo, J. M. y Zubiri, I. (2000); Economía Pública I y II, Editorial Ariel, Barcelona.
- Alcalá Agulló, F. (1995); La Financiación de las Comunidades Autónomas. Un Análisis desde la Perspectiva de la Región de Murcia. Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

- Alcalde Fradejas, N. y Vallés Giménez, J. (2002); "El Mercado Financiero y el Racionamiento del Endeudamiento Autonómico"; *Hacienda Pública Española*, nº 160.
- Alesina, A. y Bayoumi, T. (1996); "The Costs and Benefits of Fiscal Rules Evidence from the U. S. States"; *NBER Working Paper* nº 5614, National Bureau of Economic Research.
- Alesina, A. y Cukierman, A. (1990); "The Politics of Ambiguity"; *Quarterly Journal of Economics*, vol. 105 (4), november.
- Alesina, A. y Drazen, A. (1991); "Why Are Stabilizations Delayed? A Political Economy Model"; *American Economic Review*, nº 81.
- Alesina, A. y Perotti, R. (1995); "The Political Economy of Budget Deficits"; *IMF Staff Papers*, vol. 42 marzo. [versión española en *Papeles de Economía Española* nº 68, 1996].
- Alesina, A. y Perotti, R. (1996); "Budget Deficit and Budget Institutions"; *NBER Working Paper*, nº 5556. [versión española en *Papeles de Economía Española* nº 68, 1996].
- Alesina, A. y Tabellini, G. (1990); "A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt"; *Review of Economic Studies*, nº 57.
- Alt, J. y Lowry, R. (1994); "Divided Government, Fiscal Institutions, and Budget Deficits: Evidence from the States"; *American Political Science Review*, vol. 88.
- Alt, J. E.; Lassen, D. D.; y Skilling, D. (2001); Fiscal Transparency and Fiscal Policy Outcomes in OECD Countries; Network Conference on Danish and International Economic Policy, University of Copenhagen.

- Analistas Financieros Internacionales (1994); "Perspectivas para el Endeudamiento de las Comunidades Autónomas"; *Cuadernos de Información Económica*, FIES, nº 84.
- Annett, A. (2002); "Politics, Government Size, and Fiscal Adjustment in Industrial Countries"; IMF Working Paper nº 02/162, International Monetary Fund, Washington.
- Anthony, R. N. (1977); "Zero Base Budgeting: a Useful Fraud?"; *The Government Accountants Journal*, Summer.
- Aparicio Pérez, A. y Suárez Pandiello, J. (1992); "Aspectos Normativos y Cuantitativos del Endeudamiento Autonómico"; *Presupuesto y Gasto Público*, nº 7.
- Arcos Alcaraz, J. (1981); "Un Recurso de los Organismos Autónomos Administrativos: El Remanente de Tesorería"; *Presupuesto y Gasto Público*, nº 11.
- Argimón, I. ; Gómez, A. L.; Hernández de Cos, P. y Martí, F. (1999); "El Sector de las Administraciones Públicas en España"; *Estudios Económicos*, nº 68, Banco de España.
- Babunakis, M. (1976); Budgets, An Analytical and Procedural Handbook for Government and Nonprofits Organizations; Greenwood Press, Connecticut.
- Baños Torres, J., Cillero Salomón, P. y López Ruiz, V. (2001); "Un Modelo de Endeudamiento Autonómico"; *Presupuesto y Gasto Público*, nº 26.
- Barea Tejeiro, J. (1993); "Los Problemas de la Determinación del Déficit Público"; *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, nº 3.
- Barea Tejeiro, J. (1995); "Los Agujeros del Presupuesto", *Cuadernos de Información Económica*, nº 100, julio.

- Barea Tejeiro, J. (2003); "Transparencia en el Sector Público"; *Revista de la Asociación Española de Contabilidad y Administración*, nº 64, septiembre.
- Barro, R. (1974); "On the Determination of Public Debt"; *Journal of Political Economy*, nº 87, p. 940 -947.
- Bellod Redondo, J. F. (2002); "Presupuestos: Debate y Legalidad"; *Diario La Economía*, noviembre.
- Beneyto Juan, L. R. (1984); "Las Nuevas Fórmulas Presupuestarias de la Eficacia en la Asignación de los Recursos"; *Presupuesto y Gasto Público*, nº 22.
- Benito López, B. (1995); Manual de Contabilidad Pública, Editorial Pirámide. Madrid.
- Benito López, B. y Montesinos Julve, V. (2002); "El Reflejo Contable de la Financiación Privada de Infraestructuras Públicas"; *Análisis Local*, nº 42.
- Benito López, B. y Montesinos Julve, V. (2003); "Análisis de la Financiación ¿Privada? De Infraestructuras"; *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, nº 9, III-2003
- Berry, L. E. y Harwood, G. B. (1984); Governmental and Nonprofit Accounting; R. D. Irwin, Inc. Homewood.
- Biescas Ferrer, J. A. (1996); "El Consejo de Política Fiscal y Financiera: Cooperación y Coordinación en Materia Fiscal y Financiera"; I Curso sobre Administraciones Públicas, Madrid.
- Blanchard, O. (1990); "Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators"; *OCDE Working Paper* nº 79, París.
- Bléjer, M. I. y Cheasty, A (1991); "The Measurement of Fiscal Deficits: Analytical and Methodological Issues"; *Journal of Economic Literature*, vol. 29, nº 4. Versión española en *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, nº 3/1993.



- Bohn, H. e Inman, R. (1996); "Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the U. S. States": *NBER Working Paper* n° 5533, National Bureau of Economic Research.
- Boskin, M. J. (1987); "Concepts and Measures of Federal Deficit and Debt, and their Impact on Economic Activity", en The Economics of Public Debt, editado por K. J. Arrow y M. J. Boskin en St. Martin's Press, New York.
- Boskin, M. J. (1988); "Federal Government Deficits: some Myths and Realities", *American Economic Review*, n° 2, Vol 72, mayo.
- Brumby, J. y Cangiano, M. (2001); "Public Expenditure Management Reform and Fiscal Consolidation in OECD Countries"; International Monetary Fund, Washington.
- Buchanan, J. M. (1958); Public Principles of Public Debt; Irwin, Homewood Illinois.
- Buchanan, J. M. (1960); Fiscal Theory and Political Economy; Chapel Hill.
- Buchanan, J. M. (1968); The Demand and Supply of Public Goods; Raud McNallys, Chicago.
- Buchanan, J. M. (1967); Public Finance in Democratic Process, University of North Carolina.
- Buchanan, J. M. y Wagner, R. (1977); Democracy in Deficit; Academic Press.
- Buchanan, J. M.; Rowley, C. K. y Tollison, R. D. (1986); Deficits; Oxford, Basil Blackwell.
- Bunch, B. S. (1991); "The Effect of Constitutional Debt Limits on State Governments' use of Public Authorities"; *Public Choice*, vol 68, january.

- Campbell, B. y Dufour, J. M. (1991); "Over Rejections in Rational Expectations Models: A Non Parametric Approach to the Mankiw - Shapiro Problem", *Economic Letters*, vol. 35, p. 285 - 290.
- Campbell, B. y Dufour, J. M. (1995); "Nonparametric Orthogonality and Random Walk Tests"; *Review of Economics and Statistics*, vol 77, p. 1 - 16.
- Campbell, B. y Ghysels, E. (1995); "Federal Budget Projections: A Non Parametric Assessment of Bias and Efficiency"; *Review of Economics and Statistics*, vol 77, p. 17 - 31.
- Campbell, B. y Ghysels, E. (1997); "An Empirical Analysis of the Canadian Budget Process"; *Canadian Journal of Economics*, vol 30, p. 553 - 576.
- Castello, A. P. (1973); "The Model Cities Program: An Application of PPBS", *Management Accounting*; 54 (7).
- Corona, J. F. (1994); Lecturas de Hacienda Pública, Minerva Ediciones, Madrid.
- Corrales, F.; Varela, J. y Doménech R. (2002); "Los Saldos Presupuestarios Cíclico y Estructural de la Economía Española"; *Hacienda Pública Española*; nº 162, vol .3, p. 9 - 33.
- Croce, E. y Juan Ramón, V. H. (2003); "Assesing Fiscal Sustainability: a Cross-Country Comparison"; *IMF Working Paper 03/145*, Washington.
- Crook, J. N. (1992); "Investment Appraisal: Cost Benefit Analysis"; en The Evolution of Public Management Concepts and Techniques for the 1990s; Editor Duncan Colin, Macmillan Press.
- Cukierman, A y Meltzer, A. (1989); " A Political Theory of Government Debt and Deficits in Neo-Ricardian Framework"; *American Economic Review*, vol. 79, september.

- Chari, V. V. y Cole, H. (1993); "A Contribution to the Theory of Pork Barrel Spending"; *Staff Report*, nº 156, Federal Reserve Bank of Minneapolis.
- Chari, V. V.; Jones, L. E. y Marimón, R. (1997); "The Economics of Split Ticket Voting in Representative Democracies"; *American Economic Review*; vol. 87, december.
- De Castro, F. y Hernández de Cos, P. (2002); "On the Sustainability of the Spanish Budget Performance"; *Hacienda Pública Española*, 160 - I.
- De Juan Asenjo, O. (1989); Introducción a la Hacienda Pública y la Política Económica; PPU. Barcelona.
- De Rus, G.; Romero, M. y Trujillo, L. (2000); "Participación Privada en la Construcción y Explotación de Carreteras de Peaje"; *Documento de Trabajo nº 159/2000*, Fundación de las Cajas de Ahorro Confederadas para la Investigación Económica y Social, Madrid.
- Desai, M. (1989); El Monetarismo a Prueba, Fondo de Cultura Económica, México.
- Domínguez Alonso, M. (1983); Presupuestos, Contabilización y Fiscalización en las Corporaciones Locales; Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid.
- Downs, A. (1957); An Economic Theory of Democracy; Harper and Row, New York.
- Downs, A. (1960); "Why the Government Budget is Too Small in a Democracy"; *World Politics*, nº 13.
- Dur, R. A. J., Peletier, B. D. y Swank, O. H. (1998); "The Effect of Fiscal Rules on Public Investment if Budget Deficit Are Politically Motivated"; *Tinbergen Institute Working Paper*, Erasmus University, Rotterdam.

- Dufour, J. M. (1981); "Rank Tests for Serial Dependence"; *Journal of Time Series Analysis*, vol. 2, p. 117- 128.
- Easterly, W. (1999); "When is Fiscal Adjustment an Illusion?"; *Economic Policy*, nº 28, april.
- Eurostat (2001); Manual del SEC 95 sobre el Déficit Público y la Deuda; Bruselas.
- Egea Díaz, N. (1999); Actuación Económica de las Administraciones Públicas en la Región de Murcia; Consejo Económico y Social de la Región de Murcia.
- Egea Ibáñez, E. (1994); "La Hacienda de la Región de Murcia"; *Papeles de Economía Española*, nº 59.
- Egea Ibañez, E., Egea Díaz, N. y Martñínez, J. (1995); "El Sector Público territorial en la Región de Murcia en términos de Contabilidad nacional", *Palau 14*, nº 52, pp. 115 - 155.
- Escribano, F. (1998); "El Principio Constitucional de Competencia Presupuestaria"; *Civitas - Revista Española de Derecho Financiero*, nº 98, abril/junio.
- Ezquiaga, I. (1995); "La Dinámica Financiera de las Comunidades Autónomas", *Análisis Local. Hacienda, Finanzas y Organización de las Administraciones Territoriales*, Consultores de las Administraciones Públicas, nº 2.
- Ezquiaga, I. (2000); "Condiciones de la Sostenibilidad Financiera de las Corporaciones Locales 1999 - 1999"; *Papeles de Economía Española*, nº 83.
- Ezquiaga, I. (2004); "Infraestructuras más Eficientes"; Diario *La Verdad*, edición de Murcia, 15 de febrero de 2004.
- Falcón y Tella, R. (1986); "Las Operaciones de Crédito de las Comunidades Autónomas"; *Revista Española de Derecho Financiero*, nº 51.

- Ferejohn, J. y Krehbiel, K. (1987); "The Budget Process and the Size of the Budget"; *American Journal of Political Science*, nº 31, p. 293 - 254.
- Fernández Llera, R. (2003); "¿Mercado, Reglas Fiscales o Coordinación? Una Revisión de los Mecanismos para Contener el Endeudamiento en los Niveles Inferiores de Gobierno"; *Documento nº 09/03*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Fernández-Revuelta Pérez, L. (1997); "La Aproximación Interpretativa a la Investigación en Presupuestos", *Alta Dirección*, nº 192.
- Ferreiro Lapatza, J. J. (1985); "El Ordenamiento Jurídico de la Deuda Pública de las Comunidades Autónomas"; *Presupuesto y Gasto Público*, nº 23.
- Ferreiro Lapatza, J. J. (1997); Curso de Derecho Financiero Español, Marcial Pons, Madrid.
- Fondo Monetario Internacional (2001); Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas, Washington.
- Fondo Monetario Internacional (2001); Manual de Transparencia Fiscal, Departamento de Finanzas Públicas, Washington.
- Fondo Monetario Internacional (2001); Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal; Departamento de Finanzas Públicas, Washington.
- Frey, B. (1978); "Political Economic Models and Cycles"; *Journal of Public Economics*, vol. 9, nº 2.
- Frey, B. (1979); "Economic Policy by Constitutional Constraint"; *Kyklos*, nº 32.
- Fuentes Quintana, E. (1985); "Hacienda Pública y Déficit"; *Papeles de Economía Española*, nº 24.
- Fuentes Quintana, E. (1990a); Hacienda Pública; Ed. Rufino G<sup>a</sup> Blanco, Madrid.

- Fuentes Quintana, E. (1990b); La Reforma Fiscal y los Problemas de la Hacienda Pública Española. Civitas. Madrid.
- Fuente Quintana, E. y Barea Tejeiro, J. (1996); "El Déficit Público de la Democracia Española"; *Papeles de Economía Española*, nº 68.
- Fuentes Vega, S. (1993); "Las Incorporaciones de Créditos: Tradición y Normativa Actual"; *Presupuesto y Gastos Público*, nº 11.
- García de Bustos, F. (2001), "El Manual del SEC 95 de Déficit y Deuda Pública"; *Análisis Local*, nº 37, julio - agosto.
- García García, J. L. (1984); "La Constitucionalización de los Principios Presupuestarios"; *Presupuesto y Gasto Público*, nº 22.
- García López, J. y Alvira Marín, F. (1996); "Personal al Servicio de las Administraciones Públicas", *Papeles de Economía Española*, nº 68.
- García-Milá, T., Goodspeed, T. J. y McGuire, T. J. (1999), "Fiscal Decentralitation Policies and Sub-national Government Debt", Jornada sobre la Deuda Autonómica y el Modelo de Descentralización Fiscal Español, Mimeo, <http://www.fedea.es>.
- García Pérez, V. y Sánchez Martínez, A. (1994); "Análisis de Resultados de las Cuentas de las Administraciones Públicas de la Región de Murcia 1988-1990"; *Cuadernos de Economía Murciana*, nº 10.
- García Villarejo, A. y Salinas Sánchez, J. (1992); Manual de Hacienda Pública; Tecnos, Madrid.
- Garde, J. A. y Zapico Goñi, E. (1995); "Presupuesto en Base Cero Limitado"; *Cuadernos de Actualidad*, nº 4, Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales.

- Gendt, Rien van (1972); "PPBS in Education and the Need for a Look-out Function"; *Public Finance*, 27 (2).
- Giorno, C., P. Richardson, D. Roseveare y P. van den Noord (1995), "Estimating Potential Output, Output Gaps and Structural Budget Balances", *OECD Economics Department WP*, 152.
- Gómez Jiménez, A. L. (1993); "Indicadores de la Política Fiscal: una Aplicación al Caso Español", *Documento de Trabajo nº 9304*, Banco de España.
- Gómez Jiménez, A. L. y Roldán Alegre, J. M. (1995); "Análisis de la Política Fiscal en España con una Perspectiva Macroeconómica (1988 - 1994)"; *Estudios Económicos*, nº 53, Banco de España.
- González Mozos, E. (1993); "Los Presupuestos Generales del Estado (II). Las Modificaciones Presupuestarias. Recursos Propios de la CEE", incluido en Nociones de Derecho Financiero, Escuela de Hacienda Pública, Madrid.
- González-Páramo, J. M. (1995a); "Las Vías de la Disciplina Presupuestaria. Opciones y Experiencia Comparada", *Cuadernos de Información Económica*, nº 100, julio.
- González-Páramo, J. M. (1995b): "Convergencia Europea y Modernización de las Instituciones Presupuestarias", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 4, páginas 13-24.
- González-Páramo, J. M. (1997): "Presupuestos Generales del Estado para 1998: del Examen de Maastricht al Plan de Estabilidad", *Cuadernos de Información Económica*, nº 128-129, páginas 7-25.
- Granger, C. W. J. y Newbold, P. (1974); "Spurious Regressions in Econometrics"; *Journal of Econometrics*, 2, pp. 11 - 20.

- Grilli, V., Masciandiaro, D. y Tabellini, G. (1991); "Political and Monetary Institutions and Public Finance Policies in the Industrial Democracies", *Economic Policy*, nº 13.
- Grossbard, S. I. (1971); PPBS for State and Local Officials; Bureau of Government Research Series nº 15, University of Rhode Island.
- Guerra Reguera, M. (1997); "Las Operaciones de Crédito de las Comunidades Autónomas desde una Perspectiva Jurídica"; *Palau 14 - Revista Valenciana de Hacienda Pública*, nº 29, mayo - agosto.
- Hallerberg, M.; Strauch, R. y Von Hagen (2001); The Use and Effectiveness of Budgetary Rules and Norms in the EU Member States; Institute of European Integration Studies.
- Hamilton, J. y Flavin, M. (1986); "On the Limitations of Government Borrowing: A Framework for Empirical Test"; *American Economic Review*, 76, pp. 808 - 819.
- Heller, P. S., Haas, D. H. y Ahsan, S. M. (1986). *A Review of the Fiscal Impulse Measure*, IMF Occasional Paper, nº 44.
- Hernández de Cos, P. (2001); "Un Método Alternativo de Estimación de los Saldos Presupuestarios Ajustados de Ciclo", *Boletín Económico*, diciembre, Banco de España.
- Herrero Suazo, S. (1984); "La Ley General Presupuestaria. Presupuesto y Comunidades Autónomas", *Presupuesto y Gasto Público*, nº 22.
- Hirsch, W. Z. (1973); "Program Budgeting in the United Kingdom"; *Public Administration Review*; March - April.
- Hodrick, R. y E. C. Prescott (1997), "Post-war US Business Cycles: An Empirical Investigation", *Journal of Money, Credit and Banking*, 29 (1): 1-16.



IGAE (1990); Principios Contables Públicos. Documentos 1 a 8; Madrid.

Iruete Lozano, J. M<sup>a</sup>. (1983); Introducción a la Teoría del Presupuesto; Instituto de Estudios Fiscales; Madrid.

Jones, L. R. (1991); "Policy Development, Planning and Resource Allocation in the Department of Defense", *Public Budgeting and Finance*, 11 (3), Fall.

Jones, R. y Pendlbury, M. (1988); Public Sector Accounting; Pitman Ed., London.

Kiewiet, D. R. y Szakaly, K. (1996); "Constitutional Limitations on Borrowing: Analysis of State Bonded Indebtedness"; *Journal of Economics, Law and Organization*, april.

Knezevich, S. J. (1973); Program Budgeting (PPBS); McCutchan Publishing Corporation; Berkeley, California.

Knight, B. y Levinson, A.. (2000); "Federal Institutions in the U. S. States", en Institutions, Politics and Fiscal Policy, editado por Strauch y Von Hagen, Kluwer Academic Publishers, Boston.

Kopits, G. (2001); "Fiscal Rules: Useful Policy or Unnecessary Ornament?"; *IMF Working Paper* n° 01/145, International Monetary Fund, Washington.

Kopits, G. y Craig, J. (1998); "Transparency in Government Operations"; *IMF Occasional Paper* n° 158, International Monetary Fund, Washington.

Kopits, G. y Symansky, S. (1998); Fiscal Policy Rules, *IMF Occasional Paper* n° 162, International Monetary Fund, Washington.

Kraemer, M. (1999); "¿Qué Está Causando los Ciclos Presupuestarios Electorales en la América Latina y el Caribe?"; *El Trimestre Económico*, n° 261, vol LXVI.

- Lago Peñas, S. (2001); "La Dinámica de los Gastos de Capital de las Comunidades Autónomas: un Análisis de sus Determinantes"; *Hacienda Pública Española*, 157-2, páginas 65-82.
- Layard, R. (1978); Análisis Costo Beneficio; Fondo de Cultura Económica, México.
- Lindbeck, A. (1976); "Stabilization Policy in Open Economics with Endogenous Politicians"; *American Economic Review*, may.
- López Laborda, J. y Vallés Giménez, J. (2001); "Evolución del Endeudamiento Autonómico entre 1985 y 1997: la Incidencia de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria y de los Límites de la LOFCA"; *Papeles de Trabajo* nº 2/02, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Lowenstein, K. (1979); Teoría de la Constitución, Editorial Ariel.
- Lucas, R. y Stokey, N. (1983); "Optimal Fiscal and Monetary Policy in an Economy without Capital"; *Journal of Monetary Economics*, nº 12, p. 55 - 94.
- Martín Queralt, J. (1979); "La Institucionalización de la Deuda Pública en los Estatutos de Autonomía"; *Hacienda Pública Española*, nº 59.
- Martínez Lafuente, A. (1986); "Doctrina Constitucional sobre las Operaciones de Crédito de los Entes Territoriales", *Presupuesto y Gasto Público*, nº 27.
- Martínez López, D. (2000); "El Endeudamiento a Largo Plazo de la Hacienda Pública Andaluza: Una Visión Panorámica"; *Documento de Trabajo* 0006/nº 17, Universidad de Jaén.
- Marx, K. (1992); El Capital, Tomo I; Fondo de Cultura Económica, México.
- Miaja Fol, Miguel (2001); "La Hacienda Pública en las Constituciones Españolas del Siglo XIX"; *Presupuesto y Gasto Público*, 26/2001.

- Milessi-Ferretti, G. M. (2000); "Good, Bad or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting"; *IMF Working Paper* 00/172, International Monetary Fund, Washington.
- Mishan, E. J. (1973); Economics for Social Decisions: Elements of Cost Benefit Analysis; Praeger, New York.
- Monasterio Escudero, C. (2000); "La Financiación Subcentral en España. Principios y Desarrollo"; *Papeles de Economía Española*, nº 83.
- Monasterio Escudero, C. (2002); "El Laberinto de la Financiación Autonómica"; *Hacienda Pública Española*, 163-4.
- Monasterio Escudero, C. y Suárez Pandiello, J. (1993); El Endeudamiento Autonómico. Teoría y Evidencia Empírica; Fundación BBV.
- Monasterio Escudero, C. y Suárez Pandiello, J. (1996); "Sobre las Causas del Endeudamiento Autonómico"; III Congreso de Economía Pública, Sevilla.
- Monasterio Escudero, C.; Pérez, F.; Sevilla, J. y Solé, J. (1995); Informe sobre el Actual Sistema de Financiación Autonómica y sus Problemas; Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- Monasterio Escudero, C., Sánchez Álvarez, I. y Blanco Angel, F. (1999); Controles Internos del Endeudamiento versus Racionamiento del Crédito. Estudio Especial del Caso de las Comunidades Autónomas Españolas; Fundación BBV, Bilbao.
- Montalvo Correa, I. (1995); "El Presupuesto Base Cero como Instrumento para la Asignación Eficiente de Recursos", *Cuadernos de Actualidad*, nº 4, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- Musgrave, R. A. (1959); The Theory of Public Finance. A Study of Public Economy. McGraw Hill. New York.

- Niskanen, W. (1971a); "Bureaucrats and Politicians"; *Journal of Law and Economics*, n° 18.
- Niskanen, W. (1971b); Bureaucracy and Representative Government, Aldine, Chicago.
- Nordhaus, W. D. (1975); "The Political Business Cycle"; *Review of Economic Studies*; April.
- Oates, W. E. (1988); "On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion: a Survey"; reproducido en Oates (1991) Studies in Fiscal Federalism, Edward Elgar Publishing, Vermont, páginas 431 -448.
- Ohkawa, M. (1972), "PPBS in Japan - Technical and Political Problems", *Public Finance*, 27 (2).
- Olson, M. (1965); The Logic of Collective Action; Harvard University Press, Cambridge, Massachusset.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (2000), OECD Best Practices for Budget Transparency, PUMA/SBO(2000)6/FINAL, París.
- Palao Taboada, Carlos (1987); Derecho Financiero y Tributario; Editorial Colex, Madrid.
- Pérez García, F. (1995); "Corresponsabilidad Fiscal y Financiación Autonómica", *Perspectivas del Sistema Financiero*, n° 51.
- Pérez García, F. (1997): "El Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas: Eficiencia y equidad", *XXIII Reunión de Estudios Regionales*, Mimeo.
- Persson, T. y Svensson, L. E. O. (1989); "Why a Stubborn Conservative World Run a Deficit: Policy with Time Inconsistent Preferences"; *Quarterly Journal of Economics*; n° 104.

- Pettersson, P. (1999); "An Empirical Investigation of the Strategic Use of Debt"; *Institute for International Economic Studies Working Paper*, Stockholm University.
- Polackova, H. (1998); "Government Contingent Liabilities: a Hidden Risk to Fiscal Stability"; *World Bank Working Paper*, The World Bank.
- Pons Novell, J. y Solé Ollé, A. (2001); "Racionalidad de las Previsiones Presupuestarias y Comportamiento Estratégico. El Caso Español"; *Hacienda Pública Española*, 157-2, páginas 197-232.
- Poterba, J. (1994); "State Responses to Fiscal Crises: Natural Experiments for Studying the Effects of Budgetary Institutions", *Journal of Political Economy*, vol. 102.
- Poterba, J. y Von Hagen, J. (1999); Fiscal Institutions and Fiscal Performance; Chicaco, University of Chicago Press.
- Prescott, E. C. (1986); "Theory Ahead of Business Cycle Measurement"; *Carnegie-Rochester Conference on Public Policy* n° 25.
- Puviani, A. (1903); Teoria della Illusione Finanziaria; Laterza, Palermo.
- Pyhrr, P. A. (1970); "Zero Base Budgeting", *Harvard Business Review*.
- Pyhrr, P. A. (1973); Zero Base Budgeting: A Practical Management Tool for Evaluating Expenses; John Wiley and Sons Ed., New York.
- Ramallo Massanet, J. (1994); "Constitución y Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas"; *Revista de Estudios de la Administración Local*, n° 263, julio - septiembre.

- Ramallo Massanet, J. y Zornoza Pérez, J. (2000); "El Consejo de Política Fiscal y Financiera y la Financiación de las Comunidades Autónomas"; *Papeles de Economía Española*, nº 83.
- Raymond, J. L. (1995); "El Problema de la Explosividad Potencial de la Deuda Pública"; *Papeles de Economía Española*, nº 62, páginas 341 - 343.
- Requeijo, J. (1985); "El Déficit Público Español: Causas y Efectos"; *Información Comercial Española*, nº 623.
- Reviglio, F. (2001); "Budgetary Transparency for Public Expenditure Control"; *IMF Working Paper* 01/8.
- Rodríguez Bereijo, A. (1979); La Ley de Presupuestos en la Constitución Española de 1978; IEF, Madrid.
- Rogoff, K (1990); "Political Budget Cycles"; *American Economic Review*, vol. 80.
- Rogoff, K. y Siebert, A. (1988); "Elections and Macroeconomic Policy Cycles"; *Review of Economic Studies*, vol. 55.
- Roubini, N. y Sachs, J. (1989a); "Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies"; *European Economic Review*, nº 33.
- Roubini, N. y Sachs, J. (1989b); "Government Spending and Budget Deficits in the Industrial Countries"; *Economic Policy*, nº 8.
- Rubio, A. y Sanz, B. (2000); "El Endeudamiento Autonómico. Las Estadísticas del Banco de España"; *Papeles de Economía Española*, nº 83.
- Rudin, J. R. y Smith, G. W. (1994); "Government Deficits: Measuring Solvency and Sustainability"; en Deficit Reduction: What Pain, What Gain?; editado por Robson, W.B.P. y Scarth, W. M.

- Rueben, K. (1995); "Tax Limitations and Government Growth: the Effect of State Tax and Expenditure Limits on State and Local Government".
- Sánchez Revenga, J. (1989); Presupuestos Generales del Estado y Aspectos Básicos del Presupuesto General de las CEE. Ariel Economía. Barcelona.
- Santos Bravo A. B. y Silvestre, A. L. (2002); "Intertemporal Sustainability of Fiscal Policies: Some Tests for European Countries"; *European Journal of Political Economy*, vol. 18, pp. 518 - 528.
- Savoie, D. J. (1990); "Reforming the Expenditure Budget Process: The Canadian Experience"; *Public Budgeting and Finance*, 10 (3), Fall.
- Schumpeter, J. A. (1990); Diez Grandes Economistas: de Marx a Keynes; Alianza Editorial, Madrid.
- Schumpeter, J. A. (1994); Historia del Análisis Económico, Editorial Ariel, Barcelona.
- Shick, A. (2002); "¿La Presupuestación Tiene Algún Futuro?"; Serie *Gestión Pública* n° 21, CEPAL.
- Solís Soberón, F. y Villagómez, F. A. (1999); "La Sustentabilidad de la Política Fiscal en México"; *El Trimestre Económico*, n° 264, vol. LXVI (4).
- Spolaore, E. (1993); "Policy Making Systems and Economic Efficiency: Coalition Governments Versus Majority Governments".
- Stein, E.; Talvi, E. y Grisanti, A. (1999); "Institutional Arrangements and Fiscal Performance: the Latin American Experience"; en Fiscal Institutions and Fiscal Performance, dirigido por Poterba y Von Hagen, Chicago University Press.
- Strauch, R. (2000); "Information and Public Spending: An Empirical Study of Budget Processes in the U.S. States", en Institutions, Politics and Fiscal Policy, editado por Strauch y Von Hagen, Kluwer Academic Publishers, Boston.

- Suárez Pandiello, J. (1996); "Las Comunidades Autónomas y su Endeudamiento. Un Test sobre las Causas", en La Financiación de las Comunidades Autónomas, Moldes y Puy (Editores), Minerva Ediciones.
- Sudama, T. (1977), "PPBS and Theories of Decisión Making, Bureaucracy, and Politics"; *Public Finance*, 32 (3).
- Tabellini, G. (1991); "The Politics of Intergenerational Redistribution"; *Journal of Political Economy*, vol. 99, april.
- Talvi, E. y Vegh, C. (2000); "La Sostenibilidad de la Política Fiscal: Un Marco Básico"; en Cómo Armar el Rompecabezas Fiscal, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Taylor, G. (1977); "Interaction to Zero Base Budgeting"; *The Bureaucratic*, vol. 6, nº 1.
- Torres Pradas, L. (1995); "La Fiscalización de los Programas Presupuestarios de las Administraciones Públicas"; *Presupuesto y Gasto Público*, nº 15.
- Toscano Ortega, J. A. (1997); "La Función y el Contenido de las Leyes de Presupuestos del Estado en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional"; *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 47 (I).
- Tsarchys, D. (1981); "El Control del Déficit Público", en Lecturas de Hacienda Pública, Ed. Juan Francisco Corona, Minerva Ediciones.
- Tullock, G. (1979); Los Motivos del Voto, Espasa Calpe, Madrid.
- Utrilla de la Hoz, A. (2000); "Consolidación Fiscal y Endeudamiento Regional: Evolución y Perspectivas"; *Papeles de Economía Española*, nº 83.



- Valiño Castro, A.; Pablos Escobar, L. y Edo Hernández, V. (1996); "Las Desviaciones Presupuestarias en el Periodo 1975-1995"; *Papeles de Economía Española*; nº 68.
- Vallés Giménez, J. y Zárate Marco, A. (2003); "Los Escenarios de Consolidación Presupuestaria como Antecedente para la coordinación del Endeudamiento en un Contexto de Estabilidad Presupuestaria"; *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, nº 8 - II.
- Velasco, A. (1999); "A Model of Endogenous Fiscal Deficits and Delayed Fiscal Reform", en Fiscal Institutions and Fiscal Performance, editado por Poterba y Von Hagen; Chicago University Press.
- Vogel, K. (1979); "La Hacienda Pública y el Derecho Constitucional"; *Hacienda Pública Española*, nº 59.
- Von Hagen, J. (1991); "A Note on the Empirical Effectiveness of Formal Fiscal Restraints"; *Journal of Public Economics*, nº 44.
- Von Hagen, J. (1992); "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities", EEC Commission, *Economic Papers*, nº 96.
- Von Hagen, J y Harden, I. (1994); "National Budget Processes and Fiscal Performance", *European Economy Reports and Studies*, nº 3 [versión en español en *Papeles de Economía Española*, 1996, nº 68].
- Von Hagen, J.; Halles, A. H. y Strauch, R. (2000); Budgetary Consolidation in EMU; Center for Economic Policy Research, London.
- Weingast, B.; Sheosle, K. y Johnsen, C. (1981); "The Political Economy of Benefits and Costs: a Neoclassical Approach to Distributive Politics"; *Journal of Political Economy*, vol. 89.

- Wildavsky, A. (1975); Budgeting, a Comparative Theory of Budgetary Processes; Little Brown and Co, Boston.
- Williamson, O. E. (1964); Economics of Discretionary Behaviour: Managerial Incentives in a Theory of the Firm; Englewood Cliffs.
- Yebra Martul-Ortega, P. (1986); "El Principio de Especialidad Presupuestaria y el Poder Financiero de las Cortes Generales"; *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, nº 182.
- Zapico Goñi, E. (1987); "Nueva Estrategia para la Reforma Presupuestaria", *Hacienda Pública Española*, nº 107.
- Zapico Goñi, E. (1993); "Del Presupuesto por Programas al Management Estratégico del Gasto Público: Nuevo Papel de Ministerio de Hacienda"; *Economiaz*, nº 26.
- Zapico Goñi, E. (1996); "Presupuesto por Programas Versus Incrementalismo Presupuestario ¿Un Falso Dilema?"; *Papeles de Economía Española*, nº 69.
- Zapico Goñi, E. (1998); "La Integración de la Evaluación de Políticas Públicas en el Proceso Presupuestario"; *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 11-12, enero - agosto.



## **FUENTES DOCUMENTALES**

## **FUENTES DOCUMENTALES.**

### **Debates de Leyes de Presupuestos.**

Asamblea Regional de Murcia (1983). Debate y votación del proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1983. Diario de Sesiones, nº 11, I Legislatura.

Asamblea Regional de Murcia (1984). Debate de las enmiendas a la totalidad presentadas al Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 194. Diario de Sesiones, nº 19, II Legislatura.

Asamblea Regional de Murcia (1985). Debate y votación de las enmiendas a la totalidad formuladas al Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1985. Diario de Sesiones, nº 42, II Legislatura.

Asamblea Regional de Murcia (1986). Debate y votación de las enmiendas a la totalidad presentadas al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1986. Diario de Sesiones, nº 83, nº 84 y nº 85, II Legislatura.

Asamblea Regional de Murcia (1987). Debate y votación de las enmiendas a la totalidad presentadas al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma. Diario de Sesiones nº 127, II Legislatura.

Asamblea Regional de Murcia (1988). Debate y votación de las enmiendas a la totalidad formuladas al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1988. Diario de Sesiones, nº 25, II Legislatura.

Asamblea Regional de Murcia (1989). Debate y votación de las enmiendas a la totalidad al proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1989, formuladas por los grupos parlamentarios de Alianza Popular, Centro

Democrático y Social y Grupo Mixto. Diario de Sesiones, nº 59 y nº 60, II Legislatura.

Asamblea Regional de Murcia (1990). Debate y votación de las enmiendas a la totalidad presentadas al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1990. Diario de Sesiones nº 95, II Legislatura.

Asamblea Regional de Murcia (1990). Debate y votación de las enmiendas parciales formuladas al proyecto de Ley de Hacienda de la Región de Murcia. Diario de Sesiones nº 102, II Legislatura.

Asamblea Regional de Murcia (1990). Debate y votación de las enmiendas a la totalidad presentadas al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1991. Debate y votación de las enmiendas formuladas a la totalidad del Estado de Ingresos y de las Secciones del Estado de Gastos del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1991. Diario de Sesiones, nº 132, II Legislatura.

Asamblea Regional de Murcia (1991). Debate de totalidad del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1992. Debate de las enmiendas a la totalidad con solicitud de devolución del Proyecto de Ley al Consejo de Gobierno. Debate de las enmiendas a la totalidad de las Secciones. Diario de Sesiones, nº 19, III Legislatura.

Asamblea Regional de Murcia (1992). Debate de totalidad del Proyecto de Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1993. Debate para la fijación de las cuantías de los estados de ingresos y gastos del proyecto de ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1993. Diario de Sesiones nº 71, III Legislatura.

Asamblea Regional de Murcia (1993). Enmiendas a la totalidad formuladas por los grupos parlamentarios de Izquierda Unida y Popular al Proyecto de Ley de modificación y Reajuste del Presupuesto de 1993. Diario de Sesiones, nº 105, III Legislatura.

Asamblea Regional de Murcia (1993). Enmiendas a la totalidad, formuladas por los grupos parlamentarios de Izquierda Unida y Popular, al Proyecto de Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para 1994. Diario de Sesiones, nº 113, III Legislatura.

Asamblea Regional de Murcia (1994). Enmiendas a la totalidad formuladas por los grupos parlamentarios Popular y de Izquierda Unida al proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1995. Diario de Sesiones, nº 161, III Legislatura.

Asamblea Regional de Murcia (1995). Enmiendas a la totalidad del proyecto de Ley de Presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1996, formuladas por los grupos parlamentarios de Izquierda Unida - Los Verdes y Socialista. Diario de Sesiones, nº 14, IV Legislatura.

Asamblea Regional de Murcia (1996). Enmiendas a la totalidad del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1997. Diario de Sesiones, nº 70, IV Legislatura.

Asamblea Regional de Murcia (1997). Enmiendas a la totalidad del proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1998, formuladas por los grupos parlamentarios Socialista e Izquierda Unida - Los Verdes. Diario de Sesiones, nº 129, IV Legislatura.

Asamblea Regional de Murcia (1999). Enmiendas a la totalidad del proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 2000, formuladas por los grupos parlamentarios Socialista y Grupo Mixto. Diario de Sesiones, nº 22, V Legislatura.

Asamblea Regional de Murcia (2000). Enmiendas a la totalidad del proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 2001, formuladas por los grupos parlamentarios Socialista y Grupo Mixto. Diario de Sesiones, nº 77, V Legislatura.

### **Documentación sobre la Cuenta General.**

Cuenta General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (años 1983 - 2001). Archivo de la Asamblea Regional de Murcia.

Informe del Tribunal de Cuentas sobre los Resultados de la Fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Murcia, Ejercicios 1983-1988. Acordado en Sesión de 10 de febrero de 1994. (Publicado BORM nº 118 de 25 de mayo de 1994).

Informe del Tribunal de Cuentas sobre los Resultados de la Fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Murcia, Ejercicio 1989. Acordado en Sesión de 22 de diciembre de 1992. (Publicado BORM nº 38 de 16 de febrero de 1993).

Informe del Tribunal de Cuentas sobre los Resultados de la Fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Murcia, Ejercicio 1990. Acordado en Sesión de 21 de diciembre de 1993. (Publicado BORM nº 84 de 14 de abril de 1994).

Informe del Tribunal de Cuentas sobre los Resultados de la Fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Murcia, Ejercicio 1991. Acordado en Sesión de 21 de septiembre de 1994. (Publicado BORM nº 298 de 28 de diciembre de 1994).

Informe del Tribunal de Cuentas sobre los Resultados de la Fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Murcia, Ejercicio 1992. Acordado en Sesión de 26 de julio de 1995. (Publicado BORM nº 226 de 29 de septiembre de 1995).

Informe del Tribunal de Cuentas sobre los Resultados de la Fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Murcia, Ejercicio 1993. Acordado en



Sesión de 26 de septiembre de 1996. (Publicado BORM nº 6 de 9 de enero de 1997).

Informe del Tribunal de Cuentas sobre los Resultados de la Fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Murcia, Ejercicio 1994. Acordado en Sesión de 24 de septiembre de 1997. (Publicado BORM nº 15 de 20 de enero de 2000, sin publicar anexo).

Informe del Tribunal de Cuentas sobre los Resultados de la Fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Murcia, Ejercicio 1995. Acordado en Sesión de 28 de octubre de 1998. (Publicado BORM nº 22 de 28 de enero de 2000, sin publicar anexo).

Informe del Tribunal de Cuentas sobre los Resultados de la Fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Murcia, Ejercicio 1996. Acordado en Sesión de 22 de julio de 1999. (Sin publicar).

Informe del Tribunal de Cuentas sobre los Resultados de la Fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Murcia, Ejercicio 1997. Acordado en Sesión de 28 de junio de 2000. (Sin publicar).

Informe del Tribunal de Cuentas sobre los Resultados de la Fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Murcia, Ejercicio 1998. Acordado en Sesión de 26 de octubre de 2000. (Sin publicar).

Informe del Tribunal de Cuentas sobre los Resultados de la Fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Murcia, Ejercicio 1999. Acordado en Sesión de 21 de marzo de 2001. (Sin publicar).

Informe del Tribunal de Cuentas sobre los Resultados de la Fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Murcia, Ejercicio 2000. Acordado en Sesión de 30 de enero de 2003. (Sin publicar).

### **Resoluciones y Debates sobre la Cuenta General**

Asamblea Regional de Murcia (1993). Resolución sobre la Cuenta General de la Comunidad Autónoma del año 1989. Boletín Oficial. Nº 111. III Legislatura. 6 de abril de 1993. Página 4287.

Asamblea Regional de Murcia (1993). Propuesta de resolución de la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto, relativa a la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia correspondiente a 1989. Diario de Sesiones. Nº 85. III Legislatura.

Asamblea Regional de Murcia (1994). Resolución propuesta por la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto, en relación con la Cuenta General de la Comunidad Autónoma correspondiente al año 1990. Boletín Oficial. Nº 167. III Legislatura. 25 de mayo de 1994. Página 6294.

Asamblea Regional de Murcia (1994). Resolución propuesta por la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto, en relación con la Cuenta General de la Comunidad Autónoma correspondiente a los años 1983 a 1988. Boletín Oficial. Nº 167. III Legislatura. 25 de mayo de 1994. Página 6296.

Asamblea Regional de Murcia (1994). I. Propuesta de resolución de la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto correspondiente a la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de 1990. II Propuesta de resolución de la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto correspondiente a la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de los años 1983 a 1988. Diario de Sesiones. Nº 137. III Legislatura.

Asamblea Regional de Murcia (1995). Resolución propuesta por la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto, en relación con la Cuenta General de la Comunidad Autónoma, correspondiente al año 1991. Boletín Oficial. Nº 209. III Legislatura. 21 de febrero de 1995. Página 7883.

Asamblea Regional de Murcia (1995). II. Propuesta de resolución de la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto sobre la Cuenta General de la Comunidad Autónoma correspondiente al ejercicio 1991. Diario de Sesiones. Nº 166. III Legislatura.

Asamblea Regional de Murcia (1996). II. Propuesta de resolución sobre la Cuenta General de la Comunidad Autónoma correspondiente a 1992. Diario de Sesiones (Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto). Nº 14. IV Legislatura.

Asamblea Regional de Murcia (1996). II. Propuesta de resolución de la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto sobre Informe del Tribunal de Cuentas en relación con la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia correspondiente a 1992. Diario de Sesiones. Nº 44. IV Legislatura.

Asamblea Regional de Murcia (1996). Propuesta de resolución de la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto sobre Informe del Tribunal de Cuentas en relación con la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia correspondiente a 1992. Boletín Oficial. Nº 45. 4 de junio de 1996. Página 1788.

Asamblea Regional de Murcia (1997). I. Propuesta de resolución de la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto relativa a la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia correspondiente al año 1993. Diario de Sesiones (la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto). Nº 30. IV Legislatura.

Asamblea Regional de Murcia (1997). I. Propuesta de resolución de la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto relativa a la Cuenta General de la Comunidad Autónoma para 1993. Diario de Sesiones. Nº 97. IV Legislatura.

Asamblea Regional de Murcia (1997). Resolución de la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto sobre la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Murcia, correspondiente al año 1993. Boletín Oficial. Nº 98. 7 de mayo de 1997. Página 4269.

Asamblea Regional de Murcia (1998). I. Propuesta de resolución sobre el Informe del Tribunal de Cuentas en relación con la Cuenta General de la Comunidad Autónoma correspondiente a 1994. Diario de Sesiones (Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto). Nº 46. IV Legislatura.

Asamblea Regional de Murcia (1998). I. Propuesta de resolución de la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto relativa a la Cuenta General de la Comunidad Autónoma para 1994. Diario de Sesiones. Nº 156. IV Legislatura.

Asamblea Regional de Murcia (1998). Resolución sobre el Informe del Tribunal de Cuentas relativo a la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, correspondiente al año 1994. Boletín Oficial. Nº 167. 2 de junio de 1998. Página 7813.

Asamblea Regional de Murcia (1999). I. Propuesta de resolución relativa a la Cuenta General de la Comunidad Autónoma correspondiente a 1995. Diario de Sesiones (Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto). Nº 64. IV Legislatura.

Asamblea Regional de Murcia (1999). IV. Propuesta de resolución de la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto relativa a la Cuenta General de la Comunidad Autónoma para 1995. Diario de Sesiones. Nº 207. IV Legislatura.

Asamblea Regional de Murcia (1999). Resolución sobre el Informe del Tribunal de Cuentas relativo a la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, correspondiente al año 1995. Boletín Oficial. Nº 217. 2 de marzo de 1999. Página 9463.

Asamblea Regional de Murcia (2000). I. Dictamen relativo a la Cuenta General de la Comunidad Autónoma para 1996. Diario de Sesiones (Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto). Nº 15. V Legislatura.

Asamblea Regional de Murcia (2000). I. Dictamen relativo a la Cuenta General de la Comunidad Autónoma para 1996. Diario de Sesiones. Nº 56. V Legislatura.

Asamblea Regional de Murcia (2000). I. Resoluciones sobre la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, correspondiente al año 1996. Boletín Oficial. Nº 43. 22 de junio de 2000. Página 1668.

Asamblea Regional de Murcia (2001). I. Propuestas de resolución en relación con las cuentas generales de la Comunidad Autónoma correspondientes a los años 1997 y 1998. Diario de Sesiones (Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto). Nº 28. V Legislatura.

Asamblea Regional de Murcia (2001). II. Propuesta de resolución de la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto sobre los Informes del Tribunal de Cuentas relativos a las Cuentas Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia correspondientes a los años 1997 y 1998. Diario de Sesiones. Nº 116. V Legislatura.

Asamblea Regional de Murcia (2001). Resolución de la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto sobre los Informes del Tribunal de Cuentas relativos a las cuentas generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, correspondientes a los años 1997 y 1998. Boletín Oficial. Nº 86. 2 de julio de 2001. Página 3512.

Asamblea Regional de Murcia (2002). III. Propuesta de resolución sobre el informe del Tribunal de Cuentas relativo a la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de 1999. Diario de Sesiones (Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto). Nº 56. V Legislatura.

Asamblea Regional de Murcia (2001). I. Propuesta de resolución de la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto sobre el informe del Tribunal de Cuentas relativo a la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de 1999. Diario de Sesiones. Nº 194. V Legislatura.

Asamblea Regional de Murcia (2001). Resolución de la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto sobre el informe del Tribunal de Cuentas relativo a la

Cuenta General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, correspondiente al año 1999. Boletín Oficial. Nº 149. 31 de diciembre de 2002. Página 6891.

Asamblea Regional de Murcia (2003). I. Propuestas de Resolución en relación con la Cuenta General de la Comunidad Autónoma correspondiente al año 2000. Diario de Sesiones (Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto). Nº 61. V Legislatura.

Asamblea Regional de Murcia (2003). III. Propuesta de resolución de la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto, sobre el informe del Tribunal de Cuentas relativo a la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Diario de Sesiones. Nº 204. V Legislatura.

Asamblea Regional de Murcia (2003). Resolución de la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto, sobre el informe del Tribunal de Cuentas relativo a la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, correspondiente al ejercicio 2000. Boletín Oficial. Nº 160. 27 de marzo de 2003. Página 7646.

### **Otros Documentos.**

Proyecto de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. I Legislatura, nº 60-I, de 30 de mayo de 1981.

Proyecto de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia. Comisión Constitucional. Dictamen de la Comisión, Enmiendas y Votos Particulares. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. I Legislatura, nº 60 - II, de 3 de febrero de 1982.

Proyecto de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia. Dictamen de la Comisión Constitucional sobre Proyecto de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Sesión Plenaria nº 213 y 214, celebradas los días 16 y 17 de febrero de 1982.

Proyecto de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia. Dictamen de la Comisión Constitucional sobre Proyecto de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia. Diario de Sesiones del Senado. Sesión Plenaria nº 153, celebrada el día 5 de mayo 1982.

Informe de Auditoría - Sector Público Empresarial (años 1997 - 2001). Consejería de Economía y Hacienda. Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Cuentas Anuales de AUNORSA: 1999 – 2002.

Memoria del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Varios Años.

## **FUENTES JURÍDICAS**



## **FUENTES JURÍDICAS**

### **Normas Estatales**

Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia.

Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria.

Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico.

Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.

Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.

## **Normas de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia**

### **Leyes y Decretos Legislativos**

Ley 2/1982, de 15 de noviembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1982. BORM nº 82 de 16 de noviembre de 1982.

Ley 3/1982, de 15 de noviembre, de aprobación de un crédito extraordinario para paliar los daños ocasionados en la Región por las recientes inundaciones de la Región de Murcia.

Ley 1/1983, de 13 de enero, de concesión de crédito extraordinario para paliar el paro agrícola en la Región.

Ley 2/1983, de 4 de febrero, de Prórroga del Presupuesto de 1982 y Otras Medidas Presupuestarias de Urgencia para el Ejercicio de 1983. BORM nº 79 de 8 de abril de 1983.

Ley 3/1983, de 29 de marzo, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio de 1983. BORM nº 79 de 8 de abril de 1983.

Ley 8/1983, de 9 de diciembre, sobre Concesión de Tres Créditos Extraordinarios por importe total de 57.900.000 pesetas, uno de ellos de la extinta Consejería de Trabajo y Servicios Sociales, y dos en la Consejería de Sanidad Consumo y Servicios Sociales.

Ley 9/1983, de 9 de diciembre, de Concesión de tres créditos extraordinarios por importe de 30.000.000 pesetas, al presupuesto en vigor de la Consejería de Industria, Tecnología, Comercio y Turismo para transferencia de capital en materia urbanística.

Ley 10/1983, de 9 de diciembre, sobre Concesión de tres créditos extraordinarios por importe de 10.00.0000 pesetas, a incorporar al presupuesto en vigor de la Consejería de Administración Local e Interior, para cooperación a la puesta en funcionamiento del municipio de los Alcázares, Mancomunidad de Servicios de Municipios del Bajo Guadalentín y Mancomunidad de Servicios de Municipios de la Vega Media del Segura.

Ley 11/1983, de 9 de diciembre, por la que se concede un Crédito extraordinario por importe de 145.197.500 pesetas, para reparar daños causados por las inundaciones de 1982.

Ley 12/1983, de 20 de diciembre, de Concesión de Crédito extraordinario por importe de 94.500.990 pesetas, “Adicional al Plan de Obras y Servicios de 1983”.

Ley 1/1984, de 30 de mayo, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1984. BORM nº 124 de 31 de mayo de 1984.

Ley 4/1984, de 28 de junio, de créditos extraordinarios para la financiación de inversiones destinadas a reparar los daños ocasionados por las inundaciones de 1987. BORM nº 160, de 13 de julio de 1988.

Ley 5/1984, de 14 de noviembre, de Modificación de la Ley 1/1984, de 30 de mayo, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1984. BORM nº 265 de 19 de noviembre de 1984.

Ley 6/1984, de 14 de noviembre, de Modificación del Enunciado de la Partida 14.01.752 del Presupuesto de 1984. BORM nº 265 de 19 de noviembre de 1984.

Ley 7/1984, de 14 de noviembre, de Modificación del Enunciado del Concepto 14.02.681 del Presupuesto de Gastos de 1984. BORM nº 265 de 19 de noviembre de 1984.

Ley 1/1985, de 30 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1985. BORM nº 25 de 30 de enero de 1985.

Ley 4/1985, de 29 de julio, modificando la de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el año 1985. BORM nº 175 de 1 de agosto de 1985.

Ley 1/1986, de 27 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1986. BORM nº 22 de 28 de enero de 1986.

Ley 6/1986, de 34 de mayo, del Instituto de Fomento de la Región.

Ley 10/1986, de 19 de diciembre, de la Agencia Regional del Medio Ambiente y la Naturaleza.

Ley 1/1987, de 30 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1987. BORM nº 26 de 2 de febrero de 1987.

Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Ley 2/1988, de 30 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1988. BORM nº 24 de 1 de febrero de 1988.

Ley 3/1988, de 28 de junio, de modificación del artículo 20 de la Ley 2/1982, de 30 de enero, de Presupuestos Generales. BORM nº 160 de 13 de julio de 1988.

Ley 1/1989, de 27 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1989. BORM nº 23 de 23 de enero de 1989.

Ley 3/1989, de 3 de julio, sobre declaración de Interés Social y concesión de un crédito extraordinario para la instalación de un complejo industrial en Cartagena. BORM nº 156, de 8 de julio de 1989.

Ley 1/1990, de 26 de febrero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1990. BORM nº 49 de 28 de febrero de 1990.

Ley 3/1990, de 5 de abril, de Hacienda de la Región de Murcia.

Ley 11/1990, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1991. BORM nº 297 de 28 de diciembre de 1990.

Ley 3/1991, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1992. BORM nº 299 de 30 de diciembre de 1991.

Ley 1/1992, de 28 de julio, por la que se concede un crédito extraordinario en el ejercicio de 1991 y anteriores y suplemento de crédito en 1992, para atender obligaciones derivadas de gastos sanitarios y actuaciones en escuelas infantiles. BORM nº 176, de 30 de julio de 1992.

Ley 5/1992, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1993. BORM nº 301 de 30 de diciembre de 1992.

Ley 5/1993, de 29 de octubre, de reasignación de recursos, racionalización del gasto público, y de modificación y reajuste del presupuesto de 1993. BORM nº 254 de 3 de noviembre de 1993, suplemento nº 3.

Ley 6/1993, de 5 de noviembre, de supresión de la Agencia Regional para el Medio Ambiente y la Naturaleza.

Ley 7/1993, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1994. BORM nº 299 de 29 de diciembre de 1993.

Ley 8/1994, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1995. BORM nº 300 de 30 de diciembre de 1994.

Ley 13/1995, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1996. BORM nº 297 de 27 de diciembre de 1995.

Ley 1/1996, de 25 de marzo, de Modificación de la Disposición Adicional Vigésimo tercera de la Ley 13/1995, de 25 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1996. BORM nº 78 de 3 de abril de 1996.

Ley 6/1996, de 12 de noviembre, de Suplemento de Crédito para Necesidades de Gasto Extraordinario del Servicio de Salud de la Región de Murcia, de la Dirección General de Universidades y de la Dirección General de Cultura, de la Consejería de Cultura y Educación, de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda, de la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas, de la Dirección General de Tributos de la Consejería de Economía y Hacienda y de Onda Regional de Murcia, de la Consejería de Presidencia.

Ley 7/1996, de 15 de noviembre, de Crédito Extraordinario para Necesidades de Gasto Extraordinario de la Dirección General de Universidades de la Consejería de Cultura y Educación, y de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Vivienda de la Consejería de Política Territorial y obras Públicas.

Ley 11/1996, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1997. BORM nº 301 de 30 de diciembre de 1996.

Ley 4/1997, de 24 de julio, sobre Construcción y Explotación de Infraestructuras de la Región de Murcia.

Ley 12/1997, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1998. BORM nº 300 de 30 de diciembre de 1997.

Ley 11/1998, de 28 de diciembre, de Medidas Financieras, Administrativas y de Función Pública Regional.

Ley 12/1998, de 31 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1999. BORM nº 301 de 31 de diciembre de 1998.

Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia.

Ley 3/1999, de 14 de abril, de Crédito Extraordinario por importe de dos mil quinientos millones de pesetas para la atención de los gastos de reparación de daños y reposición de infraestructuras con motivo del seísmo producido en la comarca del Río Mula.

Ley 8/1999, de 13 de diciembre, de crédito extraordinario para atender las necesidades de gasto derivadas de la financiación de los convenios singulares a los que se refiere la disposición adicional quinta de la Ley 12/1998, de 31 de diciembre, así como las derivadas de la financiación de convenios para la ejecución de programas de fomento y desarrollo de la economía social, por un importe de 873.000.000 pesetas.

Ley 10/1999, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2000. BORM nº 301, de 31 de diciembre de 1999.

Ley 4/2000, de 12 de julio, de suplemento de crédito por importe de 359.545.575 pesetas para financiar una campaña de vacunación masiva frente a la enfermedad meningocócica causada por el serogrupo C.

Ley 5/2000, de 19 de diciembre, de crédito extraordinario por importe de 300.000.000 pesetas para financiar gastos derivados de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, Reguladora de la responsabilidad Penal de los Menores, y de suplemento de crédito por importe de 475.932.132 pesetas para financiar

necesidades de las Consejerías de Presidencia, Trabajo y Política Social, Economía y Hacienda, y Turismo y Cultura.

Ley 6/2000, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2001. BORM nº 301, de 30 de diciembre de 2000.

Ley 8/2001, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2002. BORM nº 301, de 31 de diciembre de 2001.

Ley 7/2002, de 25 de junio, de Creación de la Empresa Pública "Centro de Alto Rendimiento Infanta Cristina".

Ley 14/2002, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2003. BORM nº 301, de 31 de diciembre de 2002.

### Órdenes de Consejería.

Orden de 23 de julio de 1984, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se dictan normas para la elaboración de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de 1985. (BOMU nº 186, de 14 de agosto de 1984).

Orden de 30 de abril de 1985, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se dictan normas para la elaboración de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de 1986. (BORM nº 146, de 28 de junio de 1985).

Orden de 30 de agosto de 1986, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por la que se dictan normas para la elaboración de los Presupuestos



Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1987. (BORM nº 209, de 11 de septiembre de 1986).

Orden de 25 de septiembre de 1987, de la Consejería de Hacienda, por la que se dictan normas para la elaboración de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1988. (BORM nº 277, de 5 de octubre de 1987).

Orden de 22 de julio de 1988, de la Consejería de Hacienda, por la que se dictan normas para la elaboración de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1989. (BORM nº 174, de 30 de julio de 1988).

Orden de 14 de abril de 1989, de la Consejería de Hacienda, por la que se dictan normas para la elaboración de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1990. (BORM nº 105, de 8 de mayo de 1989).

Orden de 23 de mayo de 1990, de la Consejería de Hacienda, por la que se dictan normas para la elaboración de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1991. (BORM nº 117, de 23 de mayo de 1990).

Orden de 11 de julio de 1991, de la Consejería de Hacienda, por la que se dictan normas para la elaboración de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1992. (BORM nº 184, de 9 de agosto de 1991; corregido en el BORM nº 211, de 11 de septiembre del mismo año).

Orden de 18 de mayo de 1992, de la Consejería de Economía, Hacienda y Fomento, por la que se dictan normas para la elaboración de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1993. (BORM nº 126, de 1 de junio de 1992).

Orden de 8 de julio de 1993, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por la que se dictan normas para la elaboración de los Presupuestos Generales de

la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1994. (BORM nº 162, de 15 de julio de 1993).

Orden de 8 de junio de 1994, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por la que se dictan normas para la elaboración de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1995. (BORM nº 139, de 20 de junio de 1994).

Orden de 20 de julio de 1995, de la Consejería de Economía y Hacienda por la que se establece el procedimiento para adecuar la estructura presupuestaria de la Comunidad Autónoma a la nueva estructura de la Administración Regional. (BORM nº 170, de 24 de julio de 1995).

Orden de 20 de julio de 1995, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se dictan normas para la elaboración de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1996. (BORM nº 170, de 24 de julio de 1995).

Orden de 14 de mayo de 1996, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se dictan normas para la elaboración de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1997. (BORM nº 111, de 15 de mayo de 1996).

Orden de 30 de mayo de 1997, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se dictan normas para la elaboración de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1998. (BORM nº 139, de 19 de junio de 1997).

Orden de 12 de junio de 1998, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se dictan normas para la elaboración de los Presupuestos Generales de la Región de Murcia para 1999. (Suplemento nº 2 del BORM nº 139, de 19 de junio de 1998).

Orden de 18 de junio de 1999, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se dictan normas para la elaboración de los Presupuestos Generales de la Región de Murcia para 2000. (Suplemento nº 2 del BORM nº 152, de 5 de junio de 1999).

Orden de 15 de junio de 2000, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se dictan normas para la elaboración de los Presupuestos Generales de la Región de Murcia para 2001. (Suplemento nº 2 del BORM nº 142, de 21 de junio de 2000).

Orden de 29 de junio de 2001, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se dictan normas para la elaboración de los Presupuestos Generales de la Región de Murcia para 2002. (Suplemento nº 2 del BORM nº 156, de 7 de julio de 2001).

Orden de 21 de junio de 2002, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se dictan normas para la elaboración de los Presupuestos Generales de la Región de Murcia para 2003. (Suplemento nº 2 del BORM nº 152, de 3 de julio de 2002).

#### Otras Normas

Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia de 22 de abril de 1983. Boletín Oficial de la Región de Murcia nº 113 de 18 de mayo de 1983.

Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia de 14 de abril de 1988. Boletín Oficial de la Región de Murcia nº 196 de 18 de agosto de 1988.

Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia de 13 de junio de 2002. Boletín Oficial de la Región de Murcia nº 155 de 6 de julio de 2002.

## **APÉNDICES**

## APÉNDICE 1 - ORGANISMOS AUTÓNOMOS.

<b>ORGANISMOS AUTÓNOMOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA</b>	
<u>Nombre</u>	<u>Vigencia</u>
Instituto de Fomento <sup>371</sup>	1984 - 1986
Agencia Regional para el Medio Ambiente	1986 - 1993
Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia	1986 - actualidad
Imprenta Regional	1986 - actualidad
Servicio de Salud de la Región de Murcia	1990 - 1994
Agencia Regional de Recaudación	1996 - actualidad
Instituto de la Vivienda y el Suelo	1999 - actualidad
Instituto de Seguridad y Salud Laboral de la Región de Murcia	2000 - actualidad
Instituto Murciano de Investigación y Desarrollo Agrario y Alimentario	2002 - actualidad
Servicio Regional de Empleo y Formación	2002 - actualidad
Instituto de la Mujer de la Región de Murcia	2002 - actualidad
Instituto de la Juventud de la Región de Murcia	2002 - actualidad
Fuente: elaboración propia a partir de Informes de Fiscalización (Tribunal de Cuentas)	

<sup>371</sup> En 1986 se transforma en empresa pública.

## APÉNDICE 2 - IMPULSO FISCAL.

El indicador de Impulso Fiscal del FMI se calcula a partir de una variable denominada Efecto Cíclico del Presupuesto ( $ECP_t$ ), cuya expresión es:

$$ECP_t = \frac{Y_t^P}{Y_0^P} \cdot b_0 + IT_0 \cdot \left( \frac{Y_t}{Y_0} - \frac{Y_t^P}{Y_0^P} \right) - b_t \quad [45.]$$

siendo  $b_t$  el déficit público efectivo en el momento "t",  $IT$  los ingresos totales no financieros (capítulos 1 a 7) en proporción al PIB,  $Y_t$  e  $Y_t^P$  la renta observada y potencial en el momento "t" respectivamente. A partir de la expresión [45] calculamos el saldo cíclico neutral ( $SCN$ ) como:

$$SCN_t = IT_0 \cdot \frac{Y_t}{Y_0} - G_0 \frac{Y_t^P}{Y_0^P} \quad [46.]$$

siendo  $G_0$  el gasto total no financiero (capítulos 1 a 7) en proporción al PIB. La acción discrecional del presupuesto viene determinada por la diferencia entre el déficit público efectivo y el saldo cíclico neutral, siendo el Impulso Fiscal ( $IF_t$ ):

$$IF_t = ECP_t - ECP_{t-1} \quad [47.]$$

Cuando el Impulso fiscal sea positivo, nos informará de que la política fiscal ha sido más expansiva que en el ejercicio presupuestario precedente y viceversa.

Para aplicar la expresión [47] al caso de la Región de Murcia, en primer lugar procede calcular el PIB potencial. Para ello aplicamos el filtro Hodrick-Prescott a la serie real de  $y_t$  procedente de la Contabilidad Regional de España elaborada por el INE

y multiplicando el resultado obtenido por el deflactor del PIB a precios de mercado. El filtro Hodrick-Prescott<sup>372</sup> se obtiene resolviendo el siguiente problema de minimización:

$$\underset{y_t^P}{Min} \sum_{t=1}^T (y_t - y_t^P)^2 + \lambda \cdot \sum_{t=2}^{T-1} [(y_{t+1}^P - y_t) - (y_t^P - y_{t-1}^P)]^2$$

siendo  $\lambda$  el multiplicador de Lagrange,  $y_t$  la renta en el momento "t" e  $y_t^P$  la renta potencial en el momento "t". Lo habitual es tomar un valor  $\lambda = 100$  cuando se trabaja con series temporales anuales, si bien en ocasiones suele recurrirse a valores inferiores<sup>373</sup> ( $\lambda = 10, \lambda = 5$ ). Nosotros hemos realizado nuestros cálculos con un valor  $\lambda = 100$ . En el Cuadro 66 hemos computado la renta nominal de la Región de Murcia ( $Y_t$ ), el deflactor del PIB, la renta real  $y_t$ , la renta real filtrada  $y_t^P$ , y el cálculo de la renta potencial<sup>374</sup> ( $Y_t$ ).

En el Cuadro 67 ofrecemos los resultados de la estimación del Impulso Fiscal. Aparecen registrados para cada año el saldo cíclico neutral ( $SCN_t$ ), el déficit público efectivo ( $b_t$ ), el efecto cíclico del presupuesto ( $ECP_t$ ) y el Impulso Fiscal ( $IF_t$ ).

Un procedimiento análogo hemos aplicado teniendo en cuenta el déficit primario, esto es, el déficit público excluidos los intereses (capítulo 3). Mediante la comparación de las dos estimaciones podremos discriminar la influencia de los gastos financieros en la orientación de la política fiscal. En el Cuadro 68 ofrecemos los resultados.

<sup>372</sup> Véase Prescott (1986) y Hodrick y Prescott (1997).

<sup>373</sup> Por ejemplo, Gómez Jiménez (1993, p. 14) emplea un valor  $\lambda = 5$ .

<sup>374</sup> El cálculo se ha efectuado con la aplicación EViews 3.1.

Cuadro 66

<b>RENTA NOMINAL Y RENTA POTENCIAL</b> Millones de Pesetas					
AÑO	$Y_t$	Deflactor	$y_t$	$y_t^P$	$Y_t^P$
1983	539.950	1,43334959	376.705	381.711	547.125
1984	613.604	1,59994029	383.517	394.529	631.223
1985	673.522	1,72303812	390.892	407.881	702.795
1986	804.346	1,91371576	420.306	421.708	807.030
1987	891.316	2,02560241	440.025	435.780	882.717
1988	967.026	2,14013795	451.852	449.854	962.750
1989	1.089.929	2,29190184	475.557	463.730	1.062.823
1990	1.250.724	2,45945254	508.538	477.226	1.173.714
1991	1.354.574	2,63425849	514.215	490.279	1.291.522
1992	1.447.517	2,81526485	514.167	503.141	1.416.476
1993	1.483.849	2,93744204	505.150	516.302	1.516.607
1994	1.585.416	3,05464571	519.018	530.361	1.620.064
1995	1.668.774	3,20184701	521.191	545.807	1.747.590
1996	1.773.638	3,31461138	535.097	563.015	1.866.176
1997	1.925.246	3,39146108	567.675	582.115	1.974.220
1998	2.069.059	3,47277582	595.794	602.956	2.093.931
1999	2.209.867	3,56834416	619.298	625.244	2.231.086
2000	2.433.675	3,69249724	659.087	648.613	2.395.000
2001	2.627.231	3,84689071	682.949	672.636	2.587.558
2002	2.840.882	4,01756055	707.116	696.994	2.800.216
2003	3.069.057	4,18629873	733.119	721.469	3.020.283
Fuente: Contabilidad Regional de España (INE) y elaboración propia.					



Cuadro 67

IMPULSO FISCAL TOTAL (Porcentaje sobre PIB)				
AÑO	$SCN_t$	$DP_t$	$ECP_t$	$IF_t$
1983	-0.170%	-0.170%	0.000%	---
1984	-0.192%	-0.067%	-0.125%	-0.125%
1985	-0.212%	-0.466%	0.254%	0.379%
1986	-0.156%	-0.748%	0.591%	0.337%
1987	-0.138%	-0.077%	-0.061%	-0.653%
1988	-0.146%	-0.065%	-0.080%	-0.019%
1989	-0.117%	-0.856%	0.739%	0.819%
1990	-0.066%	-1.206%	1.140%	0.402%
1991	-0.087%	-0.958%	0.872%	-0.269%
1992	-0.122%	-0.760%	0.639%	-0.233%
1993	-0.182%	-0.376%	0.193%	-0.445%
1994	-0.182%	-0.285%	0.103%	-0.090%
1995	-0.217%	-0.046%	-0.172%	-0.275%
1996	-0.224%	0.064%	-0.288%	-0.116%
1997	-0.187%	-0.075%	-0.112%	0.176%
1998	-0.168%	0.101%	-0.269%	-0.158%
1999	-0.165%	0.017%	-0.182%	0.087%
2000	-0.130%	-0.005%	-0.125%	0.057%
2001	-0.131%	0.006%	-0.137%	-0.012%
2002	-0.132%	0.001%	-0.132%	0.004%
2003	-0.130%	0.032%	-0.161%	-0.029%
Fuente: elaboración propia.				

Cuadro 68

IMPULSO FISCAL PRIMARIO (Porcentaje sobre PIB)				
AÑO	$SCN_t$	$DP_t$	$ECP_t$	$IF_t$
1983	-0.068%	-0.068%	0.000%	---
1984	-0.088%	0.059%	-0.147%	-0.147%
1985	-0.107%	-0.340%	0.233%	0.379%
1986	-0.055%	-0.613%	0.558%	0.325%
1987	-0.038%	0.120%	-0.159%	-0.716%
1988	-0.045%	0.143%	-0.188%	-0.029%
1989	-0.019%	-0.573%	0.554%	0.742%
1990	0.029%	-0.823%	0.852%	0.297%
1991	0.009%	-0.466%	0.475%	-0.376%
1992	-0.023%	-0.204%	0.181%	-0.294%
1993	-0.079%	0.176%	-0.255%	-0.436%
1994	-0.079%	0.300%	-0.379%	-0.124%
1995	-0.112%	0.496%	-0.607%	-0.229%
1996	-0.118%	0.584%	-0.702%	-0.095%
1997	-0.084%	0.327%	-0.411%	0.292%
1998	-0.066%	0.464%	-0.531%	-0.120%
1999	-0.063%	0.260%	-0.323%	0.207%
2000	-0.030%	0.185%	-0.215%	0.108%
2001	-0.031%	0.221%	-0.252%	-0.036%
2002	-0.032%	0.184%	-0.216%	0.035%
2003	-0.030%	0.199%	-0.229%	-0.013%
Fuente: elaboración propia.				

### **APÉNDICE 3 - ENDEUDAMIENTO Y COSTE FINANCIERO.**

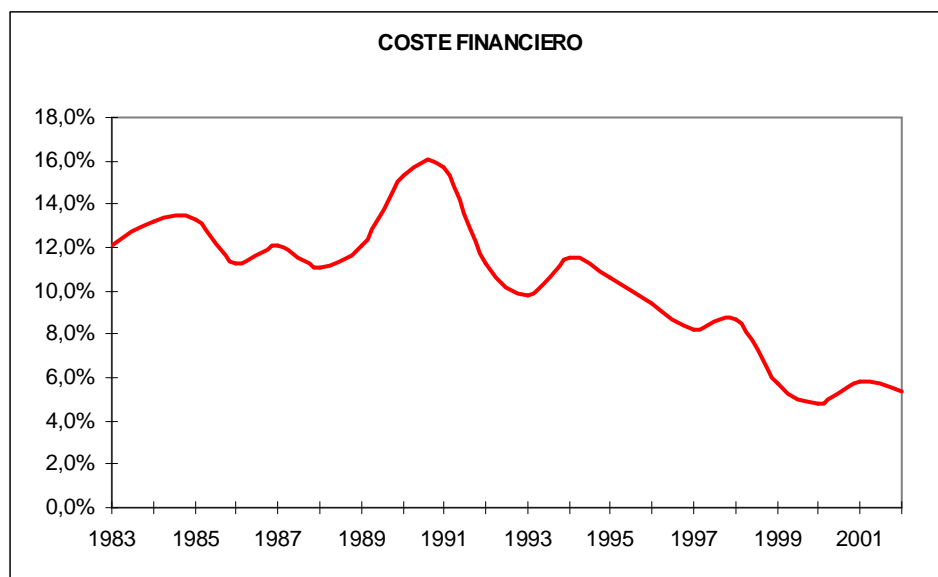
A efectos de determinar el impacto de los tipos de interés en el presupuesto de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, ha sido necesario construir un indicador del coste financiero de su endeudamiento tanto a corto como a largo plazo. Esa magnitud, que denominamos "coste financiero", es el cociente de los intereses entre el volumen de endeudamiento. Como los intereses se van generando a lo largo del ejercicio, para estimar el coste financiero del endeudamiento hemos calculado el cociente de los intereses al valor medio del endeudamiento en un periodo, esto es:

$$CosteFinanciero_t = \frac{Intereses_t}{\left( \frac{Deuda_t + Deuda_{t-1}}{2} \right)}$$

siendo  $Deuda_t$  el endeudamiento a 31 de diciembre del año "t", y  $Deuda_{t-1}$  el endeudamiento a 31 de diciembre del año "t-1" (o a 1 de enero del año "t"). Para calcular el coste financiero correspondiente al ejercicio 1983 hemos tomado, como valor de la deuda en "t-1" el endeudamiento a 31 de diciembre de 1982 de la extinta Diputación Provincial, que en esa fecha ascendía a 3.591 millones de pesetas.

En el Cuadro 69 hemos registrado el importe del endeudamiento de la Comunidad Autónoma (Administración General más Organismos Autónomos) según valor en balance, el importe de las correcciones propuestas por el Tribunal de Cuentas en sus Informes de Fiscalización, el importe corregido del endeudamiento, el importe de los intereses (capítulo 3 del presupuesto de gastos) y el coste financiero (que hemos representado en el Gráfico 41).

Gráfico 41



Cuadro 69

<b>ENDEUDAMIENTO Y COSTE FINANCIERO</b> Millones de pesetas					
Año	Según Balance (a)	Correcciones (b)	Corregido (a+b)	Intereses	Coste financiero
1983	5.532	0	5.532	553	12,123%
1984	6.145	0	6.145	773	13,240%
1985	6.689	0	6.689	853	13,293%
1986	12.677	0	12.677	1.086	11,216%
1987	16.387	0	16.387	1.760	12,111%
1988	19.925	0	19.925	2.014	11,093%
1989	35.668	-4.757	30.911	3.084	12,133%
1990	42.370	-10.700	31.670	4.797	15,331%
1991	56.750	-3.549	53.201	6.674	15,727%
1992	71.675	18.740	90.415	8.056	11,219%
1993	76.487	0	76.487	8.186	9,809%
1994	83.958	0	83.958	9.279	11,567%
1995	89.235	-2.762	86.473	9.036	10,604%
1996	101.160	8.505	109.665	9.235	9,417%
1997	91.491	-12.176	79.315	7.748	8,200%
1998	93.472	0	93.472	7.517	8,701%
1999	94.455	-774	93.681	5.376	5,745%
2000	97.552	0	97.552	4.626	4,838%
2001	97.552	0	97.552	5.637	5,778%
2002	97.552	0	97.552	5.216	5,347%
2003	97.552	0	97.552	5.141	5,270%
Fuente: elaboración propia a partir de Informes de Fiscalización.					

## **APÉNDICE 4 - TRANSPARENCIA Y CONTRASTE DE INESGADEZ.**

La reciente literatura sobre procesos presupuestarios ha desarrollado una serie de herramientas para contrastar el posible comportamiento estratégico de los presupuestadores. Se trata de saber si existen discrepancias o errores sistemáticos entre los presupuestos elaborados y los presupuestos ejecutados. Si tales discrepancias son aleatorias, lo cual indicaría ausencia de comportamiento estratégico, no cabe esperar la existencia de sesgo alguno, ni positivo ni negativo, en los valores de aquellas. Por el contrario, el comportamiento estratégico del presupuestador se caracteriza por el carácter sistemático de las diferencias entre lo presupuestado y lo ejecutado.

Un caso particular es aquel en el que el presupuestador pretende reducir la transparencia del presupuesto: necesariamente el presupuesto ejecutado diferirá del presupuesto inicialmente aprobado. Ello puede producirse cuando el Gobierno pretende ocultar los verdaderos objetivos de la política fiscal. Si, por ejemplo, pretende ofrecer una imagen de Gobierno fiscalmente disciplinado, puede presentar inicialmente un presupuesto cuyos ingresos estén "hinchados", de modo que la discrepancia entre los ingresos ejecutados y los presupuestados será sistemáticamente negativa. La falta de transparencia en el proceso presupuestario se caracteriza, precisamente, por la posibilidad de recurrir sistemáticamente a este tipo de "presupuestación creativa".

Formalmente si  $R_t^j$  es el valor observado en el ejercicio "t" (Presupuesto Ejecutado) de una partida presupuestaria ( $j$ ), y  $F_t^j$  es el valor presupuestado de esa misma partida (Presupuesto Inicial) para el ejercicio "t", se trata de saber si el error de predicción, que viene dado por la expresión  $e_t^j = R_t^j - F_t^j$ , es o no insesgado. También puede efectuarse este contraste definiendo el error de predicción como el porcentaje de desviación respecto de los valores presupuestados  $\left( e_t^j = \frac{R_t^j}{F_t^j} - 1 \right)$ .

En la práctica, probar la insesgadez de la variable  $e_t^j$  puede enfrentarse a diversos problemas. Particularmente importante, en el caso que nos ocupa, es el de la extensión o amplitud de las series empleadas. Para el caso de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, nuestro análisis comprende el periodo 1983 - 2003, con lo que sólo disponemos de 21 observaciones para cada partida presupuestaria a partir de la cual pretendamos construir  $e_t^j$ . En dicho caso es aconsejable recurrir a contrastes no paramétricos, muy potentes frente a fenómenos de no normalidad y heteroscedasticidad<sup>375</sup>. En materia presupuestaria cabe destacar los trabajos de Campbell y Ghysels (1995 y 1997) en relación con las previsiones presupuestarias estadounidenses y canadiense. En el caso español, esta metodología ha sido empleada por Pons y Solé (2001) al caso de los Presupuestos Generales del Estado.

Concretamente los contrastes no paramétricos empleados en los trabajos citados, y que nosotros aplicaremos al caso de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, se basan en el "Tests de Signos" y en el "Test de Wilcoxon" con rangos de signos. Definido el error de predicción  $e_t^j$  como la diferencia relativa entre los valores ejecutados y los valores presupuestados,  $\left( e_t^j = \frac{R_t^j}{F_t^j} - 1 \right)$ , consideraremos la variable  $u(z)$ , siendo  $u(z) = 1$  para  $z \geq 0$  y  $u(z) = 0$  para  $z < 0$ . A partir de ahí se definen los estadísticos  $S$  y  $W$  como:

$$S = \sum_{t=1}^T u(e_t) \quad , \quad W = \sum_{t=1}^T u(e_t) R_t^+$$

estando los datos de  $e_t^j$  ordenados en sentido creciente, y siendo  $T$  el tamaño muestral (21 en nuestro caso). Bajo el supuesto de que los errores  $e_t$  son independientes con mediana cero, el test de signos  $S$  se distribuye  $Bin(T, 0.5)$ , es decir, según una distribución binomial, con  $T$  observaciones y con probabilidad 0.5. Por otra parte, el

<sup>375</sup> Las bases teóricas del empleo de técnicas no paramétricas en la identificación de la insesgadez se encuentran en Dufour (1981) y Campbell y Dufour (1991, 1994).

estadístico  $W$  sigue una distribución de Wilcoxon de rangos con signos<sup>376</sup>. Según el test de signos  $S$ , la variable  $e_i$  es insesgada si el número de errores positivos es similar al número de errores negativos. En el caso del test  $W$  además del signo de los errores se tiene en cuenta la magnitud de los mismos: la variable  $e_i$  será insesgada si la suma de los errores con signo positivo es similar a la suma de los errores de signo negativo.

En el Cuadro 71 ofrecemos los resultados de ambos tests aplicados a las grandes partidas del presupuesto de ingresos<sup>377</sup>. En el Cuadro 72 hacemos otro tanto en relación con el presupuesto de gastos y, finalmente, en el Cuadro 70 en relación con el déficit público. Las partidas de ingresos muestran todas ellas ausencia de sesgo. En cuanto a los gastos, existe sesgo en el Capítulo 1 (Personal, positivo), el Capítulo 3 (Intereses, negativo), el Capítulo 6 (Inversiones Reales, negativo) y el capítulo 8 (Activos Financieros, positivo). El déficit público también muestra sesgo sistemático negativo.

---

<sup>376</sup> Ambas distribuciones están tabuladas, si bien en muestras con tamaño elevado ambos tests siguen una distribución normal.

<sup>377</sup> Hemos empleado la aplicación informática Eviews 3.1.



Cuadro 70

<b>DÉFICIT Y FASES DEL PRESUPUESTO</b> Millones de pesetas			
AÑO	Inicial ( $F_t$ )	Ejecutado ( $R_t$ )	Diferencia ( $e_t$ )
1983	-2,119	-919	-56.62%
1984	-2,330	-412	-82.32%
1985	-2,057	-3,141	52.71%
1986	-5,554	-6,014	8.28%
1987	-3,124	-687	-78.01%
1988	-2,975	-633	-78.71%
1989	-11,124	-9,327	-16.15%
1990	-15,767	-15,088	-4.31%
1991	-12,421	-12,983	4.52%
1992	-11,161	-11,007	-1.38%
1993	-7,809	-5,574	-28.62%
1994	-4,511	-4,525	0.31%
1995	-4,595	-762	-83.41%
1996	-3,121	1,127	-136.10%
1997	-4,262	-1,451	-65.95%
1998	-1,630	2,091	-228.25%
1999	-1,440	377	-126.16%
2000	-1,219	-120	-90.16%
2001	-307	159	-151.68%
2002	-158	17	-110.96%
2003	-4	969	-24325.00%
Fuente: elaboración propia a partir de Anexo.			

Cuadro 71

TEST DE INESGADEZ ERROR EN EL PRESUPUESTO DE INGRESOS					
	Media	Mediana	Des. Típica	Test Mediana	Wilcoxon
Impuestos Directos	-0.034211	-0.04277	0.1495	0.3833	0.1433
Impuestos Indirectos	0.133644	0.014234	0.830846	0.6636	0.7022
Tasas	-0.083897	-0.025337	0.192065	0.6636	0.1541
Transf. Corrientes	0.058047	0.033542	0.168893	0.3833	0.1099
Ingresos Patrimoniales	0.088092	0.055937	0.405704	0.3833	0.4042
Enaj. Invers. Reales <sup>378</sup>	1904.814	-0.814	8728.475	0.0784	0.3836
Transf. de Capital	-0.009182	-0.048797	0.332604	0.6636	0.7544
Activos financieros	-0.018672	-0.309035	0.710434	0.1892	0.1984
Pasivos Financieros	-0.022348	-0.003874	0.496614	0.1892	0.4445
Fuente: elaboración propia. Ver Anexo 4.					

Cuadro 72

TEST DE INESGADEZ ERROR EN EL PRESUPUESTO DE GASTOS					
	Media	Mediana	Des. Típica	Test Mediana	Wilcoxon
Personal	0.020725	-0.01929	0.312582	0.0266	0.0123
Bienes y servicios	0.00468	-0.012917	0.10062	0.6636	0.7282
Intereses	-0.079453	-0.063224	0.162065	0.0072	0.0083
Transf., Corrientes	0.070361	0.040673	0.376438	0.3833	0.4870
Inversiones Reales	-0.105681	-0.070081	0.152139	0.0072	0.0054
Transf. de Capital	-0.02897	-0.008394	0.247098	1.0000	0.6265
Activos financieros	0.690386	0.29386	1.271782	0.0266	0.0261
Pasivos Financieros	0.734263	0.0000401	1.485998	1.0000	0.1099
Fuente: elaboración propia. Ver Anexo 4.					

<sup>378</sup> Se excluye el valor del ejercicio 1992 (4047053,6%) para no distorsionar el cálculo de la media, mediana y desviación típica.

Cuadro 73

TEST DE INESGADEZ DÉFICIT PÚBLICO					
	<u>Media</u>	<u>Mediana</u>	<u>Des. Típica</u>	<u>Test Mediana</u>	<u>Wilcoxon</u>
Déficit Público	-12.18951	-0.780116	52.94669	0.0072	0.0007
Fuente: elaboración propia.					

## APÉNDICE 5 - CARGA FINANCIERA Y DÉFICIT PÚBLICO.

Supongamos el caso más sencillo en el que el déficit público se financia exclusivamente mediante operaciones de crédito, esto es, no se liquidan activos financieros. Sea  $DP_t$  el déficit público en el ejercicio  $t$ , sea  $B_t$  el saldo vivo de las operaciones de crédito en el mismo ejercicio, entonces se cumple:

$$DP_t = \Delta B_t = B_t - B_{t-1} \quad [48.]$$

La expresión [48] indica que el déficit público se financia mediante el incremento en el nivel de endeudamiento. Podremos suponer sin pérdida de generalidad, que las operaciones de crédito se liquidan mediante operaciones anuales de cuota constante<sup>379</sup> con una duración de  $n$  ejercicios presupuestarios al tipo de interés  $i$ , esto es:

$$B_t = C_t \cdot \frac{1 - (1+i)^{-n}}{i} = C_t \cdot a_{\overline{n}|i} \quad [49.]$$

siendo  $C_t$  la carga financiera (capítulo 3 + capítulo 9 del presupuesto de gastos) generada por el nivel de endeudamiento  $B_t$ , para una operación concertada al tipo de interés  $i$  con  $n$  años de duración<sup>380</sup>. Sustituyendo la expresión [49] en [48] obtenemos:

$$DP_t = (C_t - C_{t-1}) \cdot a_{\overline{n}|i} \quad [50.]$$

---

<sup>379</sup> Esto es, el denominado "sistema francés".

<sup>380</sup> En las mismas condiciones, al periodo  $t-1$  correspondería un nivel de endeudamiento  $B_{t-1}$  y una anualidad por amortización más intereses  $C_{t-1}$ .

Al limitar la carga financiera a un porcentaje  $\alpha$  de los ingresos corrientes  $IC_t$ , la expresión [50] quedaría:

$$DP_t = (\alpha \cdot IC_t - C_{t-1}) \cdot a_{ni} \quad [51.]$$

Las derivadas parciales de la expresión [51] son las siguientes (hemos incluido el signo de cada variable para clarificar el signo total de la derivada):

$$\frac{\partial DP_t}{\partial IC_t} = \alpha^{(+)} \cdot a_{n,i}^{(+)} > 0 \quad [52.]$$

$$\frac{\partial DP_t}{\partial C_{t-1}} = -a_{n,i}^{(+)} < 0 \quad [53.]$$

$$\frac{\partial DP_t}{\partial n} = \frac{\partial DP_t}{\partial a_{n,i}} \cdot \frac{\partial a_{n,i}}{\partial n} = \underbrace{(\alpha \cdot IC_t - C_0)}_{(+)} \cdot \underbrace{\frac{(1+i)^{-n} \ln(1+i)}{i}}_{(+)} > 0 \quad [54.]$$

$$\frac{\partial DP_t}{\partial i} = \frac{\partial DP_t}{\partial a_{n,i}} \cdot \frac{\partial a_{n,i}}{\partial i} = \underbrace{(\alpha \cdot IC_t - C_0)}_{(+)} \cdot \underbrace{\frac{i[-n(1+i)^{-n-1}] - [1 - (1+i)^{-n}]}{i}}_{(-)} < 0 \quad [55.]$$

]

## APÉNDICE 6 - SOSTENIBILIDAD FISCAL.

En el epígrafe 5.4 hemos empleado un indicador de sostenibilidad fiscal denominado "Gap Fiscal de Medio Plazo", que nos informa de la capacidad del presupuesto para mantener la ratio de endeudamiento/PIB en una senda estable, dado el superávit primario, el tipo de interés y la tasa de crecimiento del PIB.

Siguiendo la formulación de Gómez Jiménez (1993), este indicador de sostenibilidad fiscal se deriva de la restricción presupuestaria intertemporal del Gobierno, según la cual:

$$\frac{dB}{dt} = GD + TR - IT + r \cdot B = D + r \cdot B \quad [56.]$$

siendo  $t$  el tiempo,  $B$  la deuda pública,  $GD$  el gasto público en bienes y servicios,  $TR$  son transferencias,  $IT$  son los ingresos no financieros,  $D$  el déficit primario y  $r$  el tipo de interés real. En ratio sobre el PIB, la expresión anterior se transforma en:

$$\frac{db}{dt} = g + tr - ti + (r - y) \cdot b = d + (r - y) \cdot b \quad [57.]$$

siendo  $y$  la tasa real de crecimiento del PIB. A partir de ahí se define la ratio de presión fiscal sostenible ( $it^*$ ) como:

$$it^* = (r - y) \cdot \left[ \int_0^{\infty} (g_t + tr_t) \cdot e^{-(r-y)t} \cdot dt + b_0 \right] \quad [58.]$$

De ahí se obtiene un primer indicador de sostenibilidad fiscal denominado "Gap Primario", esto es, el superávit primario  $s_t$  necesario para estabilizar la ratio de endeudamiento ( $b_t$ ) en su nivel actual:

$$GP_t = it_t - it_t^* = s_t - (r - y) \cdot b_t \quad [59.]$$

El "Gap Fiscal de Medio Plazo" es una derivación del "Gap Primario" en la que el superávit primario ( $s_t^*$ ) es una media del valor actual y de los valores observados en los dos ejercicios siguientes:

$$GM_t = s_t^* - (r - y) \cdot b_t \quad [60.]$$

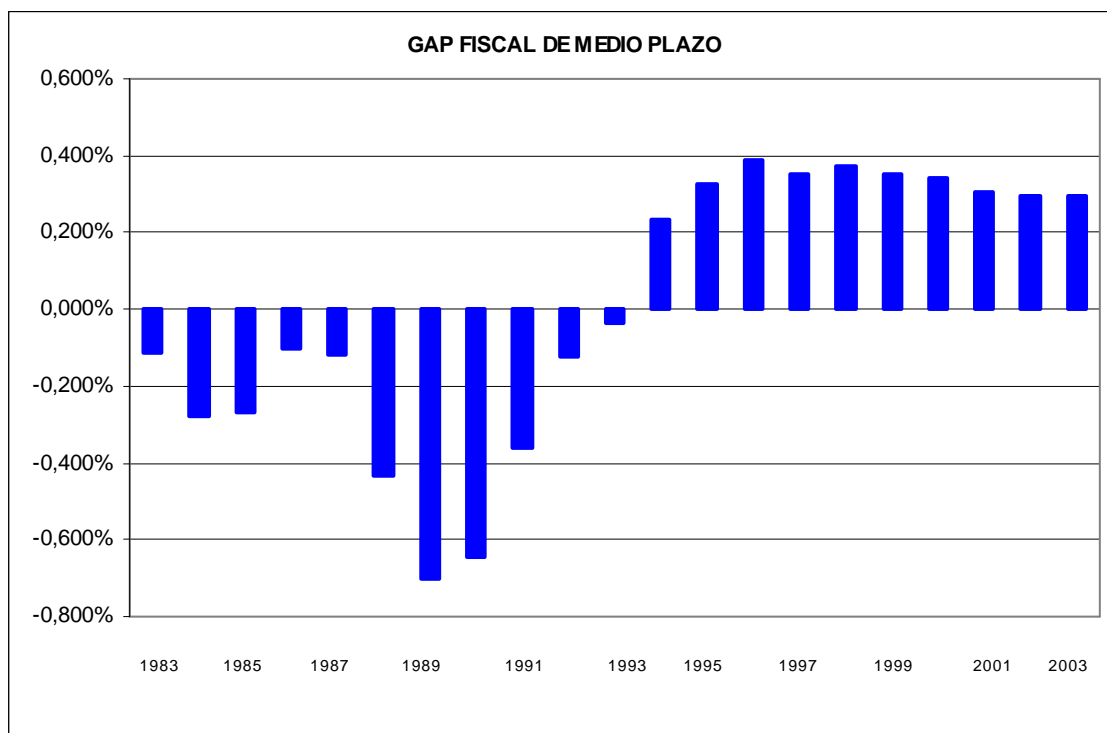
La expresión  $(r - y)$  la hemos aproximado con la diferencia entre el coste financiero de la deuda (en términos nominales, véase Apéndice 3) y la tasa nominal de crecimiento del PIB regional. Al restar dos variables nominales se elimina la inflación implícita en cada una de ellas. Concretamente, el valor de  $(r - y)_t$  es el valor medio de la expresión  $(r - y)$  en los ejercicios "t", "t+1" y "t+2". Hemos tomado el valor medio de esos tres periodos, siguiendo en parte la recomendación de Gómez Jiménez (1993), para evitar la volatilidad inducida por las variaciones en ambas variables. Finalmente,  $b_t$  es el endeudamiento total de la Comunidad Autónoma en el ejercicio t. Para los ejercicios 2002 y 2003 no es materialmente posible calcular la media del superávit primario del ejercicio con el de los dos siguientes, de modo que en el ejercicio 2002  $s_t^*$  recoge la media correspondiente a 2002 y 2003 y, en 2003  $s_t^*$  recoge exclusivamente el superávit primario del ejercicio.

Cuadro 74

GAP FISCAL DE MEDIO PLAZO (Porcentaje sobre PIB)							
	Déficit primario	$s_t^*$	$r$	$y$	$r - y$	$b_t$	$GM_t$
1983	-0,068%	-0,116%	12,123%	17,204%	-5,081%	1,025%	-0.111%
1984	0,059%	-0,298%	13,240%	13,641%	-0,401%	1,001%	-0.280%
1985	-0,340%	-0,277%	13,293%	9,765%	3,528%	0,993%	-0.266%
1986	-0,613%	-0,116%	11,216%	19,424%	-8,208%	1,576%	-0.102%
1987	0,120%	-0,103%	12,111%	10,813%	1,299%	1,839%	-0.121%
1988	0,143%	-0,415%	11,093%	8,494%	2,599%	2,060%	-0.434%
1989	-0,573%	-0,652%	12,133%	12,709%	-0,576%	2,836%	-0.671%
1990	-0,816%	-0,529%	15,331%	14,753%	0,578%	2,532%	-0.614%
1991	-0,566%	-0,198%	15,727%	8,303%	7,424%	3,928%	-0.326%
1992	-0,204%	0,091%	11,219%	6,861%	4,357%	6,246%	-0.124%
1993	0,176%	0,324%	9,809%	2,510%	7,299%	5,155%	-0.038%
1994	0,300%	0,460%	11,567%	6,845%	4,722%	5,296%	0.233%
1995	0,496%	0,469%	10,604%	5,258%	5,346%	5,182%	0.325%
1996	0,584%	0,459%	9,417%	6,284%	3,133%	6,183%	0.389%
1997	0,327%	0,351%	8,200%	8,548%	-0,348%	4,120%	0.354%
1998	0,464%	0,303%	8,701%	7,470%	1,231%	4,518%	0.374%
1999	0,260%	0,222%	5,745%	6,805%	-1,060%	4,239%	0.350%
2000	0,185%	0,197%	4,838%	10,128%	-5,290%	4,008%	0.341%
2001	0,221%	0,201%	5,778%	7,953%	-2,175%	3,713%	0.304%
2002	0,184%	0,192%	5,347%	8,132%	-2,785%	3,434%	0.295%
2003	0,199%	0,199%	5,270%	8,032%	-2,762%	3,179%	0.294%
Fuente: elaboración propia.							



Gráfico 42



## **ANEXOS**

**ANEXO 1. LIQUIDACIONES PRESUPUESTARIAS.**

PRESUPUESTO DE INGRESOS 1983 Millones de pesetas				
		<u>Inicial</u>	<u>Definitivo</u>	<u>Ejecutado</u>
Capítulo 1	Impuestos Directos	173	173	171
Capítulo 2	Impuestos Indirectos	3.171	3.171	2.865
Capítulo 3	Tasas y Otros	457	507	432
Capítulo 4	Transferencias Corrientes	2.039	2.039	2.108
Capítulo 5	Ing. Patrimoniales	151	151	194
Capítulo 6	Enaj. Inv. Reales	0	0	0
Capítulo 7	Transferencias Capital	1.220	2.064	932
Capítulo 8	Activos Financieros	176	176	87
Capítulo 9	Pasivos Financieros	2.772	5.033	1.847

PRESUPUESTO DE GASTOS 1983 Millones de pesetas				
		<u>Inicial</u>	<u>Definitivo</u>	<u>Ejecutado</u>
Capítulo 1	Personal	2.658	2.693	2.395
Capítulo 2	Bienes Corrientes y Servicios	1.146	1.202	1.055
Capítulo 3	Intereses	752	757	553
Capítulo 4	Transferencias Corrientes	1.240	1.469	1.359
Capítulo 6	Inversiones Reales	2.488	6.111	1.902
Capítulo 7	Transferencias Capital	1.046	1.236	356
Capítulo 8	Activos Financieros	418	1.217	291
Capítulo 9	Pasivos Financieros	412	412	406
Fuente: Cuenta General e Informes de Fiscalización del Tribunal de Cuentas.				

PRESUPUESTO DE INGRESOS				
1984				
Millones de pesetas				
		<u>Inicial</u>	<u>Definitivo</u>	<u>Ejecutado</u>
Capítulo 1	Impuestos Directos	173	173	242
Capítulo 2	Impuestos Indirectos	3.851	3.851	4.057
Capítulo 3	Tasas y Otros	931	967	549
Capítulo 4	Transferencias Corrientes	4.911	5.630	5.266
Capítulo 5	Ing. Patrimoniales	251	251	261
Capítulo 6	Enaj. Inv. Reales	0	0	0
Capítulo 7	Transferencias Capital	4.089	5.368	1.696
Capítulo 8	Activos Financieros	312	1.720	196
Capítulo 9	Pasivos Financieros	2.583	4.873	803

PRESUPUESTO DE GASTOS				
1984				
Millones de pesetas				
		<u>Inicial</u>	<u>Definitivo</u>	<u>Ejecutado</u>
Capítulo 1	Personal	4.890	5.097	4.239
Capítulo 2	Bienes Corrientes y Servicios	1.657	1.721	1.419
Capítulo 3	Intereses	921	921	773
Capítulo 4	Transferencias Corrientes	2.453	2.897	2.694
Capítulo 6	Inversiones Reales	5.409	9.845	2.710
Capítulo 7	Transferencias Capital	1.206	1.620	649
Capítulo 8	Activos Financieros	193	582	292
Capítulo 9	Pasivos Financieros	373	373	360

Fuente: Cuenta General e Informes de Fiscalización del Tribunal de Cuentas.

PRESUPUESTO DE INGRESOS 1985 Millones de pesetas				
		<u>Inicial</u>	<u>Definitivo</u>	<u>Ejecutado</u>
Capítulo 1	Impuestos Directos	270	270	245
Capítulo 2	Impuestos Indirectos	4.664	4.664	4.809
Capítulo 3	Tasas y Otros	2.301	2.367	1.237
Capítulo 4	Transferencias Corrientes	9.132	9.610	8.403
Capítulo 5	Ing. Patrimoniales	376	376	258
Capítulo 6	Enaj. Inv. Reales	0	0	0
Capítulo 7	Transferencias Capital	4.044	7.961	4.593
Capítulo 8	Activos Financieros	526	2.378	265
Capítulo 9	Pasivos Financieros	2.462	5.917	2.170

PRESUPUESTO DE GASTOS 1985 Millones de pesetas				
		<u>Inicial</u>	<u>Definitivo</u>	<u>Ejecutado</u>
Capítulo 1	Personal	7.182	7.149	6.153
Capítulo 2	Bienes Corrientes y Servicios	2.940	2.993	2.643
Capítulo 3	Intereses	1.201	1.210	853
Capítulo 4	Transferencias Corrientes	3.650	4.203	4.086
Capítulo 6	Inversiones Reales	6.104	13.149	7.345
Capítulo 7	Transferencias Capital	1.766	3.104	1.604
Capítulo 8	Activos Financieros	400	686	466
Capítulo 9	Pasivos Financieros	532	1.113	1.090
Fuente: Cuenta General e Informes de Fiscalización del Tribunal de Cuentas.				

PRESUPUESTO DE INGRESOS 1986 Millones de pesetas				
		<u>Inicial</u>	<u>Definitivo</u>	<u>Ejecutado</u>
Capítulo 1	Impuestos Directos	297	297	272
Capítulo 2	Impuestos Indirectos	11.502	11.502	10.685
Capítulo 3	Tasas y Otros	3.065	3.283	2.243
Capítulo 4	Transferencias Corrientes	4.893	5.164	4.879
Capítulo 5	Ing. Patrimoniales	340	340	168
Capítulo 6	Enaj. Inv. Reales	0	0	0
Capítulo 7	Transferencias Capital	3.969	7.550	3.328
Capítulo 8	Activos Financieros	732	732	254
Capítulo 9	Pasivos Financieros	6.124	12.672	11.447

PRESUPUESTO DE GASTOS 1986 Millones de pesetas				
		<u>Inicial</u>	<u>Definitivo</u>	<u>Ejecutado</u>
Capítulo 1	Personal	9.063	8.960	7.699
Capítulo 2	Bienes Corrientes y Servicios	2.898	2.968	2.633
Capítulo 3	Intereses	1.832	1.858	1.086
Capítulo 4	Transferencias Corrientes	4.974	5.223	4.977
Capítulo 6	Inversiones Reales	7.812	14.270	8.408
Capítulo 7	Transferencias Capital	3.041	5.033	2.787
Capítulo 8	Activos Financieros	521	510	287
Capítulo 9	Pasivos Financieros	781	3.077	2.795
Fuente: Cuenta General e Informes de Fiscalización del Tribunal de Cuentas.				

PRESUPUESTO DE INGRESOS				
1987				
Millones de pesetas				
		<u>Inicial</u>	<u>Definitivo</u>	<u>Ejecutado</u>
Capítulo 1	Impuestos Directos	2.239	2.239	1.582
Capítulo 2	Impuestos Indirectos	9.961	9.961	10.724
Capítulo 3	Tasas y Otros	2.941	3.001	2.118
Capítulo 4	Transferencias Corrientes	8.412	9.013	9.014
Capítulo 5	Ing. Patrimoniales	330	330	434
Capítulo 6	Enaj. Inv. Reales	0	0	0
Capítulo 7	Transferencias Capital	4.828	9.274	5.213
Capítulo 8	Activos Financieros	248	2.499	211
Capítulo 9	Pasivos Financieros	4.294	5.937	1.105

PRESUPUESTO DE GASTOS				
1987				
Millones de pesetas				
		<u>Inicial</u>	<u>Definitivo</u>	<u>Ejecutado</u>
Capítulo 1	Personal	10.122	10.114	9.015
Capítulo 2	Bienes Corrientes y Servicios	2.922	2.926	2.679
Capítulo 3	Intereses	2.138	2.140	1.760
Capítulo 4	Transferencias Corrientes	5.114	5.284	4.629
Capítulo 6	Inversiones Reales	8.856	15.273	8.944
Capítulo 7	Transferencias Capital	2.684	5.055	2.745
Capítulo 8	Activos Financieros	631	685	368
Capítulo 9	Pasivos Financieros	787	787	616

Fuente: Cuenta General e Informes de Fiscalización del Tribunal de Cuentas.

PRESUPUESTO DE INGRESOS 1988 Millones de pesetas				
		<u>Inicial</u>	<u>Definitivo</u>	<u>Ejecutado</u>
Capítulo 1	Impuestos Directos	2.068	2.068	2,143
Capítulo 2	Impuestos Indirectos	8.498	8.498	8,843
Capítulo 3	Tasas y Otros	4.513	4.585	2,808
Capítulo 4	Transferencias Corrientes	13.247	13.549	12,996
Capítulo 5	Ing. Patrimoniales	434	449	458
Capítulo 6	Enaj. Inv. Reales	200	200	13
Capítulo 7	Transferencias Capital	5.780	11.696	9,351
Capítulo 8	Activos Financieros	217	1.525	277
Capítulo 9	Pasivos Financieros	4.287	15.898	1,940

PRESUPUESTO DE GASTOS 1988 Millones de pesetas				
		<u>Inicial</u>	<u>Definitivo</u>	<u>Ejecutado</u>
Capítulo 1	Personal	12.303	11.743	10,964
Capítulo 2	Bienes Corrientes y Servicios	3.244	3.600	3,339
Capítulo 3	Intereses	2.471	2.472	2,014
Capítulo 4	Transferencias Corrientes	5.702	5.833	5,681
Capítulo 6	Inversiones Reales	10.645	19.410	10,123
Capítulo 7	Transferencias Capital	3.350	8.248	5,125
Capítulo 8	Activos Financieros	824	1.232	893
Capítulo 9	Pasivos Financieros	705	6.095	2,110
Fuente: Cuenta General e Informes de Fiscalización del Tribunal de Cuentas.				



PRESUPUESTO DE INGRESOS				
1989				
Millones de pesetas				
		<u>Inicial</u>	<u>Definitivo</u>	<u>Ejecutado</u>
Capítulo 1	Impuestos Directos	2.121	2.121	2,186
Capítulo 2	Impuestos Indirectos	6.273	6.273	8,307
Capítulo 3	Tasas y Otros	8.432	8.546	6,119
Capítulo 4	Transferencias Corrientes	14.723	15.295	15,300
Capítulo 5	Ing. Patrimoniales	391	391	438
Capítulo 6	Enaj. Inv. Reales	0	0	0
Capítulo 7	Transferencias Capital	6.828	12.821	11,080
Capítulo 8	Activos Financieros	299	2.844	663
Capítulo 9	Pasivos Financieros	12.288	29.554	4,769

PRESUPUESTO DE GASTOS				
1989				
Millones de pesetas				
		<u>Inicial</u>	<u>Definitivo</u>	<u>Ejecutado</u>
Capítulo 1	Personal	14.523	14.268	13,597
Capítulo 2	Bienes Corrientes y Servicios	3.836	4.377	4,170
Capítulo 3	Intereses	3.020	3.855	3,084
Capítulo 4	Transferencias Corrientes	6.312	6.927	6,788
Capítulo 6	Inversiones Reales	15.516	24.778	16,699
Capítulo 7	Transferencias Capital	6.684	10.958	8,418
Capítulo 8	Activos Financieros	623	2.825	2,391
Capítulo 9	Pasivos Financieros	841	11.520	2,468

Fuente: Cuenta General e Informes de Fiscalización del Tribunal de Cuentas.

PRESUPUESTO DE INGRESOS 1990 Millones de pesetas				
		<u>Inicial</u>	<u>Definitivo</u>	<u>Ejecutado</u>
Capítulo 1	Impuestos Directos	2.468	2.468	2,676
Capítulo 2	Impuestos Indirectos	8.437	8.437	8,897
Capítulo 3	Tasas y Otros	7.993	8.228	8,063
Capítulo 4	Transferencias Corrientes	16.121	16.643	16,568
Capítulo 5	Ing. Patrimoniales	498	498	566
Capítulo 6	Enaj. Inv. Reales	2.000	2.000	372
Capítulo 7	Transferencias Capital	7.886	12.959	10,180
Capítulo 8	Activos Financieros	518	6.169	358
Capítulo 9	Pasivos Financieros	16.456	17.750	11,685

PRESUPUESTO DE GASTOS 1990 Millones de pesetas				
		<u>Inicial</u>	<u>Definitivo</u>	<u>Ejecutado</u>
Capítulo 1	Personal	16.775	16.970	15,925
Capítulo 2	Bienes Corrientes y Servicios	4.453	5.128	4,792
Capítulo 3	Intereses	4.808	5.429	4,797
Capítulo 4	Transferencias Corrientes	7.488	8.218	7,966
Capítulo 6	Inversiones Reales	19.209	25.347	18,328
Capítulo 7	Transferencias Capital	8.437	14.616	10,603
Capítulo 8	Activos Financieros	228	464	295
Capítulo 9	Pasivos Financieros	979	979	6,933

Fuente: Cuenta General e Informes de Fiscalización del Tribunal de Cuentas.

PRESUPUESTO DE INGRESOS 1991 Millones de pesetas				
		<u>Inicial</u>	<u>Definitivo</u>	<u>Ejecutado</u>
Capítulo 1	Impuestos Directos	2.958	2.958	3,065
Capítulo 2	Impuestos Indirectos	13.703	13.703	10,302
Capítulo 3	Tasas y Otros	8.624	8.914	8,095
Capítulo 4	Transferencias Corrientes	17.619	18.738	19,266
Capítulo 5	Ing. Patrimoniales	568	568	902
Capítulo 6	Enaj. Inv. Reales	35	35	75
Capítulo 7	Transferencias Capital	8.782	11.805	12,244
Capítulo 8	Activos Financieros	542	6.277	303
Capítulo 9	Pasivos Financieros	14.502	14.545	10,953

PRESUPUESTO DE GASTOS 1991 Millones de pesetas				
		<u>Inicial</u>	<u>Definitivo</u>	<u>Ejecutado</u>
Capítulo 1	Personal	18.045	18.528	18,212
Capítulo 2	Bienes Corrientes y Servicios	4.505	5.089	5,002
Capítulo 3	Intereses	5.762	8.218	6,674
Capítulo 4	Transferencias Corrientes	8.300	9.222	8,861
Capítulo 6	Inversiones Reales	20.204	26.176	19,743
Capítulo 7	Transferencias Capital	7.895	10.704	8,440
Capítulo 8	Activos Financieros	212	214	94
Capítulo 9	Pasivos Financieros	2.411	2.411	2,262
Fuente: Cuenta General e Informes de Fiscalización del Tribunal de Cuentas.				

## PRESUPUESTO DE INGRESOS

1992

Millones de pesetas

		<u>Inicial</u>	<u>Definitivo</u>	<u>Ejecutado</u>
Capítulo 1	Impuestos Directos	3.646	3.646	2,987
Capítulo 2	Impuestos Indirectos	14.662	14.662	10,856
Capítulo 3	Tasas y Otros	9.934	10.280	8,631
Capítulo 4	Transferencias Corrientes	19.273	22.024	24,781
Capítulo 5	Ing. Patrimoniales	537	537	258
Capítulo 6	Enaj. Inv. Reales	0	0	40
Capítulo 7	Transferencias Capital	10.099	12.392	8,999
Capítulo 8	Activos Financieros	310	2.612	364
Capítulo 9	Pasivos Financieros	12.984	12.984	24,906

## PRESUPUESTO DE GASTOS

1992

Millones de pesetas

		<u>Inicial</u>	<u>Definitivo</u>	<u>Ejecutado</u>
Capítulo 1	Personal	19.654	20.252	19,627
Capítulo 2	Bienes Corrientes y Servicios	5.134	7.056	6,501
Capítulo 3	Intereses	5.850	8.229	8,056
Capítulo 4	Transferencias Corrientes	9.789	10.524	10,242
Capítulo 6	Inversiones Reales	21.221	23.573	15,412
Capítulo 7	Transferencias Capital	7.664	9.879	7,721
Capítulo 8	Activos Financieros	31	114	107
Capítulo 9	Pasivos Financieros	2.102	2.302	2,295

Fuente: Cuenta General e Informes de Fiscalización del Tribunal de Cuentas.

PRESUPUESTO DE INGRESOS 1993 Millones de pesetas				
		<u>Inicial</u>	<u>Definitivo</u>	<u>Ejecutado</u>
Capítulo 1	Impuestos Directos	4.134	4.134	2.762
Capítulo 2	Impuestos Indirectos	15.233	15.233	10.556
Capítulo 3	Tasas y Otros	10.291	10.497	8.973
Capítulo 4	Transferencias Corrientes	28.570	29.335	26.318
Capítulo 5	Ing. Patrimoniales	559	559	330
Capítulo 6	Enaj. Inv. Reales	30	46	185
Capítulo 7	Transferencias Capital	9.099	12.211	12.990
Capítulo 8	Activos Financieros	205	205	217
Capítulo 9	Pasivos Financieros	10.450	11.705	11.705

PRESUPUESTO DE GASTOS 1993 Millones de pesetas				
		<u>Inicial</u>	<u>Definitivo</u>	<u>Ejecutado</u>
Capítulo 1	Personal	20.365	20.614	19.917
Capítulo 2	Bienes Corrientes y Servicios	5.295	5.286	5.047
Capítulo 3	Intereses	7.839	9.767	8.186
Capítulo 4	Transferencias Corrientes	8.829	9.171	8.450
Capítulo 6	Inversiones Reales	21.856	21.376	16.595
Capítulo 7	Transferencias Capital	11.541	12.563	9.494
Capítulo 8	Activos Financieros	135	241	189
Capítulo 9	Pasivos Financieros	2.711	3.461	3.457

Fuente: Cuenta General e Informes de Fiscalización del Tribunal de Cuentas.

## PRESUPUESTO DE INGRESOS

1994

Millones de pesetas

		<u>Inicial</u>	<u>Definitivo</u>	<u>Ejecutado</u>
Capítulo 1	Impuestos Directos	4.355	4.355	4.153
Capítulo 2	Impuestos Indirectos	14.313	14.313	11.499
Capítulo 3	Tasas y Otros	10.291	10.608	10.990
Capítulo 4	Transferencias Corrientes	29.232	29.857	29.790
Capítulo 5	Ing. Patrimoniales	353	353	358
Capítulo 6	Enaj. Inv. Reales	100	100	16
Capítulo 7	Transferencias Capital	12.346	14.550	8.426
Capítulo 8	Activos Financieros	157	181	147
Capítulo 9	Pasivos Financieros	8.666	8.666	7.010

## PRESUPUESTO DE GASTOS

1994

Millones de pesetas

		<u>Inicial</u>	<u>Definitivo</u>	<u>Ejecutado</u>
Capítulo 1	Personal	20.293	20.578	20.279
Capítulo 2	Bienes Corrientes y Servicios	5.644	6.041	5.571
Capítulo 3	Intereses	9.850	9.791	9.279
Capítulo 4	Transferencias Corrientes	8.322	8.472	8.326
Capítulo 6	Inversiones Reales	16.478	16.856	13.300
Capítulo 7	Transferencias Capital	14.914	16.942	13.001
Capítulo 8	Activos Financieros	85	87	86
Capítulo 9	Pasivos Financieros	4.217	4.217	2.560

Fuente: Cuenta General e Informes de Fiscalización del Tribunal de Cuentas.

PRESUPUESTO DE INGRESOS		1995		
		Millones de pesetas		
		<u>Inicial</u>	<u>Definitivo</u>	<u>Ejecutado</u>
Capítulo 1	Impuestos Directos	4.767	4.767	4.458
Capítulo 2	Impuestos Indirectos	14.961	14.961	10.889
Capítulo 3	Tasas y Otros	8.605	8.897	8.387
Capítulo 4	Transferencias Corrientes	31.520	33.714	33.763
Capítulo 5	Ing. Patrimoniales	325	325	461
Capítulo 6	Enaj. Inv. Reales	43	43	81
Capítulo 7	Transferencias Capital	14.972	17.184	12.148
Capítulo 8	Activos Financieros	134	168	160
Capítulo 9	Pasivos Financieros	7.873	7.873	7.842

PRESUPUESTO DE GASTOS		1995		
		Millones de pesetas		
		<u>Inicial</u>	<u>Definitivo</u>	<u>Ejecutado</u>
Capítulo 1	Personal	16.406	17.364	16.512
Capítulo 2	Bienes Corrientes y Servicios	4.658	4.973	4.396
Capítulo 3	Intereses	9.336	9.419	9.036
Capítulo 4	Transferencias Corrientes	14.301	15.585	14.883
Capítulo 6	Inversiones Reales	17.883	18.143	13.482
Capítulo 7	Transferencias Capital	17.204	18.907	12.641
Capítulo 8	Activos Financieros	54	171	164
Capítulo 9	Pasivos Financieros	3.358	3.371	6.090

Fuente: Cuenta General e Informes de Fiscalización del Tribunal de Cuentas.

PRESUPUESTO DE INGRESOS 1996 Millones de pesetas				
		<u>Inicial</u>	<u>Definitivo</u>	<u>Ejecutado</u>
Capítulo 1	Impuestos Directos	4.936	4.936	4.919
Capítulo 2	Impuestos Indirectos	15.436	15.436	12.770
Capítulo 3	Tasas y Otros	9.207	9.455	9.348
Capítulo 4	Transferencias Corrientes	44.596	48.411	49.066
Capítulo 5	Ing. Patrimoniales	344	683	736
Capítulo 6	Enaj. Inv. Reales	20	124	141
Capítulo 7	Transferencias Capital	15.926	18.112	15.149
Capítulo 8	Activos Financieros	122	920	101
Capítulo 9	Pasivos Financieros	7.263	7.263	15.053

PRESUPUESTO DE GASTOS 1996 Millones de pesetas				
		<u>Inicial</u>	<u>Definitivo</u>	<u>Ejecutado</u>
Capítulo 1	Personal	19.248	19.488	18.731
Capítulo 2	Bienes Corrientes y Servicios	5.452	5.639	5.286
Capítulo 3	Intereses	9.681	9.726	9.235
Capítulo 4	Transferencias Corrientes	21.984	26.491	25.420
Capítulo 6	Inversiones Reales	18.142	18.412	14.068
Capítulo 7	Transferencias Capital	19.078	21.316	18.262
Capítulo 8	Activos Financieros	88	91	82
Capítulo 9	Pasivos Financieros	4.176	4.176	3.461

Fuente: Cuenta General e Informes de Fiscalización del Tribunal de Cuentas.



PRESUPUESTO DE INGRESOS 1997 Millones de pesetas				
		<u>Inicial</u>	<u>Definitivo</u>	<u>Ejecutado</u>
Capítulo 1	Impuestos Directos	5.504	5.504	5.078
Capítulo 2	Impuestos Indirectos	15.500	15.500	14.990
Capítulo 3	Tasas y Otros	10.189	10.445	10.008
Capítulo 4	Transferencias Corrientes	48.312	48.684	53.259
Capítulo 5	Ing. Patrimoniales	540	540	464
Capítulo 6	Enaj. Inv. Reales	520	520	25
Capítulo 7	Transferencias Capital	36.808	25.458	18.000
Capítulo 8	Activos Financieros	164	2.216	112
Capítulo 9	Pasivos Financieros	12.850	12.850	10.527

PRESUPUESTO DE GASTOS 1997 Millones de pesetas				
		<u>Inicial</u>	<u>Definitivo</u>	<u>Ejecutado</u>
Capítulo 1	Personal	19.929	20.177	19.545
Capítulo 2	Bienes Corrientes y Servicios	5.297	5.482	5.356
Capítulo 3	Intereses	8.682	8.233	7.748
Capítulo 4	Transferencias Corrientes	41.955	28.817	28.564
Capítulo 6	Inversiones Reales	19.485	20.902	17.841
Capítulo 7	Transferencias Capital	26.285	28.830	24.222
Capítulo 8	Activos Financieros	28	72	51
Capítulo 9	Pasivos Financieros	8.724	9.203	21.255

Fuente: Cuenta General e Informes de Fiscalización del Tribunal de Cuentas.

## PRESUPUESTO DE INGRESOS

1998

Millones de pesetas

		<u>Inicial</u>	<u>Definitivo</u>	<u>Ejecutado</u>
Capítulo 1	Impuestos Directos	20.379	20.658	21.570
Capítulo 2	Impuestos Indirectos	18.902	18.902	19.171
Capítulo 3	Tasas y Otros	10.515	11.128	10.898
Capítulo 4	Transferencias Corrientes	56.548	44.727	43.454
Capítulo 5	Ing. Patrimoniales	858	858	534
Capítulo 6	Enaj. Inv. Reales	758	758	31
Capítulo 7	Transferencias Capital	22.154	25.912	21.311
Capítulo 8	Activos Financieros	142	488	72
Capítulo 9	Pasivos Financieros	13.749	13.749	13.700

## PRESUPUESTO DE GASTOS

1998

Millones de pesetas

		<u>Inicial</u>	<u>Definitivo</u>	<u>Ejecutado</u>
Capítulo 1	Personal	21.253	21.260	21.012
Capítulo 2	Bienes Corrientes y Servicios	5.744	6.147	5.780
Capítulo 3	Intereses	7.871	7.640	7.517
Capítulo 4	Transferencias Corrientes	47.083	35.099	34.640
Capítulo 6	Inversiones Reales	22.549	22.833	18.915
Capítulo 7	Transferencias Capital	27.243	31.932	27.014
Capítulo 8	Activos Financieros	6	15	15
Capítulo 9	Pasivos Financieros	12.255	12.255	12.255

Fuente: Cuenta General e Informes de Fiscalización del Tribunal de Cuentas.

PRESUPUESTO DE INGRESOS 1999 Millones de pesetas				
		<u>Inicial</u>	<u>Definitivo</u>	<u>Ejecutado</u>
Capítulo 1	Impuestos Directos	24.014	24.221	25.023
Capítulo 2	Impuestos Indirectos	20.731	20.731	21.999
Capítulo 3	Tasas y Otros	10.538	11.394	11.727
Capítulo 4	Transferencias Corrientes	57.811	95.660	94.339
Capítulo 5	Ing. Patrimoniales	671	671	629
Capítulo 6	Enaj. Inv. Reales	750	901	212
Capítulo 7	Transferencias Capital	23.696	28.912	20.422
Capítulo 8	Activos Financieros	323	3.026	94
Capítulo 9	Pasivos Financieros	14.175	16.675	14.799

PRESUPUESTO DE GASTOS 1999 Millones de pesetas				
		<u>Inicial</u>	<u>Definitivo</u>	<u>Ejecutado</u>
Capítulo 1	Personal	22.458	53.982	53.087
Capítulo 2	Bienes Corrientes y Servicios	6.443	8.171	7.724
Capítulo 3	Intereses	6.423	6.430	5.376
Capítulo 4	Transferencias Corrientes	49.131	54.230	52.424
Capítulo 6	Inversiones Reales	27.154	30.501	26.043
Capítulo 7	Transferencias Capital	28.041	35.809	29.320
Capítulo 8	Activos Financieros	16	28	21
Capítulo 9	Pasivos Financieros	13.041	13.041	13.815
Fuente: Cuenta General e Informes de Fiscalización del Tribunal de Cuentas.				

## PRESUPUESTO DE INGRESOS

2000

Millones de pesetas

		<u>Inicial</u>	<u>Definitivo</u>	<u>Ejecutado</u>
Capítulo 1	Impuestos Directos	24.956	25.074	26.381
Capítulo 2	Impuestos Indirectos	24.647	24.647	24.849
Capítulo 3	Tasas y Otros	12.056	12.579	12.354
Capítulo 4	Transferencias Corrientes	149.555	142.061	140.746
Capítulo 5	Ing. Patrimoniales	753	753	1.094
Capítulo 6	Enaj. Inv. Reales	750	1.123	607
Capítulo 7	Transferencias Capital	30.510	33.793	22.906
Capítulo 8	Activos Financieros	65	4.302	116
Capítulo 9	Pasivos Financieros	17.367	18.586	19.242

## PRESUPUESTO DE GASTOS

2000

Millones de pesetas

		<u>Inicial</u>	<u>Definitivo</u>	<u>Ejecutado</u>
Capítulo 1	Personal	92.742	93.564	91.525
Capítulo 2	Bienes Corrientes y Servicios	11.622	12.860	12.263
Capítulo 3	Intereses	5.311	5.321	4.626
Capítulo 4	Transferencias Corrientes	67.298	59.782	57.465
Capítulo 6	Inversiones Reales	31.418	32.101	28.620
Capítulo 7	Transferencias Capital	36.057	43.070	34.556
Capítulo 8	Activos Financieros	67	74	72
Capítulo 9	Pasivos Financieros	16.146	16.146	16.146

Fuente: Cuenta General e Informes de Fiscalización del Tribunal de Cuentas.

PRESUPUESTO DE INGRESOS 2001 Millones de pesetas				
		<u>Inicial</u>	<u>Definitivo</u>	<u>Ejecutado</u>
Capítulo 1	Impuestos Directos	27.621	27.759	26.440
Capítulo 2	Impuestos Indirectos	25.776	25.776	27.128
Capítulo 3	Tasas y Otros	13.199	13.802	15.767
Capítulo 4	Transferencias Corrientes	160.674	154.981	155.817
Capítulo 5	Ing. Patrimoniales	755	755	735
Capítulo 6	Enaj. Inv. Reales	750	798	570
Capítulo 7	Transferencias Capital	30.722	33.228	22.356
Capítulo 8	Activos Financieros	324	3.002	201
Capítulo 9	Pasivos Financieros	12.696	12.696	17.212

PRESUPUESTO DE GASTOS 2001 Millones de pesetas				
		<u>Inicial</u>	<u>Definitivo</u>	<u>Ejecutado</u>
Capítulo 1	Personal	98.301	99.509	97.691
Capítulo 2	Bienes Corrientes y Servicios	13.121	13.146	12.449
Capítulo 3	Intereses	5.995	5.740	5.637
Capítulo 4	Transferencias Corrientes	72.942	66.415	65.083
Capítulo 6	Inversiones Reales	32.616	33.468	30.331
Capítulo 7	Transferencias Capital	36.830	41.724	37.463
Capítulo 8	Activos Financieros	16	99	88
Capítulo 9	Pasivos Financieros	12.696	12.696	12.696
Fuente: Cuenta General.				

PRESUPUESTO DE INGRESOS		2002		
		Millones de pesetas		
		<u>Inicial</u>	<u>Definitivo</u>	<u>Ejecutado</u>
Capítulo 1	Impuestos Directos	55.247	55.247	46.119
Capítulo 2	Impuestos Indirectos	29.351	136.443	137.877
Capítulo 3	Tasas y Otros	15.021	15.742	17.069
Capítulo 4	Transferencias Corrientes	144.535	172.553	173.482
Capítulo 5	Ing. Patrimoniales	798	798	1.177
Capítulo 6	Enaj. Inv. Reales	752	780	594
Capítulo 7	Transferencias Capital	33.289	34.998	34.943
Capítulo 8	Activos Financieros	194	2.652	131
Capítulo 9	Pasivos Financieros	5.134	5.134	5.134

PRESUPUESTO DE GASTOS		2002		
		Millones de pesetas		
		<u>Inicial</u>	<u>Definitivo</u>	<u>Ejecutado</u>
Capítulo 1	Personal	104.921	106.203	105.137
Capítulo 2	Bienes Corrientes y Servicios	15.194	15.702	15.068
Capítulo 3	Intereses	5.568	5.256	5.216
Capítulo 4	Transferencias Corrientes	79.203	209.981	207.954
Capítulo 6	Inversiones Reales	35.759	36.560	34.184
Capítulo 7	Transferencias Capital	38.507	45.451	43.685
Capítulo 8	Activos Financieros	36	59	47
Capítulo 9	Pasivos Financieros	5.134	5.134	5.134

Fuente: Cuenta General.

PRESUPUESTO DE INGRESOS 2003 Millones de pesetas				
		<u>Inicial</u>	<u>Definitivo</u>	<u>Ejecutado</u>
Capítulo 1	Impuestos Directos	56.065	56.065	52.163
Capítulo 2	Impuestos Indirectos	148.082	150.411	155.371
Capítulo 3	Tasas y Otros	16.033	17.089	18.180
Capítulo 4	Transferencias Corrientes	186.084	186.527	180.789
Capítulo 5	Ing. Patrimoniales	931	931	1.083
Capítulo 6	Enaj. Inv. Reales	726	726	1.236
Capítulo 7	Transferencias Capital	39.417	49.578	41.146
Capítulo 8	Activos Financieros	37	2.242	123
Capítulo 9	Pasivos Financieros	7.499	7.499	7.499

PRESUPUESTO DE GASTOS 2003 Millones de pesetas				
		<u>Inicial</u>	<u>Definitivo</u>	<u>Ejecutado</u>
Capítulo 1	Personal	111.034	113.911	112.459
Capítulo 2	Bienes Corrientes y Servicios	18.272	18.371	17.586
Capítulo 3	Intereses	5.586	5.587	5.141
Capítulo 4	Transferencias Corrientes	226.676	228.546	226.557
Capítulo 6	Inversiones Reales	39.548	41.726	36.969
Capítulo 7	Transferencias Capital	46.225	55.389	50.288
Capítulo 8	Activos Financieros	33	40	33
Capítulo 9	Pasivos Financieros	7.499	7.499	7.499
Fuente: Cuenta General.				

**ANEXO 2. MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS.****Cuadro 75**

<b>MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS</b>									
<b>Millones de pesetas</b>									
	Créditos Extraordinarios	Ampliaciones	Incorporaciones	Generación de Créditos	Transferencias	Otros aumentos	Sin clasificar	Bajas y Otras	Total Valor Absoluto
1983	358	263	4.484	0	390	0	0	145	5.640
1984	303	876	4.812	368	395	0	0	381	7.135
1985	270	451	8.200	242	2.987	219	500	49	12.917
1986	459	356	6.982	922	10.282	2.355	0	38	21.394
1987	700	35	7.580	484	1.529	224	0	13	10.565
1988	2.855	5.575	8.697	2.075	2.614	0	0	0	21.816
1989	3.100	8.039	12.926	3.492	11.814	0	0	0	39.371
1990	0	1.412	7.341	5.225	2.951	0	0	0	16.929
1991	0	2.922	5.746	3.924	4.095	0	0	0	16.687
1992	1.841	3.529	2.791	2.142	2.897	0	0	0	13.200
1993	0	2.963	0	4.317	34.869	0	0	3.228	45.377
1994	0	12	0	3.048	5.406	2	0	0	8.468
1995	814	22	0	4.157	7.914	0	0	361	13.268
1996	2.167	11	791	5.548	12.031	0	0	1.791	22.339
1997	1.475	809	614	3.468	5.750	0	0	14.820	26.936
1998	997	372	1.016	5.170	5.633	0	0	14.618	27.806
1999	3.688	835	3.557	44.463	6.864	0	0	3.737	63.144
2000	1.887	1.161	501	15.120	11.240	-134	-37	7.477	40.617
2001	1.018	1.299	3.533	3.760	15.987	0	0	9.571	35.168
2002	363	6.852	2.460	134.085	18.507	0	0	4.127	166.394
2003	0	2.413	1.410	10.476	10.157	0	0	1.349	25.805
Fuente: Informes del Tribunal de Cuentas sobre Resultado de Fiscalización de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Murcia. Varios Años.									



Cuadro 76

ESTRUCTURA DE LAS MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS (Sobre el total de modificaciones)						
	Créditos Extraordinarios	Ampliaciones	Incorporaciones	Generación de Créditos	Transferencias	Bajas y Otras
1983	6,3%	4,7%	79,5%	0,0%	6,9%	2,6%
1984	4,2%	12,3%	67,4%	5,2%	5,5%	5,3%
1985	2,1%	3,5%	63,5%	1,9%	23,1%	0,4%
1986	2,1%	1,7%	32,6%	4,3%	48,1%	0,2%
1987	6,6%	0,3%	71,7%	4,6%	14,5%	0,1%
1988	13,1%	25,6%	39,9%	9,5%	12,0%	0,0%
1989	7,9%	20,4%	32,8%	8,9%	30,0%	0,0%
1990	0,0%	8,3%	43,4%	30,9%	17,4%	0,0%
1991	0,0%	17,5%	34,4%	23,5%	24,5%	0,0%
1992	13,9%	26,7%	21,1%	16,2%	21,9%	0,0%
1993	0,0%	6,5%	0,0%	9,5%	76,8%	7,1%
1994	0,0%	0,1%	0,0%	36,0%	63,8%	0,0%
1995	6,1%	0,2%	0,0%	31,3%	59,6%	2,7%
1996	9,7%	0,0%	3,5%	24,8%	53,9%	8,0%
1997	5,5%	3,0%	2,3%	12,9%	21,3%	55,0%
1998	3,6%	1,3%	3,7%	18,6%	20,3%	52,6%
1999	5,8%	1,3%	5,6%	70,4%	10,9%	5,9%
2000	5,1%	3,1%	1,3%	40,6%	30,2%	20,1%
2001	2,9%	3,7%	10,0%	10,7%	45,5%	27,2%
2002	0,2%	4,1%	1,5%	80,6%	11,1%	2,5%
2003	0,0%	9,3%	5,5%	40,6%	39,4%	5,2%
Fuente: elaboración propia a partir del Cuadro 75.						

Cuadro 77

<b>ESTRUCTURA DE LAS MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS</b> (Sobre el Presupuesto Inicial)							
	Créditos Extraordinarios	Ampliaciones	Incorporaciones	Generación de Créditos	Transferencias	Bajas y Otras	Todas
1983	3,5%	2,6%	44,1%	0,0%	3,8%	1,4%	55,5%
1984	1,8%	5,1%	28,1%	2,1%	2,3%	2,2%	41,7%
1985	1,1%	1,9%	34,5%	1,0%	12,6%	0,2%	54,3%
1986	1,5%	1,2%	22,6%	3,0%	33,3%	0,1%	69,2%
1987	2,1%	0,1%	22,8%	1,5%	4,6%	0,0%	31,8%
1988	7,3%	14,2%	22,2%	5,3%	6,7%	0,0%	55,6%
1989	6,0%	15,7%	25,2%	6,8%	23,0%	0,0%	76,7%
1990	0,0%	2,3%	11,8%	8,4%	4,7%	0,0%	27,1%
1991	0,0%	4,3%	8,5%	5,8%	6,1%	0,0%	24,8%
1992	2,6%	4,9%	3,9%	3,0%	4,1%	0,0%	18,5%
1993	0,0%	3,8%	0,0%	5,5%	44,4%	4,1%	57,8%
1994	0,0%	0,0%	0,0%	3,8%	6,8%	0,0%	10,6%
1995	1,0%	0,0%	0,0%	5,0%	9,5%	0,4%	15,9%
1996	2,2%	0,0%	0,8%	5,7%	12,3%	1,8%	22,8%
1997	1,1%	0,6%	0,5%	2,7%	4,4%	11,4%	20,7%
1998	0,7%	0,3%	0,7%	3,6%	3,9%	10,2%	19,3%
1999	2,4%	0,5%	2,3%	29,1%	4,5%	2,4%	41,3%
2000	0,7%	0,4%	0,2%	5,8%	4,3%	2,9%	14,3%
2001	0,4%	0,5%	1,3%	1,4%	5,9%	3,5%	12,9%
2002	0,1%	2,4%	0,9%	47,2%	6,5%	1,5%	58,5%
2003	0,0%	0,5%	0,3%	2,3%	2,3%	0,3%	0,0%
Fuente: elaboración propia a partir del Cuadro 75.							

**ANEXO 3. CORRECCIONES CONTABLES.**

<b>CORRECCIONES DEL TRIBUNAL DE CUENTAS A LA LIQUIDACIÓN CONTENIDA EN LA CUENTA GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA<sup>381</sup></b> (Millones de pesetas, sobre Presupuesto Consolidado)			
<b>AÑO:</b>	<b>1988</b>		
<u>Ingresos</u>		<u>Gastos</u>	
Capítulo 9:	-2.890		---
<b>AÑO:</b>	<b>1989</b>		
<u>Ingresos</u>		<u>Gastos</u>	
Capítulo 9:	-10.857	Capítulo 9:	-8.990
	-10.329		
	-173		
<b>AÑO:</b>	<b>1990</b>		
<u>Ingresos</u>		<u>Gastos</u>	
Capítulo 4	+201	Capítulo 9	+6.100
Capítulo 7	+338		
Capítulo 8	-338		
Capítulo 9	-14.929		
	+10.329		
	-53		
<b>AÑO:</b>	<b>1991</b>		
<u>Ingresos</u>		<u>Gastos</u>	
Capítulo 1	+6		---
Capítulo 2	+117		
	+63		
Capítulo 3	+124		
Capítulo 4	-243		
Capítulo 7	-424		
	+130		
Capítulo 8	-130		
Capítulo 9	-14.502		
	+10.953		

<sup>381</sup> No existen correcciones anteriores a 1988.

(continúa)			
<b>AÑO:</b>	<b>1992</b>		
<u>Ingresos</u>		<u>Gastos</u>	
Capítulo 1:	-726		
	-6	Capítulo 1:	+217
Capítulo 2:	-117		
	-63		
Capítulo 3:	-124		
Capítulo 4:	-199		
Capítulo 7:	+424		
	-1.055		
Capítulo 9:	+18.740		
<b>AÑO:</b>	<b>1993</b>		
<u>Ingresos</u>		<u>Gastos</u>	
Capítulo 1:	-399		
	+147	Capítulo 1:	-217
Capítulo 4:	-462		+198
	+247		
	-348		
Capítulo 7:	+1.055		
	+350		
	+350		
<b>AÑO:</b>	<b>1994</b>		
<u>Ingresos</u>		<u>Gastos</u>	
Capítulo 1:	+61	Capítulo 1:	+194
Capítulo 4:	+348		-198
Capítulo 7:	+145		
	-350		
<b>AÑO:</b>	<b>1995</b>		
<u>Ingresos</u>		<u>Gastos</u>	
Capítulo 1:	+224	Capítulo 1:	-194
	-48	Capítulo 9:	+2.762
Capítulo 7:	-145		
<b>AÑO:</b>	<b>1996</b>		
<u>Ingresos</u>		<u>Gastos</u>	
Capítulo 1:	+48	Capítulo 2:	+166
Capítulo 4:	+15	Capítulo 6:	-166
Capítulo 9:	+8.505		

(continúa)			
<b>AÑO:</b>	<b>1997</b>		
<u>Ingresos</u>		<u>Gastos</u>	
Capítulo 1:	+23	Capítulo 2:	+165
Capítulo 3:	+2	Capítulo 6:	-165
Capítulo 4:	-15	Capítulo 9:	+12.176
	+3		
Capítulo 7:	+2		
<b>AÑO:</b>	<b>1998</b>		
<u>Ingresos</u>		<u>Gastos</u>	
Capítulo 1:	+162		---
Capítulo 3:	-2		
	+16		
Capítulo 4:	-3		
	+4		
Capítulo 6:	+7		
Capítulo 7:	-2		
	+2		
<b>AÑO:</b>	<b>1999</b>		
<u>Ingresos</u>		<u>Gastos</u>	
Capítulo 3:	-16	Capítulo 9:	+774
Capítulo 4:	-4		
Capítulo 6:	-7		
Capítulo 7:	-2		
<b>AÑO:</b>	<b>2000</b>		
<u>Ingresos</u>		<u>Gastos</u>	
Capítulo 1:	+412		---
Capítulo 4:	-546		
	+134		
Fuente: Informes de Fiscalización del Tribunal de Cuentas. Años 1983 a 2000.			

CORRECCIONES DEL TRIBUNAL DE CUENTAS AL ENDEUDAMIENTO DE LA CUENTA GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA <sup>382</sup>			
<b><u>Año</u></b> <b><u>1989:</u></b>	Aumentos:	6.100	Operación no computada
	Disminuciones:	10.857	Operación no concertada
	Total:	-4.757	
<b><u>Año</u></b> <b><u>1990:</u></b>	Aumentos:	0	
	Disminuciones:	6.100	Amortización imputada incorrectamente
		4.600	Operación no concertada
	Total:	-10.700	
<b><u>Año</u></b> <b><u>1991:</u></b>	Aumentos:	10.953	Operaciones ejecutadas y no contabilizadas
	Disminuciones:	14.502	Operaciones no ejecutadas.
	Total:	-3.549	
<b><u>Año</u></b> <b><u>1992:</u></b>	Aumentos:	18.740	Operación ejecutada y no contabilizada.
	Disminuciones:	0	
	Total	18.740	
<b><u>Año</u></b> <b><u>1995:</u></b>	Aumentos:	0	
	Disminuciones:	2.762	Operación ejecutada y no contabilizada.
	Total	- 2.762	
<b><u>Año</u></b> <b><u>1996:</u></b>	Aumentos:	8.505	Operación ejecutada y no contabilizada.
	Disminuciones:	0	
	Total	8.505	
<b><u>Año</u></b> <b><u>1997:</u></b>	Aumentos:	0	
	Disminuciones:	12.176	Operación ejecutada y no contabilizada.
	Total	-12.176	
<b><u>Año</u></b> <b><u>1999:</u></b>	Aumentos:	0	
	Disminuciones:	774	Operación ejecutada y no contabilizada.
	Total	-774	
Fuente: Tribunal de Cuentas. Informes de Fiscalización. Varios Años.			

<sup>382</sup> No existen correcciones anteriores a 1988.

