

3. LOS PRESUPUESTOS Y LA NORMATIVA PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

*Xavier Padrós i Castillon
Montserrat Bassols i Santamaría*

Introducción

La inclusión de algunos cambios en la estructura y en el contenido de este apartado del Informe en relación con los elaborados en años anteriores obliga a efectuar unas consideraciones preliminares a modo de introducción.

En la primera parte de este estudio, y después de efectuar algunos comentarios sobre aspectos generales y sobre la parte dispositiva de las leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas para 1993, se analizan las magnitudes presupuestarias incluidas en dichas leyes: estado de ingresos, estado de gastos y, por vez primera en estos Informes, cuenta financiera. Esta parte se completa con la incorporación, también por vez primera, de una referencia a la liquidación de los presupuestos autonómicos (en este caso a la liquidación de los presupuestos de 1991, por ser éstos los últimos sobre los que se dispone de información procedente de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales), con la finalidad de proporcionar algunos datos relevantes para el contraste de las previsiones presupuestarias con los resultados de un ejercicio concreto.

En la segunda parte, y en la línea de Informes anteriores, se hace mención a las leyes de crédito extraordinario y de suplemento de crédito del ejercicio y se comentan las leyes tributarias y las demás leyes de carácter presupuestario o con incidencia financiera aprobadas a lo largo de 1993, para concluir con una síntesis de los principales ámbitos en los que se han aprobado normas reglamentarias de índole presupuestaria o financiera.

1. Los Presupuestos de las Comunidades Autónomas

A) Aspectos generales y parte dispositiva de las leyes de presupuestos

Las leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas para el ejercicio de 1993 han sido aprobadas en su mayoría con anterioridad al 1 de enero de 1993.

Concretamente, a lo largo del mes de diciembre de 1992 se aprobaron las le-

yes correspondientes a doce Comunidades Autónomas. La aprobación de las cinco restantes se produjo a lo largo del segundo trimestre de 1993: se trata de las leyes correspondientes a las Comunidades de La Rioja, Aragón, Asturias, Navarra y Cantabria.

No obstante, con relación a esta última Comunidad hay que hacer un par de consideraciones complementarias. La primera es que, con anterioridad a la Ley de presupuestos para 1993 y mediante Ley 3/1993, de 10 de marzo, se aprobaron los Presupuestos correspondientes a 1992; ejercicio en el que se mantuvo prorrogada la Ley correspondiente al año 1991. La segunda es que la Ley 5/1993, de 6 de mayo, de Presupuestos Generales de la Diputación Regional de Cantabria para 1993 ha sido objeto posteriormente de importantes modificaciones mediante la Ley 9/1993, de 28 de diciembre. Dicha ley parte de los últimos informes elaborados por el Tribunal de Cuentas sobre la gestión presupuestaria en Cantabria que indican una peligrosa y reiterada desviación de los gastos en relación a los créditos aprobados para cada ejercicio. Frente al abuso de las transferencias entre partidas y al enorme endeudamiento adquirido en buena parte a través de compromisos no autorizados por la Asamblea Regional, la Ley establece el control de dicha Asamblea sobre las transferencias entre partidas y sobre los créditos plurianuales y prórrogas que pudieran desvirtuar el espíritu de los presupuestos y en tal sentido procede a la modificación de determinados preceptos de la ley de presupuestos, así como a la suspensión y derogación de otros (el detalle de todas estas modificaciones puede seguirse en la ficha correspondiente).

En relación con aspectos comentados en informes anteriores, hay que recordar una vez más que las Comunidades de La Rioja y de Castilla-La Mancha siguen careciendo de una ley general de hacienda. Por otra parte, debe señalarse que la ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Cataluña para 1993 incluye una autorización al Gobierno para elaborar el texto refundido de la Ley de Finanzas Públicas de Cataluña, aunque la delegación no se ha hecho efectiva a lo largo del ejercicio.

En lo referente a la parte dispositiva, y aunque con una estructura similar a la de las leyes de pasados ejercicios, las leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas para 1993 han experimentado ciertos cambios en relación con los contenidos. En este sentido, puede aventurarse que la sentencia del Tribunal Constitucional 76/1992, de 14 de mayo (comentada monográficamente en el Informe correspondiente al año 1992) ha empezado a surtir sus efectos. Una simple lectura de las disposiciones adicionales de las leyes, donde tradicionalmente solían incorporarse preceptos de la más variada naturaleza, corrobora la anterior afirmación puesto que, además de una evidente reducción del número de disposiciones, ha desaparecido una buena parte de preceptos sin vinculación alguna con los estados de ingresos y gastos.

No obstante, se mantienen todavía algunas normas de carácter meramente procedimental (en particular, en materia de contratación administrativa), así como determinadas normas sobre función pública (destacando en este ámbito la creación de un cuerpo de letrados en la Ley de Cantabria) y una serie de dis-

posiciones que modifican materialmente el ordenamiento jurídico (aspecto en el cual destaca nuevamente la Ley de Navarra).

Por lo demás, y en lo referente a los contenidos típicos de las leyes de presupuestos, cabe destacar la incidencia en todas ellas del Programa de convergencia para la Unión Económica y Monetaria Europea y del Acuerdo de 20 de enero de 1992, sobre financiación de las Comunidades Autónomas. Dicha incidencia se traduce en la adopción de una serie de medidas de contención del gasto que afectan, entre otros aspectos, a los créditos de personal (que no sufren variación respecto a las retribuciones correspondientes al año 1992, sin perjuicio de la aplicación de las correspondientes cláusulas de revisión salarial) y a las operaciones financieras autorizadas, en las que se observa una reducción del endeudamiento neto. En la misma línea de contención del gasto hay que resaltar que algunas Comunidades han suspendido para el año 1993 la aprobación de las ofertas públicas de empleo y la convocatoria de pruebas selectivas para el ingreso de nuevo personal y también la inclusión de determinadas disposiciones tendentes a la racionalización del aparato administrativo autonómico, autorizando la refundición de organismos autónomos y de entidades de derecho público y en algún caso (Cataluña) suprimiendo directamente una empresa pública, si bien es cierto también que a través de las leyes de presupuestos se ha autorizado la creación de cuatro nuevas empresas públicas (concretamente, en las leyes de Andalucía, Asturias, Islas Baleares y Murcia).

Finalmente, y en el apartado de las normas tributarias incluidas en las leyes de presupuestos, la práctica totalidad de Comunidades Autónomas ha establecido la elevación de los tipos de cuantía fija de las tasas y algunas Comunidades han procedido a la fijación de nuevos tipos impositivos (Canarias, respecto del impuesto especial sobre combustibles derivados del petróleo; Cataluña, respecto del incremento de tarifa y canon de saneamiento y respecto del canon de infraestructuras; la Comunidad Valenciana y Navarra, respecto del canon de saneamiento) o a la modificación de normas tributarias anteriores (Navarra, respecto de determinados tributos locales y de los impuestos sobre sociedades y sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados; determinadas Comunidades Autónomas respecto de sus tasas y Galicia, en concreto, en lo referente a la prórroga de la entrada en vigor del recargo sobre la tasa que grava el juego en los casinos).

B) Comentario general de las magnitudes presupuestarias

Para el año 1993 las Comunidades Autónomas prevén unos presupuestos de 6,6 billones de pesetas, un 8,1% más que la previsión del año 1992. Tanto el volumen previsto como el incremento en relación con el año anterior son relativamente distintos entre las diferentes Comunidades.

El volumen de presupuesto depende, por una parte, del nivel de competencias de la Comunidad y, por otra, de las necesidades de gasto y de las propias decisiones del gobierno autonómico. Así, el grupo de Comunidades Autónomas

de régimen común con mayor nivel competencial absorbe 4,4 billones de pesetas (un 68% del total de Comunidades). Si a dicha cifra se añade la de los presupuestos de las Comunidades de régimen foral, que tienen el mismo nivel de competencias, la suma alcanza los 5,4 billones (un 81% del total). Las demás Comunidades, uniprovinciales y pluriprovinciales, tienen una previsión de 1,3 billones de pesetas (es decir, el 19% restante).

Por lo que se refiere al porcentaje de incremento de los presupuestos en relación con el año anterior, se observan también muchas diferencias entre Comunidades.

En los extremos, la Comunidad Autónoma del País Vasco es la que presenta una tasa de crecimiento más elevada (del 14,9%), mientras que la Comunidad Autónoma de Aragón presenta una disminución de su presupuesto del 8,9%.

Las Comunidades de régimen común con mayor nivel de competencias tienen unas tasas de crecimiento similares, que oscilan entre el 7,4% de Andalucía y el 8,4% de Cataluña. Dentro del grupo de las Comunidades uniprovinciales se producen tasas muy distintas: desde el 10,7% de la Comunidad de Asturias al 1,3% de la Comunidad de La Rioja. Finalmente, cabe destacar la Comunidad de Navarra, donde se prevé un importe casi igual al del año anterior, ya que el incremento resultante es del 0,7%.

Dentro de cada grupo de Comunidades se pueden establecer también comparaciones en términos de pesetas por habitante, ya que la población es un índice comúnmente aceptado para este tipo de análisis. En este sentido, y con carácter general, se observa que las Comunidades con mayor nivel de competencias tienen unos presupuestos por habitante que doblan el importe previsto para las Comunidades con competencias comunes. En particular, las Comunidades de régimen foral, y especialmente la Comunidad de Navarra, presentan unos presupuestos por habitante muy superiores a los de las demás Comunidades Autónomas: concretamente, Navarra tiene una previsión de 461.241 pesetas por habitante y el País Vasco de 296.265, mientras que Comunidades con un nivel competencial similar tienen unos presupuestos que oscilan entre 223.441 pesetas y 188.367 pesetas por habitante.

Se comentan a continuación las cifras de los presupuestos de ingresos y de gastos clasificadas por capítulos presupuestarios, así como la cuenta financiera que deriva de las previsiones para el año 1993.

a) *Estado de ingresos*

Como es sabido, las transferencias son la fuente de financiación relativamente más importante en las Comunidades de régimen común y especialmente en las Comunidades con mayor nivel competencial, es decir, las del artículo 151.

Según las previsiones para el año 1993, el peso de las transferencias para estas Comunidades, incluida Canarias, es del 75,1% del total del presupuesto,

mientras que en las Comunidades del artículo 143 los porcentajes se sitúan en el 56,2% para las pluriprovinciales y en el 45,4% para las uniprovinciales. La mayor parte de estas transferencias proceden de la Administración central en concepto de participación en los ingresos del Estado, en el caso de las transferencias corrientes, mientras que las del Fondo de Compensación Interterritorial son de capital, aunque hay que recordar que a partir de la reforma de dicho Fondo, sólo las Comunidades que tienen una renta per cápita inferior, obtienen recursos con cargo al mismo.

Debido al actual régimen de financiación, los ingresos tributarios tienen en cambio un peso menor en las Comunidades con mayor nivel competencial, ya que los tributos cedidos por el Estado (la mayor parte de los ingresos tributarios) son los mismos para todas las Comunidades de régimen común y son las transferencias del Estado vía participación impositiva las que compensan el mayor volumen de gasto a financiar.

Así, por ejemplo, para el año 1993, en las Comunidades del artículo 151 de mayor nivel competencial se prevé que los ingresos tributarios financien el 14,5% de los gastos. En cambio, en las Comunidades del artículo 143 estos ingresos representan el 24,5% para las pluriprovinciales y el 35% para las uniprovinciales.

Por su parte, los ingresos por transferencias significan en las Comunidades de mayor nivel competencial el 75,4% del presupuesto, mientras que en las demás estos ingresos significan, como se ha dicho, el 56,2% para las pluriprovinciales y el 45,4% para las uniprovinciales.

Los ingresos procedentes de operaciones de endeudamiento tienen para el año 1993 un volumen superior en las Comunidades del artículo 143 en comparación con las del artículo 151. En las Comunidades uniprovinciales el peso de estos recursos de carácter extraordinario es del 11,7%, en las pluriprovinciales del artículo 143 del 14,5% y en las Comunidades del artículo 151 con mayor nivel competencial del 8,9%.

Las Comunidades de régimen foral merecen un comentario aparte y a la vez separado entre Navarra y el País Vasco, debido a que la primera es uniprovincial y la segunda pluriprovincial.

La financiación de Navarra básicamente procede de ingresos tributarios, que para el año 1993 se prevé que financien el 69,5% del gasto. Cabe recordar aquí que la Comunidad Foral de Navarra recauda la mayoría de los impuestos de sus ciudadanos y después paga una aportación al Estado. Las operaciones de endeudamiento tienen para 1993 una previsión relativamente elevada, que se sitúa en el 16,3% del presupuesto.

La Comunidad Autónoma del País Vasco se financia básicamente a través de las transferencias que realizan las tres Diputaciones Forales, ya que son éstas las que recaudan los impuestos y posteriormente pagan una aportación al Estado y otra a la Comunidad Autónoma en función de los servicios a financiar.

Concretamente, el peso de las transferencias en el presupuesto del año 1993 es del 85,7% del total, mientras que las operaciones de endeudamiento van a fi-

nanciar el 10,6% del presupuesto, porcentaje muy similar, aunque superior, al de las Comunidades de régimen común con el mismo nivel de competencias.

b) Estado de gastos

La estructura de los presupuestos de las Comunidades muestra que los gastos de funcionamiento, es decir, los de personal y la compra de bienes y servicios, tienen un peso relativamente más importante en las Comunidades del artículo 151 que en las del artículo 143.

Para el año 1993 estos gastos suponen el 51,2% del total del presupuesto en las Comunidades de régimen común que tienen competencias en educación y sanidad, mientras que para las de régimen foral este porcentaje se sitúa en el 42,3% del presupuesto. Para las del artículo 143 el porcentaje es del 33,7% en las uniprovinciales y del 28,7% en las pluriprovinciales. Ello es así debido a que aquellas competencias diferenciales en educación y sanidad suponen un importante volumen de gastos de funcionamiento, especialmente de personal.

Los gastos de capital, inversiones reales y transferencias de capital, tienen en las Comunidades del artículo 143 un peso relativo muy importante, sobre todo en las Comunidades pluriprovinciales, donde en la previsión de 1993 representan en conjunto el 52,4% del total, o sea más de la mitad del presupuesto. Concretamente, en la Comunidad Autónoma de Extremadura estos gastos representan el 57% de su presupuesto, y en Aragón, Comunidad del mismo grupo, el 40,6% del presupuesto. Para las uniprovinciales, el porcentaje de los gastos de capital se sitúa en el 37,6%. En cambio, en las Comunidades del artículo 151 de mayor nivel competencial, estos gastos representan el 21,7% del total del presupuesto; siendo en el presupuesto de la Comunidad Valenciana donde tienen un peso más elevado (del 24,3%) y en el de Galicia donde presentan una importancia relativa menor (del 11,6% de su presupuesto).

Las transferencias corrientes son significativas sobre todo en Navarra, donde en el presupuesto de 1993 representan el 35% del gasto. Cabe decir que en este capítulo presupuestario se incluye la aportación al Estado. En el País Vasco las transferencias corrientes representan el 25,5% del gasto total previsto para 1993.

Por último, la carga financiera, es decir, los intereses más las amortizaciones previstas, es superior en las Comunidades con menores niveles de competencias, especialmente en las uniprovinciales, donde este tipo de gastos llegan a representar el 11% del presupuesto. Ello es debido en parte a que estas Comunidades han absorbido la Diputación Provincial.

Para las Comunidades de régimen común con competencias en educación y en sanidad, la carga financiera representa en conjunto el 5,6% del total de gastos (oscilando entre el 7% de Cataluña y el 3% de la Comunidad Valenciana). En las Comunidades de régimen foral, el porcentaje es del 2% en Navarra y del 6,9% en el País Vasco.

Como es sabido, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Au-

tónomas (LOFCA), establece que las Comunidades pueden concertar operaciones de endeudamiento con el límite de que la carga financiera no exceda del 25% de los ingresos corrientes. En este estudio se ha calculado el porcentaje de carga financiera de las Comunidades Autónomas en términos homogéneos, ya que no se han considerado los ingresos procedentes de la participación de las Corporaciones Locales en los ingresos del Estado. Por ello la carga financiera que presentan las Comunidades en sus presupuestos es, para las que incluyen estas transferencias, inferior a la que se deduce de las cifras expuestas en estas páginas. Es importante tener en cuenta esta consideración, sobre todo en el caso de la Comunidad de Cantabria, ya que el porcentaje de carga financiera que se deduce de las cifras presentadas supera el límite establecido en la LOFCA. En cambio, según las cifras de su presupuesto, que incluye las transferencias de la participación de los Ayuntamientos en los ingresos del Estado, el porcentaje de carga financiera no llega al límite del 25%.

Además de esta Comunidad Autónoma, cabe destacar la Comunidad de La Rioja, con una carga financiera del 22,8% de sus ingresos corrientes y la de Aragón, con un 20,6%. Por otra parte, en la Comunidad de Navarra la carga financiera es del 2,6% de los ingresos corrientes, en la Comunidad Valenciana del 3,4% y en Castilla-La Mancha del 4,6%.

c) *Cuenta financiera*

La cuenta financiera muestra el ahorro corriente, el déficit no financiero y la necesidad de financiación para llevar a cabo los gastos previstos.

El déficit no financiero previsto es muy diferente entre las Comunidades. En Aragón este déficit es de 21.354 millones de pesetas, cifra que representa el 22,2% del presupuesto. A continuación sigue la Comunidad de Navarra con un déficit no financiero de 43.505 millones de pesetas (el 18,2% del presupuesto). En cambio, la Comunidad Autónoma de Cantabria presenta en el año 1993 unas provisiones de las que se deduce un superávit no financiero de 360 millones de pesetas. Por otra parte, en la Comunidad de Cataluña el déficit previsto tiene un importe de 50.733 millones de pesetas (el 3,7% del presupuesto), en la Comunidad Valenciana su importe es de 43.869 millones de pesetas (cifra que significa el 6% del Presupuesto) y en el País Vasco el déficit es de 39.297 millones (el 6,3% del presupuesto).

Si al déficit no financiero se añade la necesidad de recursos para afrontar la variación neta de activos financieros, resulta la necesidad global de financiación o, lo que es lo mismo en términos presupuestarios, la variación neta de pasivos financieros o endeudamiento neto.

El endeudamiento neto del conjunto de Comunidades previsto para el año 1993 es de 541.526 millones de pesetas. Las Comunidades con mayores niveles competenciales (de régimen común y de régimen foral) son las que realizan una previsión en términos absolutos más elevada: concretamente de 382.442 millones de pesetas, cifra que representa el 70,6% del conjunto de Comunidades.

En cambio, si se analizan estas cifras de endeudamiento neto en términos de pesetas por habitante, se observa que, salvo Navarra (con una previsión de 74.688 pesetas por habitante) no necesariamente aquellas Comunidades son las que tienen un endeudamiento más elevado. Así, el endeudamiento previsto en dichas Comunidades se sitúa entre las 18.643 pesetas por habitante de Galicia y las 11.594 pesetas por habitante de la Comunidad Valenciana.

Comunidades con previsiones de endeudamiento elevadas, al margen de las ya citadas son: País Vasco (21.736 PTA/HAB), Aragón (18.550 PTA/HAB), La Rioja (17.211 PTA/HAB) y Extremadura (16.468 PTA/HAB). Al contrario, Comunidades con previsiones relativamente bajas son: Baleares (6.852 PTA/HAB), Murcia (7.401 PTA/HAB) y Madrid (7.612 PTA/HAB).

Estas cifras pueden compararse con la carga financiera que ya tiene la Comunidad Autónoma, ya que indicarán la tendencia de esta carga. Si el endeudamiento previsto es elevado es de esperar que en el futuro la carga financiera aumente.

En cambio, si la previsión de deuda es baja, es previsible que en los próximos años esta carga sea inferior. Aunque cabe tener en cuenta dos aspectos: primero, que la carga financiera depende del saldo vivo de la deuda que haya acumulado la Comunidad Autónoma, cifra que no se puede observar en los presupuestos; segundo, que estas cifras son previsiones, con lo que las liquidaciones finales pueden ser distintas.

De todas formas debe destacarse por ejemplo la Comunidad Autónoma del País Vasco, con un endeudamiento por habitante elevado y una carga financiera también elevada. Andalucía y Galicia, en cambio, con un endeudamiento similar, tienen una carga financiera muy inferior. La Comunidad Valenciana, por último, con un endeudamiento relativamente bajo, tiene también una carga financiera baja.

C) La liquidación de los presupuestos de las Comunidades Autónomas para 1991

Para el año 1991 las Comunidades Autónomas habían previsto unos presupuestos que sumaban en conjunto 5,2 billones de pesetas. Sin embargo, durante el ejercicio se produjeron una serie de variaciones en los créditos presupuestarios que han hecho que la liquidación final sea distinta a la previsión inicial. Cabe recordar en este sentido que las previsiones de ingresos representan una estimación de los ingresos que se prevean liquidar y que las previsiones de gastos significan los créditos que como máximo se pueden realizar, aunque existe la posibilidad de modificación de los créditos mediante los créditos extraordinarios, los suplementos de crédito, las ampliaciones de crédito, la incorporación de créditos de ejercicios anteriores, etc.

En concreto, en relación con los créditos inicialmente previstos se han reconocido un total de obligaciones por importe de 5,8 billones de pesetas, con lo

cual la revisión inicial de gastos se ha ampliado en 615.000 millones de pesetas. Esta ampliación puede igualmente explicarse por varios motivos: ampliaciones de crédito a financiar con operaciones de endeudamiento, aplicación en el presupuesto de nuevos servicios traspasados por la Administración central y por la aplicación de otros gastos no incluidos inicialmente en el presupuesto.

En relación con los ingresos, sobre la previsión inicial, idéntica a la de los gastos, se han liquidado unos derechos por importe de 5,6 billones de pesetas, lo que significa 416.000 millones de pesetas más que la previsión inicial.

En el cuadro número 1 se pueden observar las previsiones realizadas por cada Comunidad Autónoma para el año 1991 y su comparación con la liquidación realizada durante el año. Respecto a los ingresos se presentan los derechos liquidados por las Comunidades Autónomas. En cuanto a los gastos se muestran las obligaciones reconocidas durante el ejercicio. A efectos de homogeneización, no se han incluido, ni en las previsiones ni tampoco en las liquidaciones presentadas en este cuadro, los ingresos que reciben las Comunidades Autónomas bajo el concepto de participación de las Corporaciones Locales en los ingresos del Estado y que posteriormente transfieren a las Corporaciones Locales de su territorio, por lo que también figuran en el presupuesto de gastos. El motivo de exclusión de estas transferencias es que sólo algunas Comunidades Autónomas las incluyen en su presupuesto, por lo que a efectos de comparación resulta más homogénea su no consideración.

Por otro lado, debe indicarse también que las cifras presentadas incluyen los ingresos y los gastos de la Administración centralizada de la Comunidad Autónoma, de los organismos autónomos administrativos, comerciales y financieros dependientes de ella y de las entidades gestoras de la Seguridad Social en aquellas Comunidades que tienen transferidos los servicios correspondientes.

Las cifras que se presentan en el cuadro 1 muestran las diferencias existentes entre las Comunidades Autónomas, ya que el grado de realización tanto de los ingresos como de los gastos es muy distinto. Cabe recordar aquí que el grado de realización mide el porcentaje de ingresos y gastos efectuados en relación con las previsiones iniciales.

Una de las razones que ha motivado estas modificaciones de los presupuestos iniciales es el traspaso de nuevos servicios a las Comunidades Autónomas a lo largo del año 1991. Ciertamente, y aunque no siempre estos servicios llevan asociado un volumen de crédito tan importante como para modificar sustancialmente la liquidación presupuestaria, en algunos casos los traspasos llegan a representar un volumen importante de créditos. En éste último supuesto se sitúa, por ejemplo, el traspaso a la Comunidad Autónoma de Galicia de los servicios sanitarios de la Seguridad Social, lo que ha significado que el resultado final de la liquidación sea superior en un 50% a la previsión inicial; más concretamente, los derechos liquidados superan el 52,5% de los iniciales y las obligaciones reconocidas lo hacen en un 48,7%.

Otra Comunidad Autónoma con cambios importantes respecto a las previsiones iniciales es Cataluña, donde los derechos liquidados superan en un 12,8%

la previsión inicial y las obligaciones reconocidas en un 20,6%. Si bien estas diferencias no son tan elevadas como en el caso anterior, es necesario referirse a ellas, ya que en su mayoría son debidas a la inclusión en la liquidación de los ingresos de los recursos vía operaciones de deuda a corto plazo para subsanar problemas de tesorería, mientras que en la liquidación de los gastos figuran las obligaciones en concepto de amortizaciones de estas mismas operaciones de la deuda, lo que significa que su saldo es cero.

Al margen de estas dos Comunidades Autónomas, son destacables los resultados de otras, como Extremadura donde el grado de realización tanto de los ingresos como de los gastos es relativamente bajo (del 77,3% y del 85,5%, respectivamente) y La Rioja, que presenta un grado de realización de los ingresos también bajo (concretamente del 71,9%).

Una vez comentadas en términos generales las cifras liquidadas en comparación con las previsiones iniciales, se puede pasar a analizar brevemente el resultado de la liquidación de los presupuestos de ingresos y de gastos.

En el cuadro número 2 se presentan algunos de los resultados de estas liquidaciones para cada una de las Comunidades Autónomas.

En primer lugar, se muestra el ahorro corriente de cada Comunidad Autónoma; ahorro que resulta de la diferencia entre los ingresos realizados por operaciones corrientes y las obligaciones reconocidas también bajo el concepto de operaciones corrientes.

En total, este ahorro corriente es de 245.125 millones de pesetas, cifra que constituye el 5,8% de los ingresos liquidados. Esta magnitud representa el volumen de recursos de carácter corriente que se puede utilizar para financiar operaciones de capital. Este porcentaje, global para todas las Comunidades Autónomas, presenta notables diferencias en cada una de ellas. En general, resulta más elevado en las Comunidades con menores niveles de competencias. En cambio, y sobre todo en las Comunidades de régimen común de financiación, este ahorro corriente resulta ser negativo, lo que significa que los gastos corrientes son más elevados que los ingresos corrientes.

En términos de porcentajes, y obviando las Comunidades con ahorro corriente negativo, la Comunidad Autónoma de Extremadura es la que presenta un ahorro corriente más alto (del 31,3% de los ingresos corrientes) y la Comunidad de Murcia es la que presenta un porcentaje inferior (del 3,6% de los ingresos corrientes).

Con todo, hay que tener en cuenta que las cifras que aquí se presentan son el resultado de la liquidación de los presupuestos de un solo año, por lo que sus resultados no muestran completamente la situación económica y financiera de las Administraciones autonómicas, sino que presentan los resultados a un año sin tener en cuenta la evolución de estas magnitudes.

En segundo lugar y, continuando con la exposición de los resultados presentados en el cuadro número 2, se presenta el déficit no financiero de las Comunidades Autónomas. Este déficit representa el volumen de obligaciones no fi-

nancieras que no se pueden llegar a financiar con los ingresos no financieros y que, por lo tanto, hay que sufragar mediante operaciones de endeudamiento.

Para el año 1991 el total del déficit no financiero de las Comunidades Autónomas es de 754.493 millones de pesetas; cifra que representa un 13,7% del conjunto de obligaciones reconocidas por las Comunidades y que supone un aumento considerable respecto a la liquidación del año 1990, donde el déficit resultó ser de 69.796 millones de pesetas. En suma, el déficit del año 1991 duplica el del ejercicio anterior.

En términos de pesetas por habitante se observa que las Comunidades con mayores niveles de competencias tienen un déficit per cápita relativamente superior al conjunto de Comunidades. Así, la media de Comunidades de régimen común del artículo 151 tiene un déficit de 24.501 pesetas por habitante, mientras que para el conjunto de Comunidades el déficit es de 19.472 pesetas por habitante. Existen, sin embargo, algunas excepciones como, por ejemplo, la Comunidad Autónoma de La Rioja donde el déficit es de 33.978 pesetas por habitante y la de Cantabria, con 27.662 pesetas por habitante. Por su parte, las Comunidades de régimen foral de financiación tienen unos déficits muy distintos: Navarra presenta una liquidación de 27.005 pesetas por habitante y el País Vasco de 8.473 pesetas por habitante.

Para financiar este déficit las Comunidades Autónomas deben recurrir a operaciones de endeudamiento. En 1991 el importe total del endeudamiento neto liquidado (endeudamiento bruto menos amortizaciones) es de 535.905 millones de pesetas. En términos de pesetas por habitante este endeudamiento es de 13.831 pesetas por habitante.

En general, la evolución de la liquidación de los presupuestos de las Administraciones Autonómicas muestra un crecimiento del déficit y del nivel de endeudamiento de estas Administraciones. En el Acuerdo de financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1992-1996, aprobado el mes de enero de 1992, ya se introdujeron una serie de consideraciones relativas a este problema, y por ello, la Administración central y las Comunidades aprobaron y consensuaron unos escenarios de consolidación presupuestaria para el período de vigencia del citado Acuerdo, en los que figuran unas previsiones de déficit y de endeudamiento tendentes a una reducción progresiva de estos indicadores, en consonancia con el programa de convergencia para la Unión Económica y Monetaria Europea.

CUADRO 1

LIQUIDACION DE LOS PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES
AUTONOMAS DEL AÑO 1991 (MPTA) (1)

	Previsión inicial	Derechos liquidados	Obligaciones reconocidas
CA REGIMEN COMUN			
A) Uniprovinciales			
— Asturias	79.809	85.296	83.943
— Cantabria	43.645	40.333	49.583
— Madrid	331.711	337.368	341.083
— Murcia	67.334	67.751	69.289
— La Rioja	25.466	18.300	27.250
B) Pluriprovinciales			
— Con competencias en edu- cación y sanidad			
— Andalucía	1.233.634	1.231.204	1.297.916
— Cataluña	1.059.434	1.195.090	1.277.249
— Comunidad Valenciana	582.672	620.396	661.574
— Con competencias en edu- cación			
— Canarias	219.326	235.331	258.880
— Galicia	331.251	505.288	492.658
— Con competencias comunes			
— Aragón	84.845	87.723	84.342
— Baleares	31.630	32.983	41.695
— Castilla y León	162.968	240.656	171.610
— Castilla-La Mancha	113.276	112.485	118.183
— Extremadura	100.128	77.357	85.566
CA REGIMEN FORAL			
— Navarra	211.774	201.091	223.283
— País Vasco	480.466	486.968	489.629
TOTAL	5.159.347	5.575.620	5.773.733

(1) No incluye las dotaciones destinadas a las corporaciones locales vía participación en los impuestos del Estado, ni las operaciones de ejercicios cerrados.

CUADRO 2

LIQUIDACIONES DE LOS PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS DEL AÑO 1991 (MPTA)

	operaciones corrientes		Ahorro corriente	operaciones capital		Déficit no financiero	Variación neta pasivos financ.
	Derechos reconocidos	Obligaciones reconocidas		Derechos reconocidos	Obligaciones reconocidas		
CA REGIMEN COMUN							
A) Uniprovinciales							
— Asturias	44.280	32.053	12.227	16.372	39.928	-11.329	12.701
— Cantabria	26.664	28.160	-1.496	2.335	15.426	-14.587	10.335
— Madrid	235.041	214.025	21.016	45.473	122.152	-55.663	55.184
— Murcia	40.203	38.749	1.454	12.613	28.184	-14.117	12.240
— La Rioja	15.564	12.826	2.738	1.613	13.302	-8.951	745
B) Pluriprovinciales							
— Con competencias en educación y sanidad							
— Andalucía	991.458	993.830	-2.372	106.774	294.597	-190.195	125.360
— Cataluña	858.814	879.822	-21.008	87.663	209.617	-142.962	74.933
— Comunidad Valenciana	519.761	521.646	-1.885	39.874	127.130	-89.141	53.117
— Con competencias en educación							
— Canarias	191.278	177.071	14.207	29.246	77.389	-33.936	10.884
— Galicia	371.943	343.176	28.767	48.783	147.702	-70.152	84.155
— Con competencias comunes							
— Aragón	48.553	35.643	12.911	9.239	45.678	-23.529	28.631
— Baleares	25.792	17.895	7.897	2.459	22.773	-12.417	3.815
— Castilla y León	100.247	73.699	26.548	37.095	94.866	-31.223	28.389
— Castilla-Mancha	75.495	51.822	23.673	27.107	65.043	-14.263	8.482
— Extremadura	45.698	31.405	14.293	27.922	52.392	-10.177	3.242
CA REGIMEN FORAL							
— Navarra	193.301	147.247	46.054	5.224	65.301	-14.023	360
— País Vasco	432.596	372.495	60.101	16.650	94.579	-17.828	23.372
TOTAL	4.216.690	3.971.565	245.125	516.442	1.516.059	-754.493	535.905

2. Normativa presupuestaria y financiera

A) *Leyes de crédito extraordinario y de suplemento de crédito*

Durante 1993 se han aprobado 16 de leyes de concesión de crédito extraordinario (6 en Aragón, 2 en Castilla y León y en Galicia y 1 en Canarias, en Castilla-La Mancha, en Extremadura, en Baleares, en Madrid y en Murcia) y 4 leyes de suplemento de crédito (2 en Navarra y 1 en Castilla y León y en Cataluña).

B) *Leyes tributarias*

Puede establecerse aquí la siguiente división: leyes de creación de nuevas figuras impositivas y leyes de modificación o adaptación de la legislación tributaria anterior.

En lo referente a la creación de nuevas figuras impositivas, la producción normativa se ha limitado durante el año 1993 al establecimiento de un canon de saneamiento en Galicia, mediante la Ley 8/1993, de 23 de junio, reguladora de la Administración Hidráulica de Galicia, a la creación de dos nuevas tasas en Baleares (tasa por servicios de inspección y control sanitario de carnes frescas destinadas al mercado nacional y tasa por servicios de selección de personal), mediante la Ley 10/1993, de 1 de diciembre, a la aprobación en Cataluña de una tasa por la prestación de los servicios de reciclaje, tratamiento y disposición del rechazo de los residuos, a través de la Ley 6/1993, de 15 de julio, reguladora de los residuos.

En cuanto a la modificación de la legislación tributaria vigente, hay que reseñar tres leyes, todas ellas de la Comunidad Foral de Navarra, con alcance y objetivos diferentes. En primer lugar, la Ley Foral 11/1993, de 8 de octubre, ha introducido una modificación parcial de la Norma Reguladora del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, referente al tipo de gravamen de las primeras copias de escrituras y actas notariales. En segundo lugar, la Ley Foral 12/1993, de 15 de noviembre, de apoyo a la inversión y a la actividad económica y otras medidas tributarias, ha establecido una serie de medidas de política fiscal tendentes a incentivar las inversiones empresariales; medidas que afectan al Impuesto sobre Sociedades, al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, al régimen fiscal de las sociedades y fondos de inversión inmobiliaria y fondos de titulación hipotecaria y al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. Finalmente, mediante la Ley 14/1993, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, se han establecido diversas modificaciones tributarias en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en el Impuesto sobre Sociedades, en el Impuesto sobre el Valor Añadido, y en los Impuestos Especiales sobre la cerveza, sobre productos intermedios y sobre el alcohol y bebidas derivadas y sobre determinados medios de transporte.

C) Otras leyes de carácter presupuestario o financiero

Durante el ejercicio de 1993 y, por motivos diversos algunas Comunidades Autónomas han introducido determinadas modificaciones que afectan directamente al contenido de las leyes de presupuestos aprobadas para dicho ejercicio. En tal sentido, hay que citar en primer lugar la Ley de Cantabria 9/1993, de 28 de diciembre, antes comentada a propósito de la modificación de la Ley de Presupuestos de 1993, que también ha modificado algunos preceptos de la Ley de Hacienda de la Comunidad. En segundo lugar, la Ley Vasca 3/1993, de 20 de mayo, en aplicación del Acuerdo Institucional sobre Reactivación Económica y Empleo suscrito con fecha 6 de abril de 1993 entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos, ha introducido una serie de medidas de carácter extraordinario reordenando determinados créditos presupuestarios, creando una nueva sección presupuestaria (denominada «Fondo Extraordinario para la Reactivación Económica y el Empleo») y simplificando determinados trámites procedimentales. Por último, la Comunidad Autónoma de Murcia, a la vista del déficit con que se cerró el ejercicio presupuestario de 1992, de la existencia de una serie de compromisos de gastos dotados en el presupuesto de 1992 y no realizados, de la falta de cumplimiento de las previsiones de ingresos y del aumento de los capítulos de gastos financieros y variación de pasivos financieros del estado de gastos respecto de las previsiones iniciales, ha aprobado a Ley 5/1993, de 29 de octubre, de Reasignación de Recursos, Racionalización del Gasto Público y de Modificación y Reajuste del Presupuesto 1993.

Por otra parte, durante 1993 se han aprobado también una serie de leyes que constituyen aplicación directa de las Leyes de Hacienda o de las Leyes de Presupuestos de determinadas Comunidades Autónomas. En este apartado hay que citar las leyes relativas a operaciones de endeudamiento, ya sean de carácter general (como la Ley 9/1993, de 30 de junio, de autorización de endeudamiento al Instituto de la Vivienda de Madrid, la Ley 6/1993, de 2 de septiembre, de modificación parcial de la Ley de Finanzas de la Diputación Regional de Cantabria en materia de avales, o la Ley 16/1993, de 17 de diciembre, por la que se amplía a 3.400 millones de pesetas, modificando la Ley de Presupuestos del ejercicio, el límite global de riesgo de los avales otorgados por la Diputación General de Aragón), ya sean de carácter singular y, más concretamente, de concesión de determinados avales a empresas (como la Ley de la Comunidad de Madrid 6/1993, de 21 de abril, de concesión de aval a «La Seda de Barcelona, SA», o la Ley de la Comunidad de Cantabria 7/1993, de 16 de septiembre, de concesión de aval a «Sniace, SA»). También en este apartado, y como desarrollo directo de previsiones contenidas en una ley de presupuestos, hay que incluir la Ley 1/1993, de 25 de junio, de aplicación de la cláusula de revisión salarial al personal al servicio de la Comunidad de Murcia.

En un tercer grupo, pueden situarse toda una serie de leyes de ordenación general de determinados sectores o de regulación específica de algunas actuaciones de las Comunidades Autónomas que, sin tener carácter estrictamente financiero, contienen disposiciones de trascendencia presupuestaria o, en general, in-

cluyen medidas de financiación. Dentro de este ámbito, ciertamente heterogéneo, cabe citar las siguientes leyes: Ley de Aragón 1/1993, de 19 de febrero, regulando el ingreso mínimo de inserción; Ley de Castilla y León 1/1993, de 6 de abril, que con ocasión de la ordenación del sistema sanitario incluye el régimen financiero y presupuestario de la Gerencia Regional de Salud; Ley Foral de Navarra 4/1993, de 15 de abril, por la que se aprueba el Plan Trienal de Infraestructuras Locales para el período 1993-1995; Ley de Aragón 8/1993, de 6 de julio, en la que se regula la distribución del Fondo Aragonés de Participación municipal; Ley catalana 9/1993, de 30 de septiembre, que con ocasión de la regulación del patrimonio cultural catalán establece el 1% cultural; Ley de Extremadura 2/1993, de 13 de diciembre, de enajenación de viviendas sociales de la Comunidad Autónoma.

Finalmente, y aunque el estudio de sus contenidos no es materia propia del Informe de este año, debe indicarse que dentro del año 1993 se han aprobado ya 11 leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas para el ejercicio de 1994, quedando pendientes las de las Comunidades de Aragón, Asturias, Cantabria, Galicia, La Rioja y Murcia.

D) normas reglamentarias

La abundante producción reglamentaria de las Comunidades Autónomas en materia financiera puede agruparse en torno a tres ámbitos claramente diferenciados.

En primer lugar, cabe destacar las disposiciones de carácter general para hacer efectivas las previsiones de fomento a diversos sectores (agricultura, ganadería y pesca; fomento del empleo y economía social; apoyo a la inversión para pequeñas y medianas empresas; vivienda y, en particular, rehabilitación de edificios con patologías estructurales; acción social y servicios sociales, etc.). También en este ámbito hay que destacar un amplio repertorio de disposiciones dedicadas a subvenciones y, en general, medidas de apoyo y fomento a las Corporaciones Locales.

En segundo lugar, hay que incluir toda una serie de disposiciones de desarrollo o complemento de las leyes de presupuestos. También en este ámbito la gama es variada y comprende disposiciones de contenido diverso: normas reglamentarias acordando las emisiones de deuda pública legalmente autorizadas; disposiciones sobre gastos de personal, sobre gastos plurianuales, sobre pagos a justificar o sobre tramitación de expedientes de modificación de crédito, etc. En particular, cabe destacar la aprobación por el gobierno balear de un extenso Decreto de desarrollo de la Ley de Finanzas y de la Ley de Presupuestos para 1993, y del Decreto de creación de la Sociedad «Fires i Congressos de Balears, SA» (autorizada por la Ley de Presupuestos) y la aprobación por el gobierno gallego del Decreto de prórroga del Presupuesto de 1993, en tanto no se apruebe el Presupuesto para 1994.

Finalmente, en el ámbito tributario, se han aprobado una serie de disposiciones de gestión, liquidación y recaudación de impuestos (Asturias, Canarias, Islas Baleares), se ha continuado el desarrollo reglamentario de determinadas leyes de tributos propios de las Comunidades Autónomas (del Impuesto del Bingo en Asturias, del canon de saneamiento en la Comunidad Valenciana) y, como caso singular, destaca la actividad reglamentaria de la Comunidad Autónoma de Canarias, mediante las disposiciones derivadas de la entrada en vigor del Impuesto General Indirecto de Canarias.