

FERNANDO FACES GARCÍA
Doctor en Ciencias Económicas
Profesor Adjunto (excedente) de la Universidad de Sevilla
Director General Gerente de EL MONTE

LA LEY DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA: IMPLICACIONES PARA LA POLÍTICA DE ENDEUDAMIENTO Y LA FINANCIACIÓN EXTRAPRESUPUESTARIA

SUMARIO: 1. Introducción. - 2. La Ley de Estabilidad Presupuestaria y el endeudamiento de los Gobiernos territoriales. - 3. El concepto de estabilidad presupuestaria. - 4. Ámbito de aplicación de la Ley de Estabilidad. - 5. Órganos responsables de la formulación y control. - 6. El concepto de deuda pública en la Ley de Estabilidad Presupuestaria. - 7. estabilidad presupuestaria y capacidad de endeudamiento territorial. - 8. Implicaciones del SEC 95 y la Ley General de estabilidad presupuestaria: la financiación extrapresupuestaria. - Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

El año 2001 pasará a la historia de la política presupuestaria española, como uno de los ejercicios más importantes, tanto por la consecución del objetivo de estabilidad presupuestaria, como por la importancia normativa de las leyes promulgadas.

En primer lugar, el ejercicio del 2001, año de cierre del plan plurianual 1996-2001, ha sido el de consecución, por primera vez, del equilibrio presupuestario o déficit cero, poniendo de manifiesto el éxito alcanzado por la Administración Estatal y las Administraciones Territoriales en el cumplimiento de los objetivos marcados por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y el Protocolo de Déficit Excesivo derivados del Tratado de la Unión Europea.

En segundo lugar, el año 2001, ha sido fecundo en la promulgación de leyes de gran importancia por la Administración Estatal y Territorial: la Ley 21/2001 de 27 de Diciembre sobre el nuevo Sistema de Financiación Autonómica, y la Ley 18/2001 de 12 de Diciembre, General de estabilidad presupuestaria y su complementaria, la Ley Orgánica 5/2001.

Ambas leyes declaran como objetivos principales: la potenciación de la autonomía financiera, de la estabilidad y de la capacidad financiera de las Administraciones Territoriales (Ley 21/2001 sobre Financiación Autónoma), y la estabilidad presupuestaria y la autonomía financiera (Ley General de estabilidad presupuestaria).

Como podemos comprobar, los objetivos perseguidos por ambas leyes son coherentes y coincidentes, estabilidad y autonomía financiera, variando en todo caso, el orden o prioridad en cada una de las leyes.

Sin embargo la valoración por parte de los partidos políticos, analistas públicos y Administraciones Territoriales, no ha sido la misma con respecto a cada una de las leyes.

En el caso de la Ley de Financiación Autónoma, surgida tras un gran esfuerzo de consenso, del Acuerdo de 27 de julio del Consejo de Política Fiscal y Financiera, su aceptación es prácticamente unánime. Se valora el gran esfuerzo de consenso, flexibilidad y coordinación, tanto por parte del Gobierno central, como de los Gobiernos territoriales.

La Ley supone un paso adelante en la autonomía financiera de las Administraciones Autonómicas y la consecuente corresponsabilidad fiscal, en el marco de la estabilidad, del incremento de la capacidad fiscal y del respeto al principio de lealtad institucional por parte del Gobierno central. Sólo, algunas Comunidades, objetaron en su momento cierta rigidez y falta de flexibilidad, o formularon dudas sobre la dinámica de su suficiencia futura, por la falta de definición de mecanismos de adaptación y actualización, sometiendo en todo caso estas situaciones, no previstas, al criterio y determinación del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Con respecto a la Ley General de estabilidad presupuestaria, ha existido un profundo debate sobre su oportunidad y necesidad, habiéndose interpretado por algunas Comunidades (País Vasco, Cataluña y Comunidades con Gobierno socialista), como un ataque a la soberanía presupuestaria de las Administraciones Territoriales, amén de un paso atrás en su autonomía financiera, y una restricción a sus políticas de inversión y provisión de servicios públicos, al verse limitada drásticamente su capacidad de endeudamiento a largo plazo.

Nuestro objetivo, es hacer un análisis de la Ley, en cuanto a su oportunidad e impacto en las Haciendas Territoriales, con una especial atención a los posibles efectos sobre la deuda pública, y la capacidad de endeudamiento y de inversión, así como sobre la sostenibilidad financiera de las Haciendas Subcentrales. No cabe duda que ambas leyes se complementan e interactúan en ámbitos vitales para el buen Gobierno subcentral, al incidir sobre aspectos tan importantes como la autonomía financiera, la corresponsabilidad fiscal, la estabilidad presupuestaria, y la solidaridad interregional, en el marco de un pretendido aumento de la descentralización y la democratización de la gestión pública.

2. LA LEY DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y EL ENDEUDAMIENTO DE LOS GOBIERNOS TERRITORIALES

El objetivo de este apartado es analizar los aspectos más importantes de la Ley en cuanto a su definición, ámbito, principios, órganos responsables de su formulación, ejecución y control, así como sus implicaciones más importantes para el proceso de formulación, ejecución y control de la actividad presupuestaria territorial, así como para su autonomía financiera y su capacidad fiscal.

Especial atención se prestará a su incidencia en la capacidad de endeudamiento de las Administraciones Territoriales.

En la primera parte se analiza la Ley estabilidad presupuestaria y sus implicaciones.

A continuación se describen los nuevos conceptos de déficit y deuda pública según el manual de SEC95, a tener en cuenta para la aplicación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y el Protocolo de Déficit Excesivo, para poder proyectar las implicaciones futuras sobre la evolución de los presupuestos territoriales, en cuanto a su alcance, comprensión, y endeudamiento presupuestario y extrapresupuestario.

Se finaliza con un capítulo de conclusiones sobre la oportunidad, necesidad, e impactos de la Ley de Estabilidad Presupuestaria.

La Ley de Estabilidad Presupuestaria y su complementaria la Ley Orgánica, se promulgan con carácter unitario, bajo el principio de autonomía financiera contemplado en el art. 156.7 de la Constitución, con el doble objetivo de garantizar el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria en el ámbito público, Administración Estatal, Autonómica y Local; y de establecer los mecanismos que aseguren su cumplimiento, así como la cooperación Estado - Comunidades Autónomas, para su consecución.

Es la Ley Orgánica la que describe y articula los mecanismos de control y cooperación interadministrativos entre los niveles estatales y subcentrales, para facilitar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria a partir del ejercicio del 2003.

El capítulo I de la Ley General de estabilidad presupuestaria define el ámbito subjetivo y objetivo de la Ley y los principios generales a los que se atenderán las Administraciones Públicas. En el Título II se fijan las directrices básicas de política presupuestaria que se deberán seguir para el cumplimiento del “equilibrio presupuestario”, así como las medidas a adoptar en caso de desequilibrio, y los sistemas de medición, control e información de los objetivos presupuestarios.

La aprobación de ambas leyes supone la modificación de los artículos de la LOFCA y la LORCA que definen la normativa de la política de endeudamiento de las Haciendas Territoriales,

al superponerse, como criterio previo y prevaleciente, a los requisitos exigidos por ambas leyes, para la autorización del endeudamiento vía crédito o valores, y a que, previamente, se haya cumplido con el principio de estabilidad presupuestaria.

También supone una modificación, la obligación en que incurren todas las Administraciones Territoriales de tener que ejecutar y liquidar sus presupuestos en los términos de equilibrio presupuestario establecidos por la Ley de Estabilidad.

3. EL CONCEPTO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

El concepto de estabilidad presupuestaria emanado del Pacto de Estabilidad y Crecimiento comunitario, tiene su traslación, rígida y rigurosa, a la normativa española, como la obligación de mantener en cada ejercicio las cuentas públicas equilibradas con un saldo no financiero nulo.

La definición de estabilidad presupuestaria la encontramos en el artículo 3 de la Ley como “la situación de equilibrio o de superávit computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales (SEC 95) (art. 3.2.).

Según el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales (SEC 95), existe capacidad de financiación cuando la variación de activos financieros menos la variación de los pasivos financieros, es decir, el saldo neto financiero, es mayor o igual a cero.

Dado el escaso peso de los activos financieros en las Administraciones Territoriales, esta definición vincula la estabilidad presupuestaria a la variación de los pasivos financieros, y por lo tanto, la capacidad de endeudamiento al ritmo de amortización de la deuda viva contraída.

En términos de Contabilidad Nacional la capacidad o necesidad de financiación puede calcularse por dos procedimientos: como saldo final de las cuentas no financieras de la Contabilidad Nacional o como saldo de la cuenta financiera, por variación neta de activos y pasivos financieros.

Ante esta definición de equilibrio presupuestario, surge una primera dificultad de identificación y medición del equilibrio presupuestario ya que las rúbricas de la Contabilidad Nacional no se corresponden con los capítulos de la Contabilidad Presupuestaria Pública, por lo que el déficit no financiero en la Contabilidad de las Administraciones Territoriales (ingresos menos gastos de los capítulos presupuestarios del uno al siete) no se corresponden con la capacidad o necesidad de financiación en los términos de la SEC 95, lo cual exige un desarrollo reglamentario que clarifique el método de cálculo.

En cualquiera de las interpretaciones, lo que es evidente, es que el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria tal como se contempla en la Ley, cercena gravemente la autonomía

financiera de las Administraciones Territoriales, y limita su capacidad de endeudamiento, evocándolas a una política de endeudamiento neto cero, limitado por la cuantía de las amortizaciones de la deuda viva contraída.

Como más adelante comentaremos, la Ley de Estabilidad Presupuestaria, desde este punto de vista, supone un fuerte retroceso con respecto a los logros conseguidos en etapas anteriores (1992-2001), en las que la coordinación y el consenso de CC.AA. y Estado, en el contexto de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria, impulsó a las Administraciones Autonómicas hacia el equilibrio presupuestario, en el marco de la planificación financiera plurianual, dentro de una tendencia de constante mejora de sus ratios financieros. El endeudamiento no se consideraba aisladamente en términos absolutos, sino dentro de un concepto dinámico de sostenibilidad de la carga financiera.

4. *ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY DE ESTABILIDAD*

El ámbito de aplicación de la Ley General de estabilidad presupuestaria es amplio, abarcando todas las Administraciones: Administración General del Estado, Seguridad Social, Comunidades Autónomas, Entidades Locales y empresas públicas.

La Ley de Estabilidad Presupuestaria sigue los criterios establecidos por el SEC 95 para clasificar una Entidad “dentro” o “fuera” del sector “Administraciones Públicas”.

El primer criterio es si la Entidad es una unidad institucional, que goza de autonomía de decisión y posee un conjunto de cuentas propias. Autonomía de decisión se interpreta como la capacidad de contratar, enajenar, contraer pasivos, etc... actuando bajo su responsabilidad y en nombre propio.

El segundo es distinguir entre unidad institucional pública o privada. Serán públicas aquellas cuyo control sea ejercido por la Administración Pública, para lo cual la Administración deberá poseer mas del 50% de los derechos de voto, establecer las directrices de la Entidad o nombrar a sus responsables.

El tercer criterio es determinar si se trata de una Entidad “productor de mercado (Comercial) o productor de no mercado”.

A efectos de SEC 95, una Entidad que fuera unidad institucional (con independencia y capacidad de decisión) y a su vez fuera productora de mercado, no estaría sometida al objetivo de equilibrio presupuestario que contempla la Ley General de Estabilidad.

Se considera que una Entidad está orientada al mercado cuando los ingresos procedentes de ventas en el mercado superan el 50% de los gastos de explotación del bien o servicio; durante un número suficiente de ejercicios.

Los Entes orientados al mercado no consolidan en el Sector de Administraciones Públicas y no están sometidos, por lo tanto, al cumplimiento del déficit cero que exige la Ley de Estabilidad Presupuestaria, y por lo tanto, tampoco verán limitada su capacidad de endeudamiento a los criterios de la Ley de Estabilidad Presupuestaria.

Para estas Entidades orientadas al mercado la Ley entiende que cumplen con el principio de estabilidad presupuestaria cuando su equilibrio financiero está garantizado; es decir cuando son capaces de hacer frente con sus ingresos presentes y futuros a sus obligaciones reales y financieras, no están en situación de pérdidas continuadas y tienen un patrimonio neto positivo, aplicándoseles de alguna manera, el principio de sostenibilidad financiera de la deuda presente y futura.

No cabe duda, que la rigidez de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y su impacto negativo sobre la capacidad de endeudamiento de las Administraciones y Entes Públicos no orientados a mercado, estimulará en un futuro inmediato la provisión de bienes y servicios a través de la creación de empresas públicas y empresas mixtas orientadas al mercado, que podrán invertir y endeudarse, con criterios empresariales, más flexibles, de equilibrio financiero y sostenibilidad de la carga financiera, externalizándose el endeudamiento público, no consolidada, e incentivando la financiación privada.

Este efecto, sin duda pretendido, bajo el principio de la mayor eficiencia conseguida cuando la actividad de provisión de servicios está sometida a las reglas de mercado, y que sin duda ayudará también a una reducción de los déficit públicos, vía reducción de la carga financiera consolidable, plantea a su vez nuevos retos de control, seguimiento y planificación de la actividad real y financiera extrapresupuestaria, por parte de la Administración, si no queremos asistir en el futuro a nuevos riesgos, por el efecto “boomerang” que una mala gestión y un excesivo endeudamiento extrapresupuestario, no sostenible ni controlado, pudiera tener sobre los presupuestos futuros.

Por lo tanto, el objetivo de equilibrio presupuestario definido en el artículo 3 de la Ley General Estabilidad, afectará a la Administración Pública y a todas aquellas Entidades Públicas que no sean productoras de mercado.

Por el contrario, las Entidades que siendo unidades institucionales (con independencia y capacidad de decisión), sean públicas, mixtas o privadas, que sean productoras de mercado, a efectos de la SEC 95, quedan fuera del perímetro de consolidación pública, y por lo tanto, no están obligadas al cumplimiento del equilibrio presupuestario y endeudamiento financiero neto cero que contempla el artículo 3º de la Ley.

5. ÓRGANOS RESPONSABLES DE LA FORMULACIÓN Y CONTROL

El Gobierno de Nación es el que fija, dentro del primer cuatrimestre de cada año, el objetivo de estabilidad presupuestaria para el conjunto de la Administración Pública y para

cada una de las Administraciones, por acuerdo de Consejo de Ministros a propuesta conjunta de los Ministerios de Hacienda y Economía, previo informe del CPFF, con posterior remisión a las Cortes Generales para debate y aprobación.

El objetivo de estabilidad se fija con carácter plurianual para los tres ejercicios siguientes.

En el caso de las CC.AA. la Ley Orgánica complementaria establece que el Gobierno determinará el objetivo de estabilidad para el conjunto de las CC.AA. Posteriormente el Consejo de Política Fiscal y Financiera, determinará el reparto de dicho objetivo. Se podrá llegar a acuerdos sobre el reparto y distribución, de tal manera que podrán compensarse, situaciones de déficit de unas con superávit de otras CC.AA. En el caso de no alcanzar ningún acuerdo, la Ley obliga de manera independiente, a cada una de ellas, a aprobar y liquidar sus presupuestos con equilibrio presupuestario.

El Gobierno central en la actualidad no dispone de capacidad de control directo sobre el presupuesto de las CC.AA., lo cual dificulta la vigilancia del cumplimiento del objetivo de estabilidad. No obstante, la Ley define un marco de vigilancia y disciplina en cuanto a:

Información: definido el objetivo de estabilidad en los términos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC 95), las CC.AA. están obligadas a proporcionar la información que sea requerida por el Ministerio de Hacienda. A su vez, la Intervención General del Estado, antes del 1 de septiembre, informará al Gobierno del grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad en el ejercicio anterior.

La Ley condiciona las autorizaciones de endeudamiento, en crédito, valores o divisas, al cumplimiento previo del objetivo de estabilidad.

En cuanto a sanciones (art. 111), la Ley establece, que cuando el incumplimiento del objetivo de estabilidad por parte de las Administraciones Territoriales, lleve al Gobierno español al incumplimiento de los límites exigidos por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento comunitario; y esto derive en sanciones comunitarias para el Estado, las CC.AA. se verán obligadas a asumir la parte proporcional que les sea imputable.

Las Comunidades Autónomas que incurran en situaciones de déficit presupuestario deberán justificar dichas situaciones, estando obligadas en todo caso, a elaborar un plan económico y financiero de saneamiento que recoja las medidas correctoras a aplicar en los tres ejercicios siguientes.

Corresponde al Consejo de Política Fiscal y Financiera el pronunciamiento sobre la idoneidad de los planes de saneamiento presentados así como su supervisión.

Resumiendo, la Ley General de estabilidad presupuestaria y su complementaria la Ley Orgánica trasladan la soberanía de la fijación de los objetivos presupuestarios al Gobierno central.

Ambas leyes suponen una merma de la autonomía financiera de las Administraciones Territoriales, y un paso atrás con respecto a los mecanismos de consensuación y coordinación presupuestaria que supusieron los Escenarios de Consolidación Presupuestaria, que de una manera coordinada y eficiente condujeron las CC.AA. de una situación de graves desequilibrios presupuestarios en el período (1987-93), a una situación de equilibrio presupuestario en el 2001, y todo ello sin merma de su autonomía financiera.

A su vez la definición del objetivo de estabilidad implica una grave limitación a la política de endeudamiento de las CC.AA.

Por otra parte, el principio de estabilidad, tal y como está enunciado en la Ley, hace inoperantes todos los límites, restricciones y autorizaciones expresas recogidas en la LOFCA, y en la LORCA, suponiendo de hecho una modificación de ambas leyes y un importante retroceso en el avance de la autonomía financiera de las Entidades Territoriales.

Los mecanismos de reparto, medición, control y sanción tampoco están suficientemente definidos.

Concluyendo, la Ley General de Estabilidad, es una traslación rígida y rigurosa del Pacto de Estabilidad comunitario.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento ofrece un margen para la actuación de los estabilizadores automáticos, definiendo el equilibrio presupuestario como un objetivo tendencial a alcanzar en un período plurianual.

Por el contrario, la Ley de Estabilidad fija el objetivo de estabilidad de una manera estática, no tendencial, sin margen alguno, como un objetivo en sí mismo, sin posible juego alguno de los estabilizadores automáticos y de aplicación íntegra e inmediata a las Administraciones Territoriales.

En los momentos que estamos atravesando de crisis y desaceleración de las economías nacional y regionales, así como de las europeas, las exigencias y el rigor de la Ley, pueden hacerse insostenibles, o en todo caso carentes de pragmatismo y de muy difícil cumplimiento.

6. *EL CONCEPTO DE DEUDA PÚBLICA EN LA LEY DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA*

El concepto de deuda pública derivado del Protocolo de Déficit Excesivo del Tratado de la Unión Europea, recogido en el Reglamento 475/2000 de 28 de febrero, considera deuda pública la generada por la Administración Pública y todos los Organismos y Entes Públicos que según la SEC 95 sean considerados productores no de mercado (cuando las ventas no cubren más del 50% de los costes de producción). Por tanto, la deuda generada por unidades

institucionales, públicas o mixtas, productores de servicios de mercado, no es consolidable como deuda pública.

En cuanto a las categorías que comprende el concepto de deuda pública. El Reglamento establece: "La deuda pública estará constituida por las obligaciones de las Administraciones Públicas en las categorías siguientes: efectivo y depósitos, títulos que no sean acciones, con exclusión de los productos derivados, y préstamos, conforme a las definiciones del SEC 95".

7. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO TERRITORIAL

La Ley de Estabilidad Presupuestaria define el concepto de equilibrio, en su artículo 3, en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en la SEC 95. Según el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales existe capacidad de financiación cuando la variación de los activos financieros menos la variación de los pasivos financieros, es decir el saldo neto financiero, es mayor o igual a cero.

Esta definición vincula directamente la estabilidad a la capacidad de endeudamiento de las Administraciones Territoriales.

Dado el escaso peso de los activos financieros en las Administraciones Territoriales, la estabilidad presupuestaria queda vinculada fundamentalmente a la variación de los pasivos financieros, por lo que el mantenimiento de un saldo financiero neto cero, implica que el nuevo endeudamiento de las Administraciones Territoriales queda limitado fundamentalmente al ritmo de amortización de la deuda viva contraída. La evolución de saldo no financiero, queda determinada por la capacidad de generación de ahorro bruto y de ingresos de capital, lo cual supone una severa limitación a la capacidad de endeudamiento de las Administraciones Territoriales.

A partir de la Ley de Estabilidad la capacidad de generación de ahorro bruto se convierte en el pilar fundamental de financiación del esfuerzo inversor por parte de las CC.AA.

Esto nos lleva a afirmar que la capacidad de inversión va a venir determinada por el impacto que tenga el nuevo modelo de financiación autonómica (Ley 21/2001 sobre Financiación Autonómica) en la mejora de la generación de ahorro bruto, es decir en su autonomía financiera.

En tanto en cuanto, el aumento de corresponsabilidad derivado de la transferencia de los impuestos actuales (IRPF, IVA y otros ...) repercuta en una mayor capacidad de generación de ingresos para las CC.AA., el ahorro bruto generado aumentará y también la capacidad financiera de las CC.AA. Todavía es pronto para evaluar los resultados.

El modelo es excesivamente rígido, al no ser anualmente rectificable, y también muy dependiente del ciclo económico, de los niveles y ritmo de crecimiento de las respectivas CC.AA., y de la capacidad de hacer frente a los impactos externos de cada una de las regiones.

De cualquiera de las maneras, es muy discutible la justificación de esta limitación de la capacidad de endeudamiento de las Comunidades Autónomas, por varias razones.

En primer lugar, si lo que se pretende evitar es el endeudamiento excesivo y desordenado de las CC.AA. que ponga en peligro los límites comprometidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (3% de déficit y 60% de endeudamiento), podemos afirmar que se ha conseguido a la vista de la tendencia hacia el equilibrio económico y financiero seguido en la última década por las CC.AA.

La coordinación y consensuación CC.AA.-Estado, en el contexto de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria, en el seno del CPPF, ha sido el mejor instrumento generador de equilibrio presupuestario y financiero, sin pérdida de la autonomía financiera.

Desde este punto de vista, la Ley no se considera ni conveniente ni necesaria, por lo menos en la rigidez de su enunciación.

Por otra parte, la Ley discrimina a las CC.AA., favoreciendo a aquéllas que han tenido un comportamiento financiero menos ortodoxo. Las que más se endeudaron en el pasado, son las que mayor deuda viva tienen, y por lo tanto mayor capacidad de financiación.

Desde el punto de vista técnico, se abandona el concepto dinámico de sostenibilidad financiera de la carga financiera, concepto que alude a que la capacidad de endeudamiento está ligada a las capacidades de generación de ingresos brutos y de ganancia en eficiencia, dentro de un horizonte de planificación financiera plurianual, más que a la fijación de niveles absolutos de endeudamiento.

La Ley genera cierto desincentivo a la planificación financiera plurianual y visión a corto plazo, con graves riesgos de pérdida de potencial inversor y proveedor de servicios sociales en el medio y largo plazo.

8. *IMPLICACIONES DEL SEC 95 Y LA LEY GENERAL DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA: LA FINANCIACIÓN EXTRAPRESUPUESTARIA*

Desde hace algunos años, mucho antes de la entrada en vigor del SEC 95 (año 1999) y de la Ley General de estabilidad presupuestaria, algunas Administraciones Territoriales han utilizado estructuras y sistemas de financiación "fuera" del presupuesto. Varios han sido los

motivos de esta actuación. En primer lugar, sortear los límites de endeudamiento (LOFCA y LORCA) que afectaban a las Administraciones Públicas, Organismos Autónomos y Seguridad Social; mediante la creación de entes empresariales públicos de gestión de infraestructuras, que les permitieron la realización del esfuerzo inversor, evitando la consolidación pública de la deuda contraída. En segundo lugar, con el objetivo de crear instrumentos más eficientes, que permitieran una optimización de la gestión de los proyectos planificados.

En tan sólo unos años las CC.AA. crearon numerosas sociedades de gestión de infraestructuras autonómicas: GICA (Cataluña), GIASA (Andalucía), GICALSA (Castilla y León)...

De esta manera las CC.AA. lograron responder a la demanda creciente de servicios públicos, eludiendo las restricciones de endeudamiento presupuestario, y buscando una asignación más eficiente de los escasos recursos presupuestarios.

La implantación del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC 95) y la Ley General de estabilidad presupuestaria, han provocado un cambio sustancial en el enfoque de la descentralización presupuestaria.

A partir de ahora, el criterio para la externalización de los proyectos y su financiación, va estar en función de que los servicios generados por el proyecto a desarrollar puedan estar o no estar, orientados al mercado.

Aquellos proyectos cuyos servicios puedan comercializarse, en todo o en parte, (cuando las ventas del servicio cubran al menos el 50% de los costes de explotación), tenderán a gestionarse y financiarse mediante entes (públicos, mixtos, públicos-privados) que constituyan una unidad institucional autónoma, bajo el principio de eficiencia en la gestión y consecución del equilibrio económico y financiero.

Estos podrán endeudarse, no consolidando su deuda como endeudamiento público.

Por el contrario, aquellos proyectos cuyos servicios, sean indivisibles y no comercializables, deberán ejecutarse por la propia Administración o por Entes Públicos, con financiación presupuestaria, y por lo tanto sometidos a las limitaciones de endeudamiento derivadas del cumplimiento de la Ley de estabilidad presupuestaria.

Por lo tanto, es la cualidad del servicio (orientado o no al mercado), y la exigencia de que el ente que lo desarrolle y produzca sea una unidad institucional autónoma, lo que define la localización "fuera" o "dentro" del presupuesto y la posible consolidación de la deuda contraída.

Esta nueva orientación busca conseguir una mejor asignación de los recursos presupuestarios y una ampliación del potencial de generación de servicios públicos por parte de las Administraciones Territoriales, al externalizar aquéllos que pueden ser sostenidos por el mercado mediante una eficiente gestión empresarial.

También se pretende una mejora en la gestión global de los servicios, así como en su calidad.

El manual del SEC 95, sobre el déficit público y la deuda pública, pretende introducir, por lo tanto, criterios transparentes, que aclaren definitivamente las operaciones de financiación que quedan “dentro” o “fuera” del sector público, para así acabar con el uso de la “contabilidad creativa” del que venían haciendo uso las Administraciones Territoriales mediante la utilización de diversos instrumentos (leasing, abono total del precio y pago aplazado “modelo alemán”, y otros ...)

Independientemente de lo establecido por el SEC 95, las Administraciones Territoriales deben de tener en cuenta una serie de criterios que les ayudarán a hacer una elección eficiente entre proyectos “fuera” y “dentro” del presupuesto público.

Cuanto mayor sea el grado y la capacidad de transferencia del riesgo de construcción y explotación (riesgos de demanda, de construcción, operativo, riesgos financieros, políticos y de regulación), a la unidad gestora, más posibilidades de externalización tiene el proyecto.

A mayor grado de divisibilidad, de identificación del usuario específico y posibilidad de asignar precios unitarios, mejores condiciones existen para la externalización o gestión fuera del balance público.

Lo que sí parece evidente, es que el ánimo de eludir los límites de endeudamiento derivados de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, no debe ser la razón última de la gestión descentralizada.

Por el contrario el objetivo de mejora de la eficiencia en la gestión de los servicios públicos, la posibilidad de una mejor ejecución y control, de una mayor autonomía y responsabilidad en la gestión, y la introducción de un estilo empresarial en la gestión de los proyectos y servicios públicos, deben de ser las razones fundamentales de la gestión descentralizada.

Un objetivo complementario importante, es promover un sector privado al servicio de lo público.

La construcción y explotación en régimen público-privado exige como requisito previo la posibilidad de su orientación al mercado, así como la de obtención de una rentabilidad económica suficiente y un equilibrio financiero a medio plazo. De esta manera, estaremos externalizando “fuera” de la Administración aquellas actividades que son susceptibles de ser sostenidas por el mercado, dejando “hueco” presupuestario a otras necesidades públicas no comercializables.

Si la Administración Pública quiere atraer al sector privado a proyectos de interés público, deberá desarrollar un marco legislativo y contractual estable, una clara voluntad política de apoyo, y unas expectativas de rentabilidad económica y financiera acordes con el riesgo transferido.

De cualquiera de las maneras, el concepto de financiación extrapresupuestaria, no parece el más adecuado para describir estos nuevos modelos de financiación, ya que en casi todos ellos (peaje en sombra, sociedad mixta, cesión de derechos de cobro, leasing, factoring a largo plazo, etc...), la Administración acaba pagando, en todo o en parte, la construcción y gestión del proyecto, a través de transferencias plurianuales con cargo a futuros presupuestos.

No podemos hablar por lo tanto, de financiación extrapresupuestaria, desde el momento en el que serán los futuros presupuestos los que soportarán la carga financiera del proyecto. Más bien, deberíamos definirla como financiación pluripresupuestaria.

Tampoco es correcto referirnos a estos nuevos modelos de financiación como público-privados, desde el momento en el que la SEC 95, permite la consideración de un proyecto que sea desarrollado por un Ente Público, como "fuera" de balance público, siempre que tenga autonomía como unidad institucional y esté orientado a mercado.

La Administración deberá elegir los modelos de gestión directa (estructura pública con subvención), y los modelos de gestión indirecta público-privada (sociedades mixtas, concesiones públicas con subvención o sin subvención) en función del grado de transferencia de riesgos deseado, el grado de orientación al mercado de cada una de las alternativas contempladas y el grado de control y descentralización deseado.

En cualquier caso, cualquiera de las alternativas de desarrollo de proyectos, "dentro" o "fuera" de balance público, a través de gestión directa o indirecta, deberán pasar por un proceso de gestión financiera centralizada.

Las políticas financieras y el control presupuestario de los proyectos y su financiación, presupuestaria y extrapresupuestaria, deberán estar dirigidas por un área especializada en la gestión financiera global, dentro de la Administración Pública.

La descentralización en la gestión de los proyectos, implica que sea más necesaria una dirección financiera y presupuestaria integral y única, que haga una gestión y control centralizado del endeudamiento presupuestario y extrapresupuestario, dentro de un enfoque de planificación plurianual, y de sostenibilidad de la carga financiera total, "fuera" y "dentro" de balance, en el horizonte temporal a largo plazo.

Resumiendo, así como la Ley General de estabilidad presupuestaria, limita la capacidad de endeudamiento de las Administraciones Territoriales, la aplicación del SEC 95, dota de una capacidad de financiación descentralizada (fuera de balance público), que posibilita la financiación del esfuerzo inversor derivado de la satisfacción de la creciente demanda de servicios públicos.

No obstante, éste no debe de ser el único criterio determinante de la gestión descentralizada de proyectos públicos, sino más bien la mejora en la eficiencia en la gestión

de los proyectos y en la calidad de los servicios, mediante la implantación de técnicas de gestión empresarial óptimas, y el aumento de potencial de generación de servicios públicos.

La eficiencia, no viene definida por lo tanto por el carácter del gestor (público, mixto o privado) sino por la aplicación de los criterios y técnicas que garantizan la satisfacción del ciudadano, con criterios de mercado.

La elección entre centralización o descentralización, así como de la naturaleza jurídica del instrumento institucional seleccionado para el desarrollo del proyecto, y de su estructura de financiación, deberá realizarse con criterios de eficiencia y de mercado, teniendo en cuenta las pautas de regulación institucional y de contratación vigentes.

Es falsa la idea de que la descentralización de los proyectos los coloca fuera del alcance presupuestario. En realidad no dejan de ser fórmulas de aplazamiento de la carga financiera, mediante su distribución en varios presupuestos.

Desde este punto de vista, es importante la adecuación del plazo de endeudamiento de estos nuevos instrumentos financieros con los plazos reales de maduración de las inversiones y de la obtención de los recursos financieros suficientes a largo plazo.

La descentralización del proceso de gestión y financiación de los proyectos públicos, implica al mismo tiempo una gestión globalizada e integrada de todo el proceso financiero, centralizado y descentralizado, dentro del marco de una planificación financiera plurianual, y pluripresupuestaria, que garantice la sostenibilidad total, de la carga financiera global, así como su continua evaluación y control.

BIBLIOGRAFÍA

- Ignacio Ezquiaga y otros: *Finanzas Autonómicas* C.A.P. Grupo Analistas. 2001.
- Rodrigo Buenaventura: *El Nuevo Contexto de Financiación de Infraestructuras*. C.A.P. Grupo Analistas. Análisis Local nº 42.
- Bernardino Benito López: *Financiación Privada de Infraestructuras*. C.A.P. Grupo Analistas. Análisis Local nº 42.
- Eurostat: *Sistema Europeo de Cuentas (SEC 95)*. Manual SEC 95 2ª Edición. 2001.
- AFI- Analistas Financieros Internacionales: "Perspectivas para el endeudamiento de las Comunidades Autónomas", *Cuadernos de Información Económica*, FIES, nº 84, 1994; páginas 45-51.

- CAP-consultores De Administraciones Públicas: "las Haciendas Territoriales y su Endeudamiento". *Cuadernos de Información Económica*, nº 99, 1995; páginas 61-79.
- Monaterio Escudero, C.; Sánchez Álvarez, I. y Blanco Ángel, F.: *Controles Internos del Endeudamiento Versus Racionamiento del Crédito. Estudio especial del caso de las Comunidades Autónomas*. Centro de Estudios sobre Economía Pública de la Fundación Banco Bilbao Vizcaya. Bilbao, 1999.