

LA HACIENDA DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE CANTABRIA EN LOS ULTIMOS AÑOS

Natividad FERNANDEZ GOMEZ

INTRODUCCION

EL presente trabajo pretende hacer una pequeña semblanza de la evolución de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Cantabria en los últimos años. Dado que es el primer artículo de esta serie, dicha evolución se amplía a cinco años atrás para, con ello, conseguir un mejor reflejo de la situación actual. No en vano, es, precisamente, la evolución anterior la que condiciona la actual situación de la Comunidad. Por otra parte, los principales acontecimientos ocurridos en el Presupuesto aparecen a partir de 1991, año en el cual se produce un corto cambio de política presupuestaria que pone de manifiesto las acuciantes necesidades financieras de la Comunidad.

La tendencia inversora, el recurso al endeudamiento y el desfase presupuestario son las principales características del Presupuesto de la Comunidad hasta 1991. A partir de este año, la restricción presupuestaria, sobre todo en el capítulo de inversiones, y el esfuerzo por reducir la deuda pública se convierten en las principales líneas de actuación de la política presupuestaria.

En el apartado I, se analiza la evolución de los gastos liquidados, tanto desde la vertiente económica como funcional, pasando en el II a presentar la estructura y evolución de los ingresos liqui-

En el apartado III, se pretende conseguir una aproximación de las actuales necesidades financieras de la Comunidad. La falta de información detallada hace que tengamos que recurrir a especulaciones que pueden no coincidir con la realidad, pero que se convierten en la única manera de estudiar la actuación de la Comunidad.

El último apartado de este artículo pretende ser un pequeño resumen de la situación y establecer una comparación de la realidad presupuestaria con la previsión que tanto la Administración central como la Comunidad establecen en diciembre de 1992.

I. EL PRESUPUESTO DE GASTOS

El cuadro n.º 1 nos ayuda a hacer un poco de historia en cuanto a la evolución de los gastos efectuados por la Comunidad de Cantabria. En él se recogen las sucesivas liquidaciones de gastos para los años 1989-1993 correspondientes únicamente a la Comunidad Autónoma, y no al conjunto del sector público autonómico. Estas liquidaciones incluyen el total de obligaciones reconocidas en cada uno de los ejercicios, con independencia de que éstas se hayan satisfecho o no dentro del mismo.

Como se observa, podemos distinguir dos períodos dentro de

esos cinco años, cuya principal diferencia estriba en la cuantía de las inversiones públicas. Así, hasta 1990 las inversiones acaparan, aproximadamente, una tercera parte del Presupuesto, mientras que a partir de ese año van disminuyendo su participación hasta conseguir un mínimo en 1992, en el que solamente representan el 8 por 100 del total de gasto efectuado en ese ejercicio. En 1993, parece haber una recuperación en esta partida, aunque sin llegar a las cotas anteriores. La principal causa de esta repentina reducción es harto conocida: las necesidades financieras de la Comunidad.

Todas las demás características del gasto están, también, relacionadas con esta misma circunstancia. Así, el amplio volumen de los *gastos financieros* durante todo el período condiciona —debido al artículo 14 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA)— las amortizaciones de pasivos financieros, que oscilan dependiendo del volumen de ingresos corrientes en cada año. Hasta el considerable peso de las transferencias corrientes es también consecuencia de lo mismo. El artículo 14 de la LOFCA obliga a mantener las cargas financieras de la Comunidad —gastos financieros más amortización de la deuda— por debajo del 25 por 100 de los ingresos corrientes. Esta limitación ha llevado a la Comunidad a convertirse, estatutariamente, en intermediaria entre la Administración central y las locales, incluyendo dentro de sus ingresos corrientes los derivados del Fondo de Cooperación Municipal (FCM) para luego, vía gastos, transferírsele a los municipios. Esta intermediación permite a la Comunidad incrementar artificialmente sus ingresos corrien-

CUADRO N.º 1

ESTRUCTURA DE LOS GASTOS LIQUIDADOS
(Porcentaje sobre el total de gastos)

CAPITULOS	1989	1990	1991	1992	1993
Personal	16,62	15,09	17,60	23,77	21,91
Bienes y servicios	8,40	8,75	8,77	6,15	6,47
Gastos financieros	6,13	10,21	13,45	14,66	15,10
Transferencias corrientes	20,84	18,50	21,97	30,35	28,72
Total operaciones corrientes	51,99	52,55	61,79	74,93	72,19
Inversiones reales	38,17	32,57	22,15	8,11	18,45
Transferencias de capital	7,93	6,89	5,37	1,12	2,67
Total operaciones de capital	46,10	39,46	27,52	9,23	21,12
Variación de activos financieros	0,31	0,17	9,56	0,76	0,42
Variación de pasivos financieros	1,61	7,82	1,13	15,08	6,27
Total operaciones financieras	1,92	7,99	10,69	15,84	6,69
TOTAL PRESUPUESTO	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Diputación Regional de Cantabria, y elaboración propia.

tes, y con ello su nivel de endeudamiento anual. Igualmente, esta comunidad hace de intermediaria en la recaudación de una serie de tributos cuya titularidad corresponde a los ayuntamientos, contribuyendo, también, a engrosar los ingresos. Además de estas partidas, el capítulo de transferencias corrientes recoge las subvenciones que la Comunidad otorga a sus empresas públicas, incrementando su volumen total.

Las mismas necesidades financieras que condicionan la estructura del Presupuesto limitan su evolución. El cuadro n.º 2 recoge los incrementos nominales de los presupuestos liquidados en los últimos cinco años, comparando cada año con el anterior, mientras que en su última línea se muestra el incremento que inicialmente se preveía para los mismos.

El año 1991 aparece como claramente restrictivo, ya que se pro-

yecta un incremento del 0,17 por 100 nominal que, aunque sube a un 2,6 por 100 en la liquidación, aún supone una clara disminución en términos reales. El año 1992 confirma esta tónica restrictiva, proyectando una disminución del 10 por 100 y consiguiendo una disminución liquidada del 26 por 100. En 1993, parece haberse cortado, en parte, esa tendencia, al conseguirse ya incrementos nominales superiores a la tasa de inflación.

Los *gastos de capital* son los que soportan, claramente, el peso de la restricción, aunque en 1992 el esfuerzo alcanza también a los *gastos corrientes*, siendo la amortización de pasivos financieros la única partida que consigue un sustancial incremento. El año 1992 es, por tanto, fuertemente restrictivo, observándose una voluntad de solución del problema del endeudamiento; los ahorros que se obtienen en los gastos de capital y en los corrientes se uti-

lizan para amortizar pasivos financieros.

En cuanto al espectacular incremento de los *activos financieros* en el año 1991, su explicación requiere una aclaración histórica. En el año 1991, y a raíz del corto cambio de gobierno, se realiza una auditoría a la gestión de la Comunidad que pone al descubierto una deuda opaca y no formalizada de alrededor de 30.000 millones de pesetas. Esta deuda se recoge y enumera en la Ley 3/1991, la cual, a partir de ese momento, se convierte en una nueva «función» presupuestaria sin dotación inicial, pero sí final, y a la que comúnmente se le denomina «presupuesto basura», desvirtuando con ello el verdadero contenido de la clasificación funcional, puesto que los gastos contenidos en ese epígrafe corresponden a operaciones que tienen clara cabida en funciones ya existentes. En esta ley, aparecen unos pagarés de la empresa

CUADRO N.º 2
INCREMENTO NOMINAL DE LOS GASTOS LIQUIDADOS
(En porcentaje)

CAPITULOS	1990/1989	1991/1990	1992/1991	1993/1992
Personal	18,59	19,74	- 0,26	- 1,36
Bienes y servicios	36,03	2,95	-48,19	12,45
Gastos financieros	117,42	35,19	-19,49	10,22
Transferencias corrientes	15,85	21,97	2,00	1,27
Total operaciones corrientes	31,97	20,73	-10,45	3,11
Inversiones reales	11,41	-30,18	-72,97	143,58
Transferencias de capital	13,36	-19,90	-84,57	153,13
Total operaciones de capital	11,74	-28,39	-75,23	144,86
Variación de activos financieros	-27,94	5.717,18	-94,10	-41,30
Variación de pasivos financieros	534,44	-85,15	883,84	-55,48
Total operaciones financieras	444,64	37,43	9,37	-54,80
Total Presupuesto liquidado	30,55	2,69	-26,15	7,02
TOTAL PRESUPUESTO INICIAL	21,20	0,17	-10,44	4,27

Fuente: Diputación Regional de Cantabria, y elaboración propia.

pública CANTUR por valor de 4.576,25 millones de pesetas, cuya amortización se autoriza mediante una ampliación de capital por ese mismo valor, que es adquirida íntegramente por la Comunidad. De ahí que la compra de activos financieros en ese año suponga alrededor de los 5.000 millones de pesetas, cifra considerablemente superior a la habitual en los demás ejercicios.

A pesar de la existencia de este «presupuesto basura», el grado de cumplimiento de los Presupuestos se ajusta considerablemente en los años 1992 y 1993. Así, los presupuestos de ambos años consiguen liquidarse con cantidades de gasto inferiores a las presupuestadas en un 7 y un 5 por 100 nominales, respectivamente.

La distribución funcional del gasto liquidado y su incremento nominal aparecen en el cuadro

número 3. Los datos se refieren únicamente a los años 1992 y 1993 porque son los primeros para los que realiza esta liquidación funcional. La estructura funcional presenta a las funciones de deuda pública, regulación económica general y producción de bienes sociales como las más cuantiosas. Se confirma también en este cuadro la tendencia más expansiva del Presupuesto de 1993, al incrementarse prácticamente todas las funciones excepto la de *deuda pública*, que se reduce un 23 por 100 nominal con respecto a 1992. Por el contrario, la dotación al «presupuesto basura» se incrementa un 68 por 100 en relación al año anterior, con lo cual, en lugar de amortizar la deuda formalizada, se recurre en este año a reducir la no formalizada.

En resumen, y con respecto al gasto, se puede decir que el año

1992 fue un ejercicio claramente restrictivo que se centró en la reducción de los gastos corrientes y de capital para atender a la amortización de la deuda formalizada, dejando un poco aparte la asunción de la deuda no formalizada. El año 1993, por su parte, rompe la tendencia restrictiva de los dos anteriores, probablemente por el incremento de los gastos dedicados al «presupuesto basura», aunque no es éste el único causante. Los gastos corrientes, y sobre todo los de capital, contribuyen, también, al incremento final del Presupuesto, que se amortigua por la reducción en el capítulo de operaciones financieras.

II. EL PRESUPUESTO DE INGRESOS

El cuadro n.º 4 nos muestra la evolución de los ingresos, en

CUADRO N.º 3

ESTRUCTURA FUNCIONAL E INCREMENTO NOMINAL
(En porcentaje)

FUNCIONES	1992	1993	1993/1992 D %
Ley 3/1991	6,86	10,69	68,12
Servicios de carácter general	8,67	8,33	2,70
Def. protecc. civil y seg. ciudadana ..	0,36	0,41	21,67
Protec. y promoc. social	4,19	4,61	17,73
Producción de bienes sociales	13,61	14,90	17,10
Producción de bienes económicos ..	3,65	6,65	94,74
Regulación eca. general	24,34	23,59	3,61
Regulación eca. sectores produc.	9,32	10,14	16,28
Deuda pública	29,01	20,69	-23,75
TOTAL PRESUPUESTO	100,00	100,00	7,02

Fuente: Diputación Regional de Cantabria, y elaboración propia.

términos de derechos liquidados, de la Comunidad Autónoma de Cantabria en los últimos cinco años.

Hasta 1992, las principales características de los ingresos de la Comunidad eran la alta de-

pendencia financiera —reflejada en el porcentaje que la suma de transferencias corrientes y de capital supone sobre el total de ingresos— y el considerable peso de la emisión anual de pasivos financieros, que, como

vemos, ha llegado a suponer casi un tercio de los ingresos en 1990. Sin embargo, en 1992 no se incrementa el endeudamiento, y en 1993 la emisión de pasivos es bastante moderada, quedándose, aproximadamente, en el 10 por 100 del Presupuesto. La dependencia financiera, por su parte, sigue siendo alta, reforzándose aún más después de la reforma del sistema de financiación en 1992.

Los sucesivos incrementos nominales de los ingresos se recogen en el cuadro n.º 5. Comparando el crecimiento de los ingresos liquidados con el de los Presupuestos, vemos cómo en 1990 y 1993 los primeros se incrementaron a mayor ritmo del esperado, mientras que en los años 1991 y 1992 la situación es inversa.

En cuanto a la evolución de las partidas concretas, comprobamos que las *transferencias*

CUADRO N.º 4

ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS LIQUIDADOS
(Porcentaje sobre el total de ingresos)

CAPITULOS	1989	1990	1991	1992	1993
Impuestos directos	3,84	6,94	5,38	8,17	7,96
Impuestos indirectos	11,79	10,60	11,80	15,28	11,89
Tasas y otros ingresos	9,56	7,65	6,64	9,93	4,76
Transferencias corrientes	40,02	39,60	46,99	62,00	56,94
Ingresos patrimoniales	0,86	0,82	0,53	0,59	0,39
Total ingresos corrientes	66,07	65,60	71,33	95,97	81,95
Venta de inversiones reales	0,42	0,01	0,08	0,00	1,12
Transferencias de capital	8,97	2,32	4,39	3,17	6,97
Total ingresos de capital	9,39	2,33	4,47	3,17	8,09
Variación de activos financieros	1,06	0,56	0,79	0,85	0,70
Variación de pasivos financieros	23,48	31,50	23,41	0,00	9,26
Total operaciones financieras	24,54	32,06	24,20	0,85	9,96
TOTAL PRESUPUESTO	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Diputación Regional de Cantabria, y elaboración propia.

CUADRO N.º 5

INCREMENTO NOMINAL DE LOS INGRESOS LIQUIDADOS

(En porcentaje)

CAPITULOS	1990/1989	1991/1990	1992/1991	1993/1992
Impuestos directos	129,17	-27,11	24,44	21,67
Impuestos indirectos	13,80	4,77	6,08	- 2,81
Tasas y otros ingresos	1,43	-18,42	22,59	-40,14
Transferencias corrientes	25,29	11,64	8,08	14,69
Ingresos patrimoniales	20,32	-38,85	- 8,16	-17,43
Total ingresos corrientes	25,76	2,30	10,21	6,62
Venta de inversiones reales	-97,57	809,76	-100,00	100,00
Transferencias de capital	-67,20	77,96	-40,87	174,54
Total ingresos de capital	-68,56	80,48	-41,90	218,58
Variación de activos financieros	-32,61	31,27	-11,08	2,80
Variación de pasivos financieros	69,90	-30,07	-100,00	100,00
Total operaciones financieras	65,47	-28,99	-97,11	1.356,09
Total Presupuesto liquidado	26,65	- 5,91	-18,09	24,87
TOTAL PRESUPUESTO INICIAL	21,20	0,17	-10,44	4,27

Fuente: Diputación Regional de Cantabria, y elaboración propia.

corrientes crecen todos los años, aunque a diferente ritmo. Así, en el año 1990 experimentan un considerable incremento, ya que los fondos que la Comunidad recibía vía Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) se convierten en una compensación transitoria de carácter corriente hasta la reforma del sistema de financiación. Las transferencias corrientes se incrementan en ese año, y al mismo tiempo las de capital sufren una reducción, derivada, en parte, de esa misma circunstancia. En el año 1993, las *subvenciones corrientes* vuelven a experimentar un nuevo incremento inusual, al reformarse ya el sistema de financiación. Aunque el incremento de dicha reforma se prevé ya en el Presupuesto de 1992, debido a las dificultades derivadas de la aprobación del nuevo sistema de financiación, éste se pospone real-

mente hasta 1993. Esta reforma incluye definitivamente la compensación transitoria como parte de la financiación general, e incrementa los fondos de la Comunidad en 2.000 millones aproximadamente.

Las *transferencias de capital* también tienen un espectacular incremento en el año 1993; la nueva inclusión de Cantabria entre las comunidades beneficiarias del FCI, y su consideración como objetivo n.º 1 de cara a la percepción de los fondos FEDER, son los principales causantes de aquél. El FCI aporta 1.291 millones al Presupuesto de la Comunidad, que se destinan exclusivamente a la mejora de su red viaria. Por su parte, la aportación del FEDER puede suponer alrededor de los 2.000 millones en el presupuesto inicial.

La reducción de los *impuestos directos* en el año 1991 se

debe, probablemente, a la reforma de la imposición personal, que obliga a la declaración individual en el impuesto sobre patrimonio e incrementa su mínimo exento.

Comparando la evolución de los ingresos con la de los gastos, vemos cómo en los años 1990 y 1991 los gastos crecen a un mayor ritmo que los ingresos, cambiándose esta tendencia en los dos años siguientes, y marcando así su carácter restrictivo.

El cuadro n.º 6 recoge las desviaciones anuales entre los ingresos presupuestados y los liquidados realmente. En conjunto, todos los años se realiza una previsión optimista de los ingresos que no se corresponde con la realidad, facilitando, probablemente, la aprobación parlamentaria del Presupuesto.

CUADRO N.º 6

DIFERENCIAS ENTRE EL PRESUPUESTO LIQUIDADO Y EL INICIAL
(En porcentaje)

CAPITULOS	1990	1991	1992	1993
Impuestos directos	26,17	-10,83	13,83	33,21
Impuestos indirectos	5,44	- 8,33	- 3,37	- 9,77
Tasas y otros ingresos	- 2,03	-13,61	17,75	-43,05
Transferencias corrientes	-14,28	2,83	- 5,30	- 0,07
Ingresos patrimoniales	126,23	78,24	18,99	- 5,55
Total ingresos corrientes	- 6,17	- 1,72	- 1,45	- 3,49
Venta de inversiones reales	0,00	0,00	0,00	0,00
Transferencias de capital	-54,75	-24,65	-68,18	-26,25
Total ingresos de capital	-60,18	-31,33	-68,18	-16,29
Variación de activos financieros	-31,85	-26,32	17,22	- 6,50
Variación de pasivos financieros	29,64	-14,13	-100,00	237,55
Total operaciones financieras	27,61	-14,58	-91,54	185,03
TOTAL PRESUPUESTO	- 0,89	- 6,91	-14,86	1,97

Fuente: Diputación Regional de Cantabria, y elaboración propia.

Los mayores desfases negativos se concentran en el capítulo de *transferencias de capital*, lo que puede derivarse, en parte, de la percepción de los fondos FEDER. La realización de los proyectos financiados por el FEDER requiere, además de una aportación de la Comunidad, una detallada planificación y presentación de aquéllos. Los retrasos por parte de la Comunidad en la elaboración y presentación de los proyectos, sus necesidades financieras y su particular reorientación de las inversiones han provocado, en muchas ocasiones, la pérdida de esta fuente de financiación, produciendo, tal y como antes señalamos, desfases entre la dotación inicial y final de estos fondos.

La previsión en la recaudación de los *impuestos indirectos* parece estar, también, levemente desacertada; la presión de la mala coyuntura económica puede

haber contribuido a incrementar estos desaciertos. Así, tanto la recaudación del impuesto sobre transmisiones patrimoniales como la de los impuestos sobre el bingo y los juegos de azar depende considerablemente de las circunstancias económicas imperantes.

En resumen, la evolución de los ingresos recoge también el esfuerzo restrictivo de la Comunidad, a pesar de la enorme dependencia financiera que padece. El incumplimiento de la Comunidad, tanto en las previsiones realizadas como en lo referente al FEDER, nos da una idea también de su particular política presupuestaria.

III. LA SITUACION FINANCIERA DE CANTABRIA

Hacer una descripción aproximada de la actual situación fi-

nanciera de la Comunidad de Cantabria se convierte en un trabajo no exento de complicaciones, dada la especial coyuntura en la que se encuentra esta comunidad. Para ello, y al igual que en los puntos anteriores, tendremos que hacer una pequeña historia del desarrollo de los acontecimientos.

Desde 1986, y hasta 1991, las sucesivas modificaciones hechas a los gastos inicialmente presupuestados venían suponiendo en torno a un 20 por 100, y hasta un 80 por 100, de las cantidades iniciales. Estos desfases presupuestos definitivos —que en algunas ocasiones, tales como en 1988, llegaron casi a duplicarse con respecto a las dotaciones iniciales— pronto empezaron a producir dificultades financieras, que hasta el año 1991 permanecieron ocultas a la luz pública. En este año (1991), se produce un corto cambio de gobierno —derivado

de una moción de censura— que permite sacar a la luz todo ese volumen de endeudamiento que se encontraba aún sin financiar.

Así, la Ley 3/1991 recoge lo que, dentro de la Comunidad, denominamos el «presupuesto basura», que no es otra cosa que todo aquel conjunto de obligaciones que la Comunidad mantiene con diferentes acreedores, y para el que no encuentra financiación formalizada. La saturación a la que ha llegado el sistema financiero regional hace que la Comunidad recurra al impago temporal como única forma de afrontar esta situación. El volumen total de obligaciones incluidas en este «presupuesto basura» ronda los 30.000 millones de pesetas. Una vez puesta de manifiesto esta situación, se realiza una auditoría a la gestión de la Comunidad que tiene como consecuencia la elaboración de un Programa de Ordenación Económica, en el que se reconoce y pone de manifiesto la situación financiera de la Comunidad a octubre de 1991. Dicha situación es la expresada en el cuadro número 7 (1). Comparando este volumen de endeudamiento con el recogido por el Banco de España en el documento que emite en julio y agosto de 1991, observamos cómo esta institución subestima claramente la cifra total, ya que reconoce un endeudamiento a largo plazo de 34.300 millones de pesetas, mientras que estima el a corto en 10.100 millones de pesetas. Puede decirse que el volumen total estimado por el Banco de España podría coincidir únicamente con el total de endeudamiento a largo plazo que la propia Comunidad reconoce.

A diciembre de 1991, la situación ya había variado sustancial-

CUADRO N.º 7	
LA DEUDA REGIONAL DE CANTABRIA (Octubre de 1991)	
	Millones de pesetas
0. DEUDA TOTAL (1+2)	88.915
1. DEUDA FORMALIZADA CON INSTITUCIONES FINANCIERAS	57.976
a) Diputación	51.457
L/P	44.086
b) Empresas regionales	6.519
2. DEUDA NO FORMALIZADA CON INSTITUCIONES FINANCIERAS	30.939

Fuente: Diputación Regional, Programa de Ordenación Económica.

mente. Los créditos a corto plazo se habían refinanciado a largo plazo y, a la vez, parte de la deuda de las empresas regionales pasó a convertirse en deuda a largo plazo de la propia Comunidad. En la misma ley del «presupuesto basura», se autoriza a la sociedad CANTUR a realizar una ampliación de capital con la finalidad de amortizar los pagarés que la misma tiene en circulación. Dicha ampliación, tal y

como antes señalamos, es adquirida íntegramente por la Comunidad, para lo que solicita un crédito a largo plazo por ese valor. Por tanto, la situación, a finales de 1991, puede ser la recogida en el cuadro n.º 8, volviendo a no coincidir con los datos facilitados por el Banco de España, que, a diciembre de 1991, cifraba el endeudamiento total de la Comunidad en 45.200 millones de pesetas.

CUADRO N.º 8	
LA DEUDA REGIONAL DE CANTABRIA (Diciembre de 1991)	
	Millones de pesetas
0. DEUDA TOTAL (1+2)	88.915
1. DEUDA FORMALIZADA CON INSTITUCIONES FINANCIERAS	57.976
a) Diputación	56.033
L/P	54.106
b) Empresas regionales	1.943
2. DEUDA NO FORMALIZADA CON INSTITUCIONES FINANCIERAS	30.939

Fuente: Elaboración propia a partir de la evolución de los Presupuestos de la Comunidad.

El año 1992 aparece como claramente restrictivo, y en él se trata de reducir lo más posible la deuda de la Comunidad. Así, durante este año, la amortización o cancelación de pasivos financieros se cifra en unos 6.200 millones de pesetas, mientras que la dotación destinada a reducir el «presupuesto basura» se eleva a unos 2.800 millones de pesetas. Las retenciones del sistema financiero de la Región impiden la obtención de nuevos préstamos destinados a formalizar la deuda opaca, por lo que los esfuerzos se centran en la reducción de ésta. En total, el volumen de deuda amortizado durante este año se puede cifrar en, aproximadamente, 9.000 millones de pesetas, pagados con la capacidad de financiación obtenida en ese ejercicio. Así, una vez hechas las aportaciones al «presupuesto basura» —incluidas dentro de los gastos corrientes y de capital de ese año—, la Comunidad obtiene un superávit de caja de más de 5.600 millones, con los que contribuye, como hemos visto, a reducir su deuda formalizada.

A finales de este año, la Comunidad firma con la Administración central lo que denomina *escenario de amortización y formalización de la deuda*, en el que se van fijando unas cantidades a amortizar y formalizar para cada uno de los años de 1991 a 1996. Este escenario prevé la formalización de 30.700 millones en tres años, y la amortización 17.817,4 millones en cinco años, de los cuales 9.151,7 se saldan en los tres primeros, y 8.665,7 en los dos siguientes, todos ellos a costa de los superávit presupuestarios que se estiman. En concreto, durante el año 1992 calculan la formalización de 12.000 millones de pesetas en total, de los cuales 8.000 se amortizarían directamente,

mientras que para el resto se conseguirían los créditos necesarios. A la vista de los datos, observamos que el cumplimiento del plan no se ajusta a la realidad. Si bien es cierto que se amortizan alrededor de 9.000 millones de pesetas en ese año, sólo 2.800 millones corresponden a la deuda opaca, y en ningún caso se han podido ampliar los créditos con instituciones financieras para intentar formalizar el resto, hasta los 12.000 previstos.

Los datos sobre el endeudamiento formalizado a diciembre de 1992, facilitados por la propia Diputación Regional de Cantabria, se recogen en el cuadro número 9, en el que también aparece una estimación de la deuda opaca en esa fecha. Como se aprecia, la deuda de las empresas de la Diputación no aparece en este cuadro, ya que no poseemos, en este momento, los suficientes datos que nos puedan orientar sobre su evolución.

Para el año 1993, no disponemos, aún, de ningún dato oficial en cuanto al volumen de deuda financiera de la Comunidad, por

lo que los datos que se facilitan son meras estimaciones derivadas de la evolución de los Presupuestos durante ese año. Así, la aportación realizada durante ese año a la reducción del «presupuesto basura» se cifra en unos 4.700 millones de pesetas, en términos de obligaciones reconocidas, mientras que la reducción de pasivos financieros se eleva a unos 2.700 millones, en esos mismos términos. El total de deuda amortizada o cancelada durante 1993 se puede aproximar, por lo tanto, a los 7.400 millones de pesetas. Sin embargo, durante este año el sistema financiero parece haber reducido algo su desconfianza, concediendo un nuevo préstamo a la Comunidad por valor de 4.400 millones de pesetas.

Gracias al incremento de la financiación —reforma del sistema general y del FCI— acaecido en este año, la Comunidad, una vez realizadas las aportaciones al «presupuesto basura», genera aún una capacidad de financiación, medida en términos de caja, de unos 3.700 millones aproximadamente, por lo que la

CUADRO N.º 9

LA DEUDA REGIONAL DE CANTABRIA
(Diciembre de 1992)

	Millones de pesetas
0. DEUDA TOTAL (1+2)	88.986
1. DEUDA FORMALIZADA CON INSTITUCIONES FINANCIERAS	52.886
a) Diputación	52.886
L/P	50.886
2. DEUDA NO FORMALIZADA CON INSTITUCIONES FINANCIERAS	28.100

Fuente: Diputación Regional de Cantabria, y estimaciones propias en función de la evolución presupuestaria.

CUADRO N.º 10
LA DEUDA REGIONAL DE CANTABRIA
(Diciembre de 1993)

	Millones de pesetas
0. DEUDA TOTAL (1+2)	77.835
1. DEUDA FORMALIZADA CON INSTITUCIONES FINANCIERAS	54.508
a) Diputación	54.508
L/P	54.508
2. DEUDA NO FORMALIZADA CON INSTITUCIONES FINANCIERAS	23.327

Fuente: Estimaciones propias en función de la evolución presupuestaria.

liones sin proceder a amortizar ninguno de ellos, y elevando, por tanto, el volumen de deuda formalizada. La desconfianza del sistema financiero queda, así, patente en la verdadera actuación de la Comunidad. A pesar del apoyo del gobierno central, las instituciones financieras muestran aún las suficientes reticencias como para forzar a la Comunidad a continuar con la restricción presupuestaria.

ALGUNAS CONCLUSIONES

Tal y como hemos puesto de manifiesto, las principales características de la evolución presupuestaria de los últimos años se derivan, precisamente, de las necesidades financieras de la Comunidad. La restricción en el conjunto de gastos de capital, la aparición de una nueva «función» y el considerable incremento de los gastos destinados a amortización de la deuda enmarcan el desarrollo presupuestario de la Diputación Regional desde el año 1991.

Los años 1992 y 1993 destacan, precisamente, por su voluntad de reducir el nivel de endeudamiento de la Comunidad. El cuadro número 11 recoge esta voluntad.

concesión del crédito anterior nos puede hacer pensar más en la cobertura de nuevas necesidades financieras que en la asunción de la deuda no formalizada.

En cualquier caso, y de acuerdo con la información de la que disponemos, el volumen total de endeudamiento, a diciembre de 1993, pudiera ser el expresado en el cuadro n.º 10.

Por tercera vez consecutiva, las cifras facilitadas por el Banco de España vuelven a contradecirse con la realidad de la Comunidad Autónoma. El *Boletín Económico*

de enero de 1993 estima el total de deuda formalizada de la Comunidad en 43.400 millones a septiembre de 1993, mientras que para diciembre de 1992 lo sitúa en 42.800 millones de pesetas. Ambas cifras parecen alejarse considerablemente de la realidad financiera de la Comunidad, a la que, además, tenemos que añadir el volumen de deuda no recogida por el sistema financiero.

En cuanto al cumplimiento del escenario acordado con el gobierno, para el año 1993 se preveía la formalización de 9.500 mi-

CUADRO N.º 11
EVOLUCION DE LA DEUDA
(Millones de pesetas)

AÑO	DEUDA FINANCIERA			DEUDA OPACA		DEUDA TOTAL	
	Banco de España	Previsión	Realidad	Previsión	Realidad	Previsión	Realidad
1991	45.800	53.067	57.976	30.939	30.939	84.006	88.915
1992	42.800	57.127	52.886	18.939	28.100	76.066	80.986
1993	43.400	67.231	54.508	9.439	23.327	76.670	77.835
Incremento o disminución.	-2.400	+14.164	-3.468	-21.500	-7.612	-7.336	-11.080

Fuente: Banco de España, Diputación Regional de Cantabria, y estimaciones propias en función de la evolución presupuestaria.

En sólo dos años, el volumen total de deuda se ha reducido en 11.000 millones, centrándose preferentemente en la deuda opaca o no formalizada. La previsión inicial, derivada del escenario firmado con el gobierno central, preveía una reducción de la deuda opaca, incrementando a cambio la deuda formalizada; sin embargo, la desconfianza del sistema financiero lleva a una reducción de ambas a la vez, y a un ritmo más lento del previsto, aunque no ocurre así con la deuda total. El equivoco punto de partida en 1991, que no incluye probablemente los pagarés de CANTUR, hace que la reducción prevista sea menor que la real.

Los mensajes e informaciones contradictorias vuelven a convertirse en la principal característica de la actuación de la Comunidad de Cantabria. Tanto el Programa de Ordenación Económica como la auditoría hecha a la Comunidad manejan cifras de deuda financiera en torno a los 57.000 millones para 1991; sin embargo, en el escenario firmado con el gobierno central esta cantidad baja, tal y como se observa, a 53.000 millones, mientras que la cifra presentada por el Banco de España está en torno a los 45.800 millones de deuda financiera. La confusión se convierte, por tanto, en la principal arma de la Comunidad para mantener oculta su verdadera actuación.

Por otra parte, la voluntad restrictiva de los dos últimos años puede verse truncada a raíz de la actual situación política. La inestabilidad del actual gobierno ha llevado a una prórroga del Presupuesto de 1993, ante la incapacidad de aprobar uno nuevo, circunstancia que dificulta considerablemente cualquier actuación planificada tendente a la

reducción de las dificultades financieras.

Además, esta decisión de solucionar la situación financiera de la Comunidad se refleja, preferentemente, en los capítulos inversores, provocando continuas reducciones de éstos, llegando incluso a la pérdida de las ayudas derivadas de los fondos estructurales por falta de la aportación de la Comunidad. Esta actitud, aunque contribuya a solucionar los problemas a corto plazo, se traducirá, probablemente, en una carencia de infraestructuras que dificultará el desarrollo de la Región.

NOTA

(1) La aportación de documentación con nueva información hace que esta cifra de endeudamiento no coincida con la expresada en Fernández Gómez (1994).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANCO DE ESPAÑA (1991a), «Endeudamiento de las comunidades autónomas», *Boletín Económico*, julio y agosto de 1991.
- (1991b), «Endeudamiento de las administraciones territoriales», *Boletín Económico*, diciembre de 1991.
- (1994), «Endeudamiento de las administraciones territoriales», *Boletín Económico*, enero de 1991.

DIPUTACIÓN REGIONAL DE CANTABRIA, *Presupuestos liquidados de la Comunidad Autónoma de Cantabria*, años 1989, 1990, 1991, 1992 y 1993.

— *Documento sobre los escenarios y el plan de endeudamiento acordado entre la Secretaría de Estado de Hacienda y la Consejería de Economía y Hacienda*, y *Presupuesto de la Diputación Regional de Cantabria*, enero 1993.

— *Plan de Ordenación Económica de Cantabria*, octubre de 1991.

FERNÁNDEZ GÓMEZ, N. (1994), «Algunos aspectos de la Hacienda de la Comunidad Autónoma de Cantabria», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, Economía de las Comunidades Autónomas*, n.º 13.

PÉREZ DE VILLARREAL, JOSÉ M. (1991), «El endeudamiento público de Cantabria», *papel de trabajo*, Departamento de Economía de la Universidad de Cantabria.