

## Resumen

Tras revisar los factores que explican el endeudamiento actual de las comunidades autónomas, en este artículo proponemos la creación de un mecanismo de estabilidad financiera, de carácter contracíclico, que complemente al futuro sistema de financiación autonómica para evitar nuevas situaciones de endeudamiento como las vividas desde 2009. La eficiencia en el gasto de los Gobiernos autonómicos, las asimetrías de financiación entre comunidades y el comportamiento de las economías regionales en el ciclo son los elementos clave del diseño propuesto. Para proceder a una reasignación de la titularidad de los pasivos acumulados desde 2009, se propone una segmentación basada en la aplicación retrospectiva del futuro mecanismo de estabilidad, lo que permite evitar el posible riesgo moral derivado de la asunción de deuda por el Estado.

*Palabras clave:* endeudamiento autonómico, financiación autonómica, estabilidad financiera, eficiencia del gasto público.

## Abstract

After reviewing the factors that explain the current debt stock of the autonomous communities, in this article we propose the creation of a countercyclical financial stability mechanism to complement the future regional funding system to avoid new situations of borrowing such as those experienced since 2009. The efficiency of regional governments' spending, the asymmetries of budgetary resources between communities and the regional behaviour of the economy in the cycle are the key elements of the proposed design. In order to reallocate the ownership of the public debt accumulated since 2009, a segmentation plan based on the retrospective application of the future financial stability mechanism is proposed, which avoids the possible moral hazard derived from the assumption of debt by the central government.

*Keywords:* regional funding, regional debt, financial stability, public spending efficiency.

*JEL classification:* H10, H60, H70, H74.

# UN MECANISMO DE ESTABILIZACIÓN FINANCIERA PARA ATENDER CRISIS FISCALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (\*)

Jorge ONRUBIA

A. Jesús SÁNCHEZ-FUENTES (\*\*)

*Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI-UCM), Fedea y GEN-UVigo*

## I. INTRODUCCIÓN

Las comunidades autónomas (CC. AA.) han experimentado un espectacular crecimiento de sus pasivos financieros desde el año 2009. Desde entonces, como puede verse en el cuadro n.º 1, el peso del endeudamiento autonómico se ha multiplicado casi por 4, llegando al 27,8 por 100, su punto máximo, en el primer trimestre de 2020, si bien es cierto que tanto el nivel de deuda previo como el actual son bastante distintos entre comunidades (1).

Existe notable unanimidad entre los analistas acerca de las causas que han llevado a esta situación, aunque con matizaciones. En general, casi todos los diagnósticos coinciden al vincular el importante crecimiento del endeudamiento de las CC. AA. de régimen común con la insuficiencia de los recursos aportados por el sistema de financiación autonómica (SFA) de 2009 (2). Estos problemas de financiación se producen tanto desde una perspectiva vertical como horizontal. Respecto de la asimetría de financiación entre comunidades, conviene recordar que no es exclusiva del SFA vigente y que, en buena medida, tiene su origen en el reconocimiento en las sucesivas revisiones del sistema de la cláusula de *statu quo*.

Este tratamiento asimétrico provoca que las comunidades situadas por debajo de la media en cuanto a recursos por habitante ajustado se hayan visto abocadas a cubrir ese diferencial acudiendo, principalmente, al endeudamiento facilitado por el Estado desde 2012 a través de diversos mecanismos extraordinarios de financiación, integrados en 2014 en el Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas (FFCA). Las CC. AA. habrían elegido la vía del endeudamiento con el Estado, en condiciones ciertamente ventajosas, frente a otras alternativas con un previsible coste electoral elevado, como el aumento del esfuerzo fiscal mediante el ejercicio de las competencias normativas sobre los tributos cedidos o recurriendo a los tributos propios, al mayor uso de los precios públicos o a la reducción del nivel de cobertura de las prestaciones de servicios.

Aunque detrás de la importante acumulación de pasivos financieros por las CC. AA. desde 2009 se encuentran problemas de insuficiencia de recursos, aceptar que esta ha sido la única causa del crecimiento de su endeudamiento solo sería cierto si estas: a) hubiesen gastado sus recursos disponibles con la máxima eficiencia; y b) no hubiesen utilizado a la baja su capacidad normativa en materia tributa-

CUADRO N.º 1  
ENDEUDAMIENTO DE LAS CC. AA. (% PIB) Y SU EVOLUCIÓN ENTRE 2008 Y 2021

	2008	2009	2020	2021	DIFERENCIA 2021/2008	VARIACIÓN (%) 2021/2008	DIFERENCIA 2021/2009	VARIACIÓN (%) 2021/2009
Comunidad Valenciana	12,7	15,9	48,7	47,8	35,1	2,8	31,9	2,0
Castilla-La Mancha	6,5	11,1	38,9	36,4	29,9	4,6	25,3	2,3
Cataluña	10,0	12,8	37,5	36,0	26,0	2,6	23,2	1,8
Región de Murcia	2,6	4,8	34,1	34,0	31,4	12,1	29,2	6,1
Islas Baleares	9,8	13,5	34,2	31,2	21,4	2,2	17,7	1,3
Cantabria	3,9	5,2	26,1	24,8	20,9	5,4	19,6	3,8
Extremadura	5,0	6,1	25,3	24,2	19,2	3,8	18,1	3,0
Aragón	4,3	5,6	24,9	23,9	19,6	4,6	18,3	3,3
Andalucía	5,4	6,9	24,1	23,0	17,6	3,3	16,1	2,3
Castilla y León	4,6	5,9	23,4	22,2	17,6	3,8	16,3	2,8
Principado de Asturias	3,2	4,8	20,8	18,9	15,7	4,9	14,1	2,9
La Rioja	4,8	6,4	20,4	18,9	14,1	2,9	12,5	2,0
Galicia	6,8	8,6	19,6	18,4	11,6	1,7	9,8	1,1
País Vasco	1,5	4,2	16,3	15,6	14,1	9,4	11,4	2,7
Canarias	4,5	5,8	16,4	15,3	10,8	2,4	9,5	1,6
Comunidad Foral de Navarra	4,7	6,1	18,8	15,2	10,5	2,2	9,1	1,5
Comunidad de Madrid	5,7	6,5	16,0	14,8	9,1	1,6	8,3	1,3
Total CC. AA.	6,7	8,7	27,2	25,9	19,2	2,9	17,2	2,0

Fuente: Banco de España (2022) y elaboración propia.

ria. Además, habría que añadir que las competencias autonómicas en materia de gestión de los tributos cedidos se habrían ejercido de forma eficiente. Por supuesto, la ampliación de los servicios prestados, por encima de unos estándares homogéneos, o la realización de actividades no contempladas en las competencias establecidas también habrían dado lugar a unas mayores necesidades de recursos que el SFA no estaría aportando. En este sentido, la financiación de las mejoras en las prestaciones debería provenir de los tributos propios de la comunidad, del ejercicio de la capacidad normativa en tributos cedidos, o del establecimiento de tasas y precios públicos vinculados a esos servicios.

Resulta evidente que el funcionamiento del actual SFA no hace más que ahondar en la necesidad que tienen las CC. AA. de régimen común de acudir al endeudamiento. Debemos advertir que otras alternativas fuera del sistema, como las transferencias de recursos *ad hoc* realizadas en la crisis de la pandemia, no constituyen una garantía estable de financiación que permita a las comunidades plantear un plan creíble de reducción de su deuda acumulada. Además, las subidas de los tipos de interés desde mediados de 2022 complican el escenario y hacen más difícil su retorno a los mercados financieros.

De acuerdo con todas estas premisas, pensamos que una propuesta adecuada para el pro-

blema de la deuda autonómica acumulada debe tener como contenido fundamental una estrategia de segmentación de su titularidad, teniendo en cuenta que el acreedor mayoritario es el Estado. Pero, a nuestro juicio, estamos convencidos de que cualquier solución que pretenda ser estable no puede mirar exclusivamente hacia atrás. Por ello, defendemos aquí que una solución efectiva y permanente ha de pasar por la creación de un mecanismo de estabilidad financiera de carácter contracíclico, complementario del SFA, que permita mitigar el impacto sobre el endeudamiento provocado por las caídas de recursos en etapas recesivas, y cuyas reglas de contribución permitan mutualizar adecuadamente los riesgos tanto desde una perspectiva ver-

tical «Estado-CC. AA.» como horizontal «entre CC. AA.». Como se verá, una aplicación retrospectiva de este mecanismo servirá para ofrecer una posible segmentación de la deuda acumulada por las CC. AA. desde la entrada en funcionamiento del SFA de 2009. En cualquier caso, queremos advertir que el mecanismo de estabilización que proponemos, por sí mismo, no tendrá éxito si no se cuenta a la vez con un nuevo SFA que supere razonablemente los problemas de insuficiencia de recursos señalados. Por supuesto, confiar la eliminación del *stock* de deuda acumulado a la llegada de recursos adicionales del nuevo nos parece, sencillamente, ingenuo.

Este artículo se estructura de la siguiente manera. Tras esta introducción, en la sección segunda exponemos la necesidad de contar con indicadores que midan, de forma razonable, la eficiencia del gasto autonómico. La sección tercera recoge el contenido del mecanismo de estabilidad financiera autonómica que proponemos. La sección cuarta muestra los resultados de una simulación retrospectiva del mecanismo, realizada para ofrecer una posible alternativa de segmentación de la deuda acumulada por las CC. AA. entre 2010 y 2020, ofreciendo también una estimación sobre el coste presupuestario de la ineficiencia en la provisión de servicios públicos fundamentales (SPF). El artículo finaliza con una síntesis de conclusiones.

## II. LA EFICIENCIA DEL GASTO Y SU CONEXIÓN CON LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

Un elemento olvidado dentro del diseño del SFA es el de la eficiencia con la que las CC. AA.

gastan los recursos puestos a su disposición. Sin embargo, su consideración resulta fundamental, a nuestro juicio, a la hora de analizar tanto la cuestión de la suficiencia de recursos de las comunidades como el problema de su endeudamiento.

### 1. La medición de la eficiencia en los servicios públicos

Una valoración adecuada del bienestar social alcanzado por la actuación de los Gobiernos autonómicos requeriría comparar el beneficio social proporcionado a los ciudadanos de cada comunidad por cada euro gastado, con los costes directos e indirectos (costes de eficiencia de las distorsiones fiscales, costes de administración y cumplimiento, etc.) soportados para su recaudación (3). La medición de la eficiencia con la que los Gobiernos gastan sus recursos en las diferentes políticas puede ser, desde un punto de vista aplicado, una aproximación razonable a esa valoración (4).

Las ineficiencias en la provisión de bienes y servicios por parte de las CC. AA. revelan que para conseguir niveles de cobertura iguales en las prestaciones de servicios podría haberse incurrido en un gasto menor. Desde el punto de vista de la economía política, este tipo de evaluaciones son imprescindibles para poder analizar con rigor la relación entre el nivel de desempeño con el que los Gobiernos regionales desarrollan sus políticas y los costes en los que incurren al ejercer sus competencias.

Sin embargo, medir la eficiencia no es una tarea sencilla, como tampoco lo es medir el desempeño de cada Gobierno regional en las distintas actividades realiza-

das. La propia consideración del concepto de eficiencia utilizado (productiva, técnica, asignativa, global, del gasto, etc.) condiciona su medición y su alcance valorativo. Desde un punto de vista empírico, la medición de la eficiencia, en cualquiera de sus componentes, sigue obligadamente una aproximación relativa, basada en la comparación del comportamiento entre unidades productivas, puesto que el comportamiento idealmente eficiente no es observable.

Para medir la eficiencia en el ámbito de las intervenciones públicas, se dispone de enfoques alternativos (fundamentalmente, análisis de frontera, divididos según su método de estimación, generalmente, en paramétricos y no paramétricos), cada uno de ellos con sus correspondientes potencialidades y limitaciones (5). Aunque tradicionalmente los análisis de eficiencia se han centrado en su componente técnico, por sus implicaciones organizativas en la provisión de bienes y servicios públicos, el componente asignativo de la eficiencia (aquel que tiene en cuenta el coste de los *inputs* y su productividad) resulta fundamental para mejorar el comportamiento provisor y redistributivo de los Gobiernos en términos de bienestar social (6).

Como alternativa a la medición de la eficiencia asignativa, desde hace unos años se ha abierto camino un enfoque metodológico atractivo basado en el trabajo seminal de Afonso, Schuknecht y Tanzi (2005), dirigido a evaluar la eficiencia en el gasto destinado a financiar políticas comparables desde una perspectiva territorial local o regional, o incluso entre países (7). Se trata de una perspectiva agregada que utiliza como *input* el

gasto presupuestario ejecutado para llevar a cabo esas políticas y como *output*, diversos indicadores del desempeño o impacto de las mismas.

## 2. Eficiencia en el gasto autonómico en sanidad y educación

Por su idoneidad conceptual y su adecuación a la cuestión principal que nos ocupa, en este trabajo adoptamos el enfoque de Afonso, Schuknecht y Tanzi (2005), en su aplicación a la medición de la eficiencia del gasto autonómico en sanidad y educación, durante el período 2005-2015, realizada en García-Gómez, Onrubia y Sánchez-Fuentes (2019). En concreto, se obtienen valores estimados tanto para ambas políticas de forma agregada como desagregada, diferenciando en el gasto educativo entre la enseñanza universitaria y no universitaria, y en el caso de la sanidad, entre atención primaria y atención especializada y hospitalaria. La estimación de las fronteras se hace contemplando una amplia batería de indicadores de desempeño (*public sector performance indicators*, PSP), con el propósito de mitigar la posible sensibilidad de su elección en los resultados. Para este trabajo, hemos expandido ese análisis de eficiencia hasta 2018, lo que nos permite cubrir prácticamente el período de vigencia del actual SFA. Los resultados mostrados se han obtenido con una selección de indicadores considerada como modelo de referencia (*base*), basado en la menor variabilidad temporal de los indicadores para las distintas comunidades (8).

Dentro del área de educación, los indicadores selecciona-

dos son los relativos al número de usuarios del sistema educativo (número de matriculados) como los relacionados con la consecución de distintos hitos educativos (finalizar la ESO o Bachillerato, la tasa de idoneidad a los diez y quince años, etc.). Para el área de sanidad, se han incluido algunos indicadores relacionados con las medidas de necesidad consideradas en el SFA, así como otros publicados de forma periódica por el Ministerio de Sanidad. Con esta elección de indicadores de actividad tratamos de recoger la relación existente entre la provisión de servicios sanitarios y educativos por parte de las CC. AA. y las necesidades de gasto recogidas en el actual SFA para ambas políticas. Mediante otros indicadores se tratan de capturar las diferencias de organización y gestión en la provisión de esos servicios entre regiones, como las relacionadas con los recursos humanos empleados o con el uso de la tecnología.

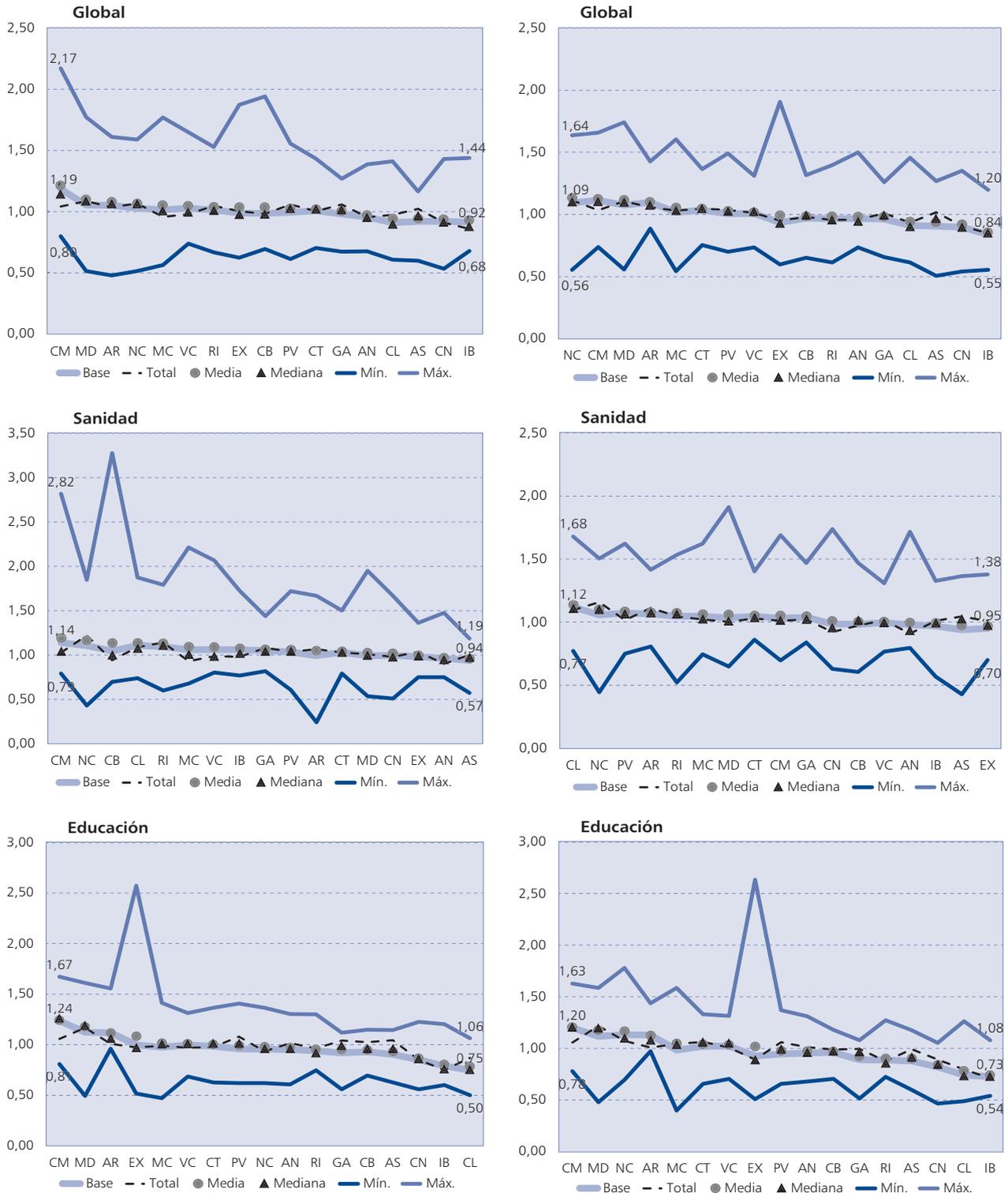
En los paneles del gráfico 1 se muestran, para los años 2010 y 2018, las medidas sintéticas de desempeño del sector público de las distintas comunidades, tanto para el agregado de sanidad y educación como para ambas políticas por separado. Los índices sintéticos utilizados en las figuras han sido computados a partir de las combinaciones alternativas de los indicadores disponibles, con el fin de ofrecer un rango de valores que permita evitar las casuísticas más favorables o perjudiciales para cada comunidad. Las CC. AA. aparecen ordenadas según su valor promedio, lo que nos ayuda a identificar aquellas que tienden a ocupar mejores posiciones (más a la izquierda), como Castilla-

La Mancha, Madrid y Navarra. Al mismo tiempo, observamos en la parte derecha de las figuras, que las últimas posiciones suelen estar más repartidas entre un mayor número de comunidades para distintas áreas de gasto y/o momentos del tiempo. Los valores en azules permiten observar el rango de las distintas medidas alternativas de desempeño resultantes según la combinación de indicadores elegida. Como podemos ver, se producen desviaciones significativas del 50 por 100 en ambas áreas de gasto. Para el modelo *base*, la mayor heterogeneidad entre comunidades tiene lugar en la política de educación, donde el valor del índice sintético va desde el 1,2 para las comunidades de mejor desempeño (Castilla-La Mancha y Madrid) al 0,75 para las de peor desempeño (Castilla y León y Baleares).

A continuación, en el gráfico 2, presentamos la evolución del gasto público por habitante en educación y sanidad en cada comunidad durante el período 2010-2018, expresado de forma normalizada respecto del promedio nacional, para facilitar la comparación entre áreas de gasto. Un primer resultado es la gran heterogeneidad existente en los recursos destinados en las diferentes áreas, con diferencias de entre 40 y 50 puntos básicos entre las comunidades que ocupan los extremos del *ranking*. En segundo lugar, vemos que el esfuerzo de gasto relativo se mantiene estable para la mayoría de las comunidades.

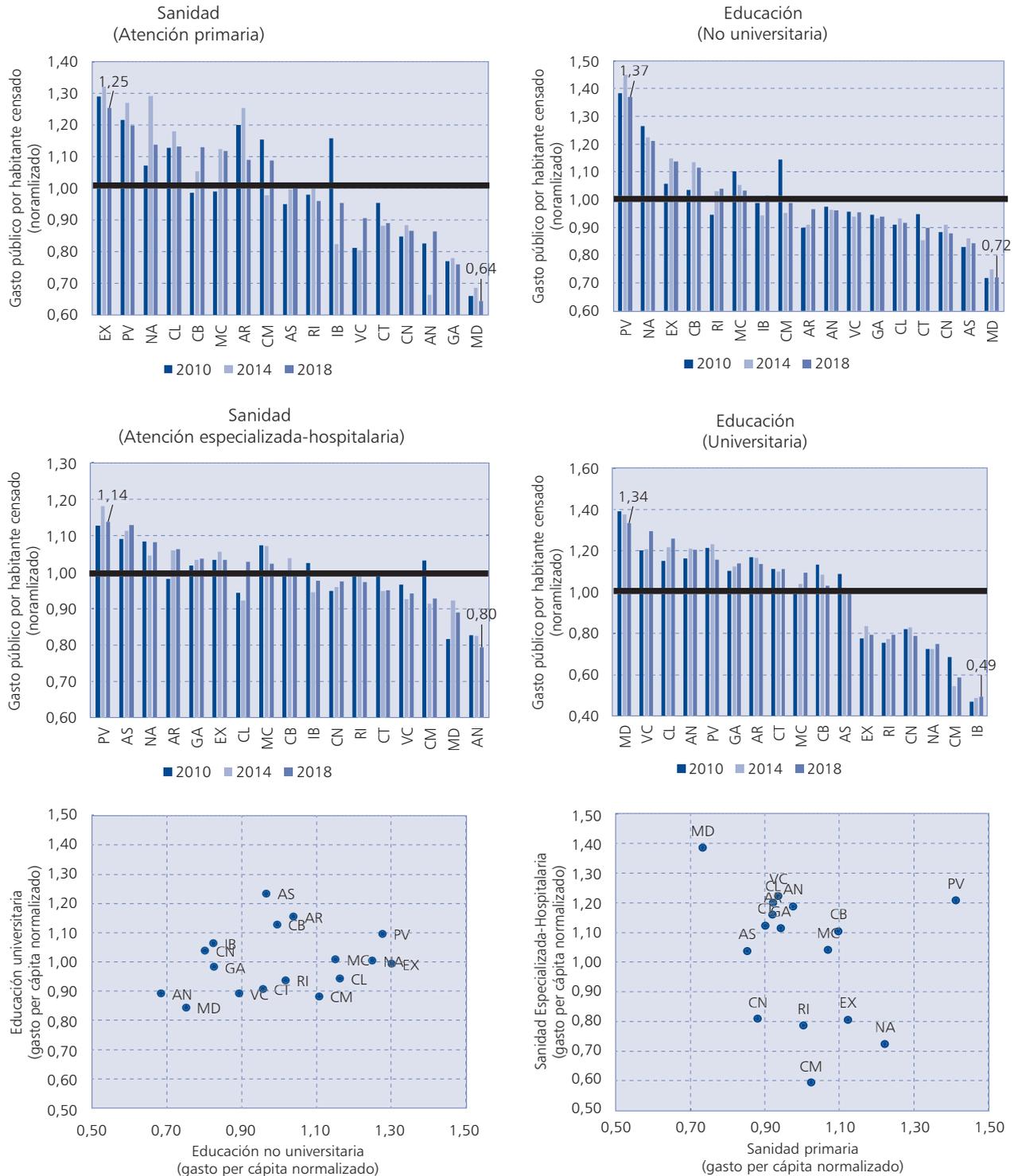
Con el objetivo de identificar posibles patrones de provisión de los servicios públicos, en los dos paneles inferiores del gráfico 2 representamos la dispersión entre las subáreas de sanidad y

**GRÁFICO 1  
DESEMPEÑO DEL SECTOR PÚBLICO (PSP) POR CC. AA., AÑOS 2010 Y 2018**



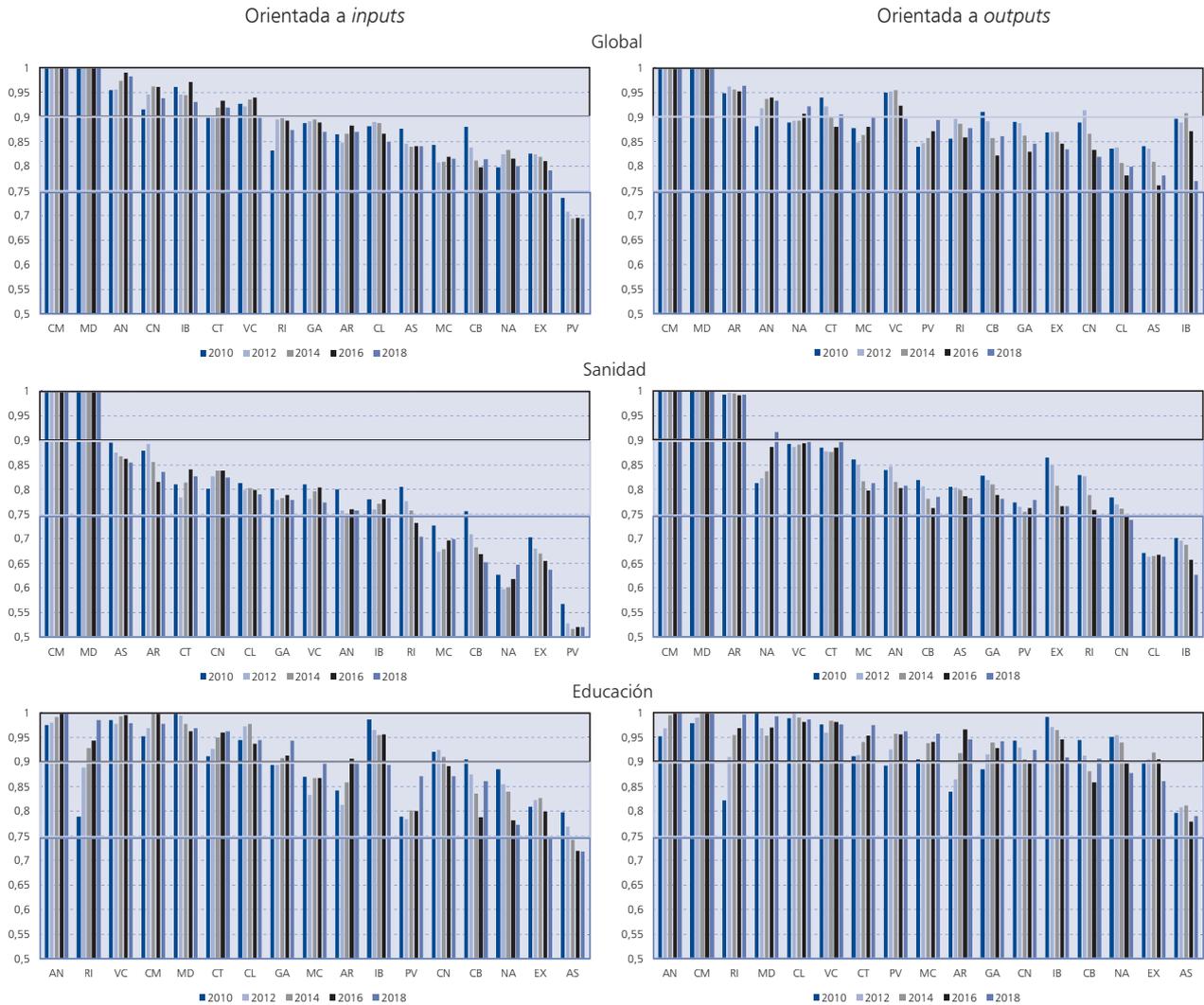
Fuente: Elaboración propia.

**GRÁFICO 2**  
**GASTO PÚBLICO AUTONÓMICO EN EDUCACIÓN Y SANIDAD POR HABITANTE, POR CC. AA.,**  
**AÑOS 2010 Y 2018**



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 3  
EFICIENCIA DEL SECTOR PÚBLICO (PSE), POR CC. AA., AÑOS 2010 Y 2018



Notas: 1) Se incluyen tres franjas indicando grupos de CC. AA., según su nivel de eficiencia estimado: i) negro, si está por encima de 0,9; ii) azul claro, si se sitúa entre 0,75 y 0,9; y iii) azul oscuro, por debajo de 0,75.  
Fuente: Elaboración propia.

educación. En ellos se puede ver que las tendencias son diferentes en educación (negativa) y sanidad (positiva), si bien en el área educativa aparecen diferencias mayores.

En el gráfico 3 se presentan los scores de eficiencia (*public sector efficiency indicators, PSE*) obtenidos combinando los valores normalizados de desempeño

del modelo de referencia mostrados en el gráfico 1, y los valores normalizados para los indicadores de gasto del gráfico 2, tanto para el índice agregado como para los de educación y sanidad. El cuadro n.º 2 recoge los valores de estos índices recalculados como medias móviles quinquenales, a fin de disponer de unas medidas con mayor consistencia temporal.

Los resultados de eficiencia obtenidos nos permiten extraer algunas conclusiones. Primero, la elección entre estimar medidas de eficiencia orientadas a los *inputs* o a los *outputs* importa, pues su uso alternativo puede originar un cambio de posición de las CC. AA. entre las bandas de nivel de eficiencia establecidas. Por regla general, se obtienen mejores registros cuando asu-

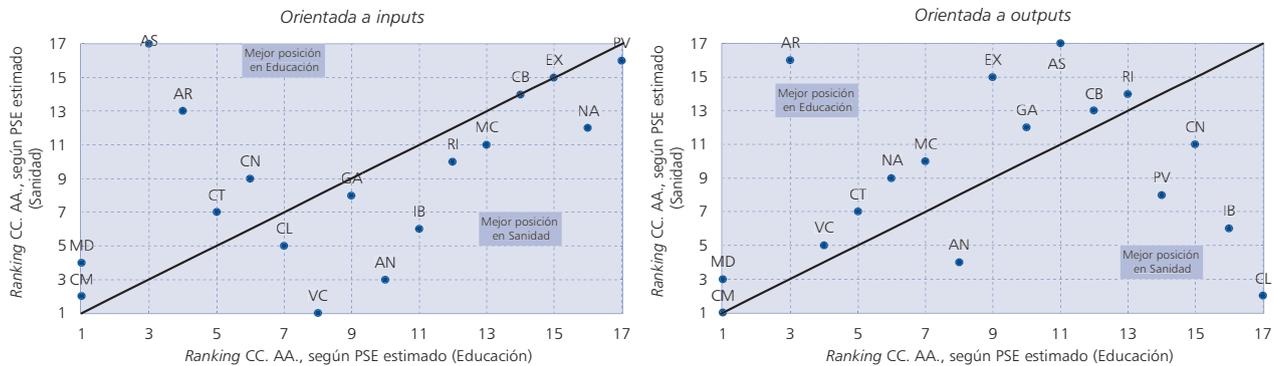
CUADRO N.º 2

EFICIENCIA DEL GASTO AUTONÓMICO 2010-2018 (MEDIAS MÓVILES 5 AÑOS)

	Orientada a inputs				Orientada a outputs				
	2010	2013	2016	2018	2010	2013	2016	2018	
Cataluña	0,90	0,91	0,93	0,92	Cataluña	0,94	0,91	0,88	0,91
Galicia	0,89	0,89	0,89	0,87	Galicia	0,89	0,88	0,83	0,85
Andalucía	0,96	0,97	0,99	0,98	Andalucía	0,88	0,93	0,94	0,93
Principado de Asturias	0,88	0,84	0,84	0,84	Principado de Asturias	0,84	0,82	0,76	0,78
Cantabria	0,88	0,83	0,80	0,81	Cantabria	0,91	0,86	0,82	0,86
La Rioja	0,83	0,90	0,89	0,87	La Rioja	0,86	0,89	0,86	0,88
Región de Murcia	0,84	0,81	0,82	0,82	Región de Murcia	0,88	0,85	0,88	0,90
Comunidad Valenciana	0,93	0,93	0,94	0,90	Comunidad Valenciana	0,95	0,96	0,92	0,90
Aragón	0,86	0,86	0,88	0,87	Aragón	0,95	0,96	0,95	0,96
Castilla - La Mancha	1,00	1,00	1,00	1,00	Castilla - La Mancha	1,00	1,00	1,00	1,00
Canarias	0,91	0,96	0,96	0,94	Canarias	0,89	0,89	0,83	0,82
Extremadura	0,83	0,82	0,81	0,79	Extremadura	0,87	0,87	0,85	0,83
Islas Baleares	0,96	0,95	0,97	0,93	Islas Baleares	0,90	0,92	0,87	0,77
Comunidad de Madrid	1,00	1,00	1,00	1,00	Comunidad de Madrid	1,00	1,00	1,00	1,00
Castilla y León	0,88	0,89	0,87	0,85	Castilla y León	0,84	0,82	0,78	0,80

Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 4  
CORRELACIÓN DE RANKING DE EFICIENCIA EN LAS POLÍTICAS DE SANIDAD Y EDUCACIÓN)  
POR CC. AA., AÑOS 2010 Y 2018



Nota: Se considera el valor promedio del período analizado.

Fuente: Elaboración propia.

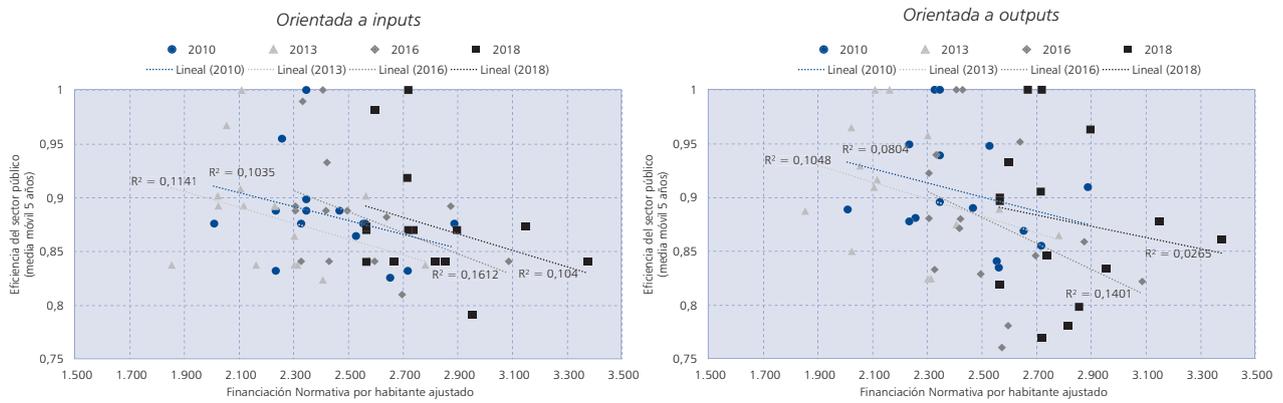
mimos la orientación al *output*. Segundo, por políticas de gasto, las comunidades obtienen mejores posiciones para la sanidad, donde el grupo de regiones que se sitúan para el último año computado en la zona ver-

de es significativamente mayor. Tercero, se observa en muchos casos una evolución contracíclica de las estimaciones, indicando que las tensiones presupuestarias tras la Gran Recesión contribuyeron en muchos

casos a mejorar los índices de eficiencia.

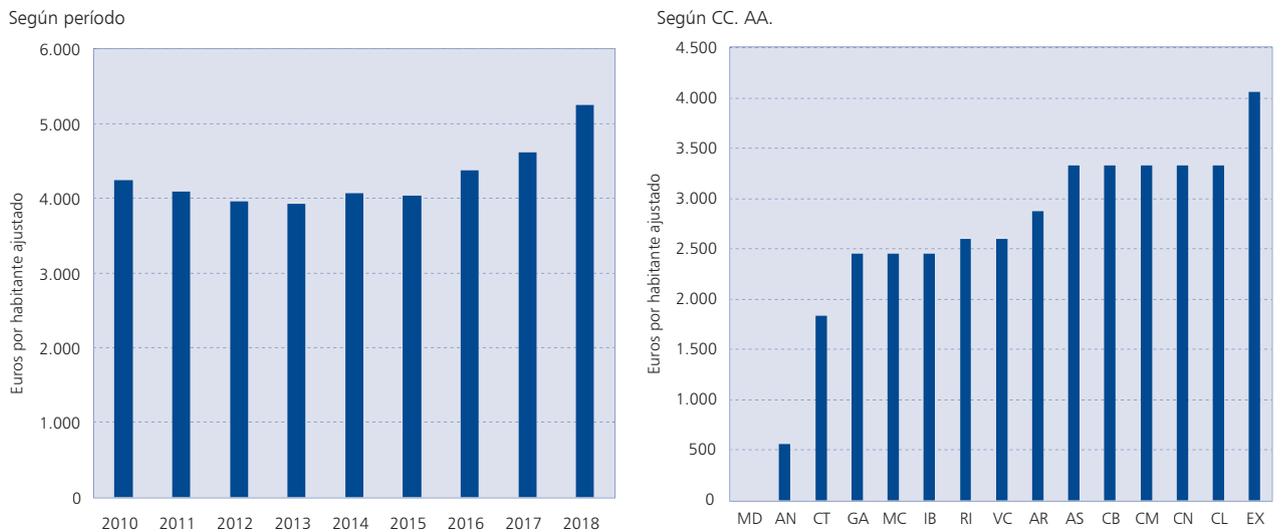
En el gráfico 4 presentamos la correlación existente entre los *rankings* obtenidos para las dos políticas de gasto contem-

**GRÁFICO 5**  
**EFICIENCIA DEL GASTO AUTONÓMICO EN SANIDAD Y EDUCACION Y FINANCIACIÓN POR HABITANTE AJUSTADO (SFA DE 2009), POR CC. AA., AÑOS 2010 Y 2018**



Fuente: Elaboración propia.

**GRÁFICO 6**  
**IMPACTO PRESUPUESTARIO DE LA INEFICIENCIA DEL GASTO AUTONÓMICO EN SANIDAD Y EDUCACION, PERÍODO 2010 - 2018**



Fuente: Elaboración propia.

pladas, de manera que se pueda identificar qué comunidades registran un nivel de eficiencia relativa superior (inferior) en cada una. De su observación podemos concluir que, si bien determinadas comunidades se sitúan en las posiciones extremas de los rankings de sanidad

y educación, en la parte central de los mismos existe bastante reordenación.

Como ya anticipamos, nos parece recomendable relacionar los niveles de eficiencia del gasto de las CC. AA. en sus principales políticas competencias, con los

recursos asignados por el SFA. Esto nos permite incorporar el componente de la eficiencia del gasto en SPF en nuestra propuesta de saneamiento del endeudamiento de las CC. AA.

En el gráfico 5 mostramos la relación existente, para cada

comunidad, entre los recursos normativos por habitante ajustado recibidos y los índices de eficiencia estimados (cuadro n.º 2), expresadas ambas magnitudes en sus valores de medias móviles quinquenales con referencia final para los años 2010, 2013, 2016 y 2018. En los dos paneles observamos que existe en todos los años una relación inversa entre la financiación por habitante ajustado que proporciona el SFA y la eficiencia en el gasto de las comunidades. Con las cautelas necesarias, esta relación estaría reflejando que las diferencias relativas positivas en financiación aparecen asociadas con una gestión de los recursos recibidos menos eficiente. De otra manera, esta relación negativa advierte que disponer de más recursos recibidos por habitante ajustado no conduce inequívocamente a mejoras relativas en términos de desempeño en el ejercicio de las competencias autonómicas en sanidad y educación.

Finalmente, en el gráfico 6, mostramos, a título ilustrativo, los resultados de la simulación del impacto en recursos presupuestarios que habría tenido en cada comunidad la desviación respecto del nivel máximo de eficiencia relativa en el gasto, identificando este con los índices agregados para sanidad y educación estimados. En la izquierda se recoge, para cada año entre 2010 y 2018, el montante acumulado de euros por habitante ajustado que podrían haberse ahorrado el conjunto de las comunidades, manteniendo el nivel de desempeño en los indicadores de referencia, si todas ellas hubiesen alcanzado en cada año un valor 1 en el índice de eficiencia. En la derecha se ofrece, por comunidades, la suma de esos

ahorros por habitante ajustado para el período completo.

### III. UN MECANISMO DE ESTABILIDAD FINANCIERA AUTONÓMICA

Una solución razonable y duradera al problema del endeudamiento autonómico, a nuestro juicio, debe tener en cuenta los determinantes que han llevado a las CC. AA. a acumular los importantes volúmenes de deuda actuales, entre los que, por supuesto, se encuentra el diseño del SFA. Las propuestas planteadas para abordar el problema del endeudamiento autonómico realizadas por la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica (2017), Herrero, Martín y Tránchez (2019), Martínez-López (2021) o Zabalza (2021), coinciden, aunque con algunas diferencias, en la conexión existente entre el mal funcionamiento del SFA y la propensión al endeudamiento mostrado por las CC. AA. Sin embargo, creemos que la reforma del SFA no solucionará por sí misma ni de forma estable el problema.

En este sentido, consideramos fundamental comenzar reconociendo dos características esenciales que presenta la financiación autonómica de régimen común en España:

a) En los sucesivos diseños que ha tenido, el SFA no contempla la aportación de recursos para atender el servicio de la deuda pública.

b) Todos los recursos procedentes del SFA, así como los obtenidos del FFCA, no son finalistas en cuanto a su aplicación a programas de gasto concreto.

La ausencia de condicionalidad del gasto, si bien es acertada para preservar la autonomía financiera de los Gobiernos regionales, introduce un riesgo muy elevado de que los posibles recursos adicionales que se puedan aportar por el Estado para hacer frente al servicio de la deuda terminen financiando necesidades de gasto distintas. No obstante, la fijación de condiciones supervisables para la disposición de esos recursos son una alternativa para contrarrestar ese riesgo.

A la vista de los datos históricos sobre financiación y endeudamiento autonómicos, creemos que, a pesar del reconocimiento constitucional del recurso de las CC. AA. al endeudamiento (art. 157.1 CE), realmente es muy difícil, por no decir imposible, que las comunidades puedan hacer frente al servicio de la deuda sin que esto produzca un menoscabo importante en el nivel de cobertura prestado en los servicios públicos fundamentales. Sencillamente, prescindir de un 25 por 100 de los ingresos corrientes (límite fijado en el art. 14.2 de la LOFCA para el servicio de la deuda pública), sustancialmente los proporcionados por el SFA mediante la participación en los tributos cedidos y las transferencias de nivelación, supondría, previsiblemente, asumir unas carencias muy importantes en la provisión de esos servicios. Pensamos que ese deterioro podría entrar incluso en conflicto con la obligación asignada a los poderes públicos de garantizar el cumplimiento de derechos constitucionales vinculados a esos servicios (9). Posiblemente, esto explica por qué, a pesar de las limitaciones legales impuestas, las CC. AA. han hecho uso del endeudamiento de forma bastante habitual. De hecho, la

realidad es que a fecha de hoy las comunidades han superado ampliamente, de forma individual y conjunta, tanto el límite del 13 por 100 del PIB fijado en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) como el límite del 25 por 100 de los ingresos corrientes exigido en el artículo 13.2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), sin que tampoco se observe el cumplimiento de la «regla de oro».

Frente a este escenario, pensamos que cualquier propuesta que se haga no puede estar dirigida exclusivamente a solucionar el problema a la deuda acumulada, sino que tiene que aportar una alternativa para evitar en el futuro su repetición. A nuestro juicio, más que en el diseño del SFA, creemos que el problema principal de la acumulación de deuda por las CC. AA. tiene su origen en la inexistencia de un mecanismo de estabilización financiera que complemente el SFA. La misión de este mecanismo sería dar soporte financiero a las comunidades ante caídas bruscas de sus ingresos corrientes como consecuencia de ciclos económicos adversos. Interesa recordar aquí que en el *Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Sistema de Financiación Autónoma* (2017: 94, punto 72) ya se esbozaba esa posibilidad.

Para que un mecanismo de esta naturaleza funcione de forma eficaz y no estimule comportamientos estratégicos por parte de los Gobiernos regionales debería cumplir las siguientes condiciones:

1. La financiación del fondo que instrumenta el mecanismo debe proceder de recursos aportados tanto por el Estado como por las CC. AA., de acuerdo, fundamentalmente, con la capacidad fiscal de cada agente institucional.

2. El mecanismo debe tener carácter contracíclico, lo que supone que las contribuciones al fondo instrumental deben realizarse fundamentalmente en etapas de expansión (por encima de un umbral de crecimiento económico a determinar), teniendo en cuenta que las disposiciones de recursos a favor de las comunidades previsiblemente tendrán lugar en períodos de recesión o de desaceleración significativa del crecimiento. En estos períodos de crecimiento negativo, las aportaciones deben ser solamente del Estado, con el objetivo de compensar parcialmente la caída de recursos disponibles de las comunidades para financiar los SPF, y siempre en un porcentaje compatible con el límite de endeudamiento fijado en la LOEPSF para la Administración central (10).

3. Debe contar con un esquema de incentivos/penalizaciones dirigido a evitar comportamientos estratégicos por parte de las comunidades, que opere tanto sobre las reglas de aportación como sobre las de disposición. Entre otros, podrían considerarse los siguientes criterios:

a) La obtención de recursos del SFA por encima de la media (sobrefinanciación por habitante ajustado) debe aumentar la cantidad aportada por una comunidad, mientras que situarse por debajo (infrafinanciación por habitante ajustado) debe reducirla.

b) Un mejor saldo presupuestario estructural de una comunidad autónoma debe reducir la aportación, mientras que uno peor debe aumentarla. A esos efectos, podría establecerse una penalización adicional en la aportación en función del grado de incumplimiento del requisito de endeudamiento basado en la «regla de oro» (art. 14.2 de la LOFCA).

c) Un mejor nivel de eficiencia del gasto en servicios públicos fundamentales debe reducir la aportación, mientras que uno peor debe aumentarla.

Dado el carácter mutuo del fondo, deben establecerse también reglas de disposición individualizada del mismo dirigidas a evitar el riesgo de comportamientos estratégicos por parte de las comunidades. Dos nos parecen indispensables:

a) El establecimiento de topes máximos de disponibilidad (por tramos) en función del comportamiento de cada comunidad en variables como el crecimiento del PIB regional, el saldo presupuestario estructural/coyuntural, el nivel de eficiencia en el gasto correspondiente a los SPF y el ejercicio de la capacidad normativa en relación con los tributos cedidos, penalizando las pérdidas de recaudación efectivas derivadas de bajadas discrecionales de la presión fiscal.

b) La percepción de ayuda financiera debe ir acompañada de una condicionalidad estricta, con requisitos objetivos medibles y contrastables, de forma que su cumplimiento pueda ser sometido a una supervisión rigurosa y transparente.

Para resolver el problema de la deuda autonómica acumulada

hasta el momento, nuestra propuesta se basa en una aplicación retrospectiva del mecanismo de estabilidad financiera autonómica que acabamos de esbozar. Su contenido incorporaría los elementos principales de ese futuro instrumento de estabilidad financiera con el fin de ofrecer una alternativa de segmentación de los pasivos financieros que actualmente tienen asumidos las CC. AA. con el Estado, reasignando de forma definitiva su titularidad entre este y cada comunidad. La continuidad de este plan con el nuevo mecanismo de estabilidad financiera, que comenzaría a funcionar en paralelo con la entrada en vigor del próximo SFA, evitaría las posibles situaciones de riesgo moral que podría originar un plan basado en una exclusiva condonación de pasivos correspondientes al endeudamiento acumulado.

En concreto, proponemos un plan de segmentación de la deuda acumulada basado en los dos elementos fundamentales del mecanismo de estabilidad financiera y que, a nuestro juicio, representan razonablemente los determinantes del endeudamiento autonómico (11): a) la posición relativa de cada comunidad en cuanto a los recursos anuales por habitante ajustado recibidos del SFA para financiar competencias homogéneas; y b) el impacto del ciclo económico negativo en el PIB de la comunidad autónoma, diferenciando, por razones de sencillez y operatividad, tres tramos de tasas negativas de crecimiento económico anual (0 a -2,5 por 100, -2,5 por 100 a -5 por 100, y superiores a -5 por 100 del PIB regional).

Para determinar qué parte de la deuda pública acumulada debería dejar de formar parte de los

pasivos financieros de cada comunidad de régimen común por parte del Estado, se aplicarían los siguientes ajustes sobre el valor registrado de la deuda contraída por esta entre 2010 y 2020 (último año con datos disponibles para las variables consideradas), de acuerdo con esta secuencia:

1. Se ajusta el volumen de deuda en función del indicador normalizado de infra/sobrefinanciación del SFA, en términos de recursos por habitante ajustado. Para las comunidades con valores inferiores a 100 en este indicador, el ajuste supondrá una disminución de la deuda neta contraída con el Estado en ese año en el valor correspondiente a los recursos del SFA dejados de percibir respecto de la media; para las comunidades sobrefinanciadas, el ajuste supondrá un incremento teórico de la deuda contraída por el valor de los recursos percibidos en exceso respecto de la media. El fundamento de este primer ajuste parte de considerar que, si todas las CC. AA. hubiesen percibido los mismos recursos por habitante ajustado, las comunidades infrafinanciadas no tendrían que haber contraído pasivos por el diferencial de recursos no recibidos, mientras que las sobrefinanciadas no habrían necesitado endeudarse en la cuantía correspondiente a los recursos que han percibido por encima de la media.

Debemos aclarar que los ajustes se calculan simplemente para determinar el porcentaje de condonación, sin que esto suponga, en ningún caso, un aumento del volumen de pasivos registrado en el caso de cualquier comunidad sobrefinanciada, ni ninguna transferencia de fondos para las infrafinanciadas.

2. Se aplica un porcentaje de reducción sobre el volumen de la deuda ajustada en el paso anterior, en función del comportamiento negativo del ciclo económico en cada año de período contemplado. El fundamento de este ajuste se basa en considerar que en etapas de crecimiento negativo las CC. AA. deberían haber sido beneficiarias de recursos adicionales financiados con cargo a los tributos del Estado o, en su caso, a deuda emitida por este.

La idea es que el Estado, como responsable de la política fiscal del país, tendría que haber asumido una parte de la deuda que las CC. AA. se habrían visto obligadas a contraer para mantener una cobertura razonable de los SPF, sin caer en un deterioro importante de su calidad. Puesto que la caída de ingresos tributarios en las fases recesivas afecta tanto a las CC. AA. como al Estado, hay que advertir que este ajuste no equivale a una compensación completa de los recursos que habrían perdido las comunidades en los años de crecimiento negativo.

Ya que no es posible determinar cuál es el nivel razonable de prestación de esos SPF, ni calcular los recursos necesarios para mantener esos estándares, para hacer operativa nuestra propuesta fijamos la cantidad máxima anual de deuda que asumiría el Estado para el conjunto de las CC. AA. por este concepto en el 1 por 100 del PIB nacional. Con esta elección, tratamos de anclar el porcentaje de reducción en el límite máximo de endeudamiento del 13 por 100 del PIB nacional establecido para el conjunto de las CC. AA. en el art. 13 de la LOEPSF, teniendo en cuenta los trece años del período de acumulación considerado, de 2010 a

2022. Este límite de asunción de deuda por parte del Estado debida al ciclo económico operaría de forma equivalente al esquema de financiación que hemos planteado para el nuevo mecanismo de estabilidad financiera. La única diferencia radica en que, en las etapas expansivas, las aportaciones al fondo del futuro mecanismo de estabilización se realizarían

tanto por las comunidades como por el Estado, mientras que en las etapas de decrecimiento estas correrían, exclusivamente, a cargo de este último. En esta aplicación retrospectiva del mecanismo, la devolución parcial al Estado de los pasivos inicialmente asumidos por cada comunidad sería equivalente a esta aportación prevista para el futuro.

En las simulaciones que presentamos a continuación, hemos establecido los siguientes porcentajes de reducción del endeudamiento anual neto de las comunidades, contingentes con tres tramos de decrecimiento del PIB regional: 33 por 100 para una evolución anual del PIB regional entre 0 y -2,5 por 100; 66 por 100 si se sitúa entre -2,5 por 100

CUADRO N.º 3

**SEGMENTACIÓN DE LA DEUDA ACUMULADA ENTRE 2010 Y 2020 DE LAS CC. AA. (RÉGIMEN COMÚN). COSTE DE LA INEFICIENCIA EN EL GASTO EN SPF**  
(Millones de euros)

	DEUDA ACUMULADA POR LA C.A. (DE 2010 A 2020)	AJUSTE 1 POR INFRAFINANCIACIÓN (DEUDA ASUMIDA POR EL ESTADO)	AJUSTE 2 POR CICLO (DEUDA ASUMIDA POR EL ESTADO)	DEUDA MANTENIDA POR LA C.A. TRAS LOS AJUSTES 1 Y 2	INEFICIENCIA EN EL GASTO EN SPF (COSTE Y % SOBRE DEUDA)
C. Valenciana	34.694	-11.241 (-32,4%)	2.939 -8,50%	20.514 (59,1%)	16.209 -46,70%
Castilla-La Mancha	11.039	-2.554 (-23,1%)	1.281 -11,60%	7.204 -65,30%	9.096 -82,4
Cataluña	53.826	-6.913 (-12,8%)	3.894 -7,20%	43.019 -79,90%	17.066 -31,70%
Región de Murcia	8.847	-3.304 (-37,3%)	653 -7,40%	4.890 -55,30%	4.589 -51,90%
Islas Baleares	5.548	-1.056 (-19,0%)	507 -9,10%	3.986 -71,80%	3.543 -63,90%
Cantabria	2.682	+3.451 (128,7%)	306 -11,40%	2.682 (*) -100%	2.489 (92,8%)
Extremadura	3.811	2.152 -56,50%	674 -17,70%	3.136 (**) -82,30%	5.971 (156,7%)
Aragón	6.852	1.626 -23,70%	632 -9,20%	6.219 (**) -90,80%	5.076 (74,1%)
Andalucía	26.034	11.195 (-43,0%)	3.228 -12,40%	11.611 -44,60%	4.894 -18,80%
Castilla y León	9.705	2.442 -25,20%	1.576 -16,20%	8.129 (**) -83,80%	11.251 -115,90%
P. de Asturias	3.366	782 -23,20%	731 -21,70%	2.635 (**) -78,30%	4.655 -138,30%
La Rioja	2.829	2.126 -75,20%	316 -11,20%	2.512 (**) -88,80%	2.465 -87,10%
Galicia	6.679	-443 (-6,6%)	1.520 -22,80%	4.717 -70,60%	9.298 -139,20%
Canarias	4.060	No homogéneo	1.136 -28,00%	2.924 (***) -72,00%	9.132 -224,90%
C. de Madrid	21.779	-6.144 -28,20%	2.846 -13,10%	12.789 -58,70%	0 0%

Notas: (\*) No ha asunción de deuda por el Estado al ser la sobrefinanciación del período superior a la deuda acumulada menos el ajuste por ciclo económico. (\*\*) Al existir sobrefinanciación, la asunción de deuda se limita al ajuste por el ciclo económico. (\*\*\*) La particularidad de la financiación de la Comunidad Autónoma de Canarias hace que solo se aplique el ajuste por el ciclo económico..

Fuente: Banco de España (2022) y elaboración propia.

CUADRO N.º 4

**RATIOS DE DEUDA TRAS LA APLICACIÓN DEL PLAN DE REASIGNACIÓN DE PASIVOS FINANCIEROS PARA LAS CC. AA. DE RÉGIMEN COMÚN  
(PORCENTAJE DEL PIB REGIONAL DE 2020)**

	DEUDA ACUMULADA POR LA C.A. AL FINAL DE 2009 (% PIB REGIONAL)	DEUDA ACUMULADA POR LA C.A. ENTRE 2010 Y 2020 (% PIB REGIONAL)	PORCENTAJE DE DEUDA ACUMULADA 2010-2020 ASIGNADA A LA C.A.	DEUDA DEL PERIODO 2010-2020 ASIGNADA A LA C.A. (% PIB REGIONAL)	DEUDA ACUMULADA POR LA C.A AL FINAL DE 2020 TRAS EL AJUSTE (% PIB REGIONAL)
C. Valenciana	15,9	32,8	59,1	19,4	35,3
Cataluña	12,8	24,7	79,9	19,7	32,5
Castilla-La Mancha	11,1	27,8	100	18,2	29,3
Islas Baleares	13,5	20,7	71,8	14,9	28,4
Cantabria	5,2	20,9	65,3	20,9	26,1
Aragón	5,6	19,3	90,8	17,5	23,1
Extremadura	6,1	19,2	82,3	15,8	21,9
Región de Murcia	4,8	29,3	83,8	16,2	21
Castilla y León	5,9	17,5	55,3	14,7	20,6
La Rioja	6,4	14	88,8	12,4	18,8
P. de Asturias	4,8	16	78,3	12,5	17,3
Galicia	8,6	11	70,6	7,8	16,4
Andalucía	6,9	17,2	44,6	7,7	14,6
Canarias	5,8	10,6	58,7	7,6	13,4
C. de Madrid	6,5	9,5	72	5,6	12,1

Notas: (\*) No ha asunción de deuda por el Estado al ser la sobrefinanciación del período superior a la deuda acumulada menos el ajuste por ciclo económico. (\*\*) Al existir sobrefinanciación, la asunción de deuda se limita al ajuste por el ciclo económico. (\*\*\*) La particularidad de la financiación de la Comunidad Autónoma de Canarias hace que solo se aplique el ajuste por el ciclo económico.

Fuente: Banco de España (2022) y elaboración propia.

a -5 por 100 y 100 por 100 para caídas superiores al -5 por 100). En cada año, el montante de deuda asumida por el Estado tras la aplicación de estos porcentajes de reducción tendría como límite el importe global máximo del 1 por 100 del PIB nacional al que acabamos de referirnos. En caso de superarse este límite, los porcentajes de ajuste se reducirían en la misma proporción para todas las comunidades.

En el cuadro n.º 3 ofrecemos, con carácter ilustrativo, los resultados de segmentación de la deuda acumulada por las CC. AA. entre 2010 y 2020, que hemos obtenido en un ejercicio de simulación del plan de reestructuración que acabamos de exponer. Además, la simula-

ción incluye una estimación del coste presupuestario vinculado a la ineficiencia en el gasto en SPF (utilizando los índices recogidos en el cuadro n.º 2), así como su peso relativo respecto de la deuda acumulada en el período 2010-2020. Los importes recogidos en el cuadro n.º 3 corresponden a la suma acumulada para los once años del período (12). En relación con el primer ajuste, se ofrecen los importes tanto para el supuesto de infrafinanciación como de sobrefinanciación, si bien en este segundo caso, como ya indicamos, la comunidad mantiene el nivel de deuda inicial. El segundo ajuste, por comportamiento negativo del ciclo económico, es aplicado de forma individualizada en los

años en los que la comunidad experimentó un decrecimiento de su PIB regional, con la excepción de Cantabria, dado que el importe de sobrefinanciación a lo largo del período excede a la deuda acumulada. Para Canarias, dada la especialidad de su financiación, no se ha tenido en cuenta el primer ajuste (13). Tanto en los ajustes por infra/sobrefinanciación, como en la estimación del coste presupuestario asociado con la ineficiencia en el gasto, los valores de los indicadores utilizados para cada año han sido recalculados como medias móviles quinquenales (el año de referencia y los cuatro anteriores), para evitar el efecto de una posible variabilidad excesiva de sus valores anuales.

Por último, en el cuadro n.º 4 mostramos el resultado de reasignación de la deuda que hemos simulado. La información se ofrece respecto tanto del volumen de deuda acumulado entre 2010 y 2020 como para el total del *stock* de deuda acumulado, en todos los casos expresado en porcentaje del PIB regional de 2020.

#### IV. CONCLUSIONES

El crecimiento continuado de la deuda pública acumulada por las comunidades autónomas desde 2009 se ha convertido en un problema de primera magnitud que compromete la sostenibilidad financiera del sistema autonómico y, por extensión, la del conjunto del país. Nuestro objetivo en este artículo es ofrecer una propuesta para resolver de forma estable el problema del endeudamiento de las CC. AA. Sin duda, la injustificable demora en la revisión del SFA ha agravado la situación de insuficiencia de recursos para los Gobiernos regionales, además de originar importantes asimetrías en la financiación recibida por habitante ajustado existente entre las comunidades. Estos problemas en su funcionamiento han afectado, en buena medida, a la propensión hacia el endeudamiento que vienen mostrando las comunidades desde el inicio de la crisis financiera de 2009. Por supuesto, el recurso al endeudamiento de cada comunidad no depende exclusivamente del comportamiento del SFA. La intensidad del impacto del ciclo económico en sus finanzas públicas, el grado de eficiencia alcanzado en la gestión del gasto público, y los niveles de cobertura de las políticas desarrolladas también influyen en el mismo.

Como hemos argumentado, el problema del endeudamiento

autonómico no puede abordarse exclusivamente de forma retrospectiva. Estamos convencidos de que el problema del endeudamiento autonómico –no olvidemos, con soporte constitucional– es una cuestión, esencialmente, de diseño institucional de nuestro sistema autonómico. Hasta la fecha, todos los SFA aprobados han estado concebidos para aportar recursos destinados, exclusivamente, a financiar las necesidades de gasto que origina la prestación de los servicios públicos asumidos competencialmente. En ningún caso, las CC. AA. han dispuesto de recursos para hacer frente al servicio de la deuda pública. Cumpliéndose los límites fijados en el artículo 14 de la LOFCA respecto del margen de ingresos corrientes para hacer frente a esas cargas, es fácil aventurar que hacer frente a los pagos por el servicio de la deuda supondría un deterioro importante en cuanto al nivel de cobertura de los servicios públicos prestados, difícilmente asumible.

Pero no podemos atribuir todo el endeudamiento acumulado por las CC. AA. a los problemas de insuficiencia de recursos. La eficiencia con la que las comunidades gastan los mismos es un elemento esencial a la hora de valorar adecuadamente sus necesidades de financiación reales. Sin embargo, este elemento tan relevante nunca ha sido tenido en cuenta por el SFA. Al contrario, el acceso general a los mecanismos extraordinarios del FFCA, con un coste financiero muy ventajoso para las comunidades, presumiblemente ha debilitado los incentivos de estas a introducir medidas de mayor eficiencia en el gasto, como tampoco les ha incentivado a

aumentar significativamente su esfuerzo fiscal.

Ante esta situación, proponemos crear un mecanismo de estabilidad financiera que complemente el futuro SFA, precisamente para amortiguar las fluctuaciones en los ingresos aportados a las CC. AA. a lo largo del ciclo económico. Este mecanismo debe tener un carácter contracíclico, tanto en lo concerniente a las aportaciones, compartidas por el Estado y las comunidades en las etapas expansivas como en las disposiciones con cargo al fondo financiero en el que se materialice. En el artículo se esbozan sus principales características, así como las reglas que deben operar para las aportaciones y disposiciones del fondo mutual en el que se instrumentaría, incorporando incentivos y penalizaciones dirigidas a evitar que las comunidades se comporten de forma estratégica. Como elementos fundamentales de su diseño, el mecanismo debe tener en cuenta las asimetrías de financiación por unidad de necesidad derivadas del nuevo SFA, el crecimiento económico en cada comunidad, así como la eficiencia en el gasto de los Gobiernos autonómicos.

Por lo que respecta al plan de saneamiento de la deuda acumulada, nuestra propuesta se basa en una aplicación retrospectiva del mecanismo de estabilidad propuesto, sobre la base de dos elementos que lo caracterizan: la infra/sobrefinanciación de cada comunidad en aplicación del SFA y la evolución del PIB regional en cada año. Como hemos expuesto, se trata de ofrecer una segmentación de la deuda acumulada que tenga en cuenta, de forma compartida, las responsabilidades y capacidades de ambos niveles de gobierno en relación con la finan-

ciación de los servicios públicos autonómicos. En esta aplicación retrospectiva, consideramos que la eficiencia en el gasto o el esfuerzo fiscal no son variables que deban ser tenidas en cuenta, más allá de su posible consideración en los programas individuales de reestructuración de la deuda que puedan acordarse tras la reasignación de pasivos financieros del plan.

En todo caso, debemos advertir que el plan propuesto trata de ofrecer una solución realista y, para ello, resulta inevitable que el Estado y las CC. AA. asuman una parte de las obligaciones financieras que no siempre va a ser posible individualizar con un criterio indiscutible. Esto también supone que las comunidades mantendrán, tras el plan, una parte de los pasivos financieros inicialmente asumidos, distinta entre ellas, y para la que, según los casos, el Estado y cada comunidad afectada tendrán que acordar planes individualizados de reestructuración basados, como ya recomendaba la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autónoma de 2017, en el alargamiento de plazos de amortización o la reducción de los tipos de interés exigidos. En cualquier caso, las medidas adoptadas en aplicación tanto del plan general de segmentación de la deuda autonómica como las incluidas en los acuerdos individualizados de reestructuración de la deuda que mantengan las comunidades deben estar sometidas a una supervisión independiente bajo criterios estrictos de transparencia y publicidad. Se trata de encontrar una solución viable y pragmática, y no de prolongar *sine die* una situación que dificulta seriamente la estabilidad financiera del país.

## NOTAS

(\*) Los autores agradecen la detallada revisión, comentarios y sugerencias a una primera versión realizada por DIEGO MARTÍNEZ LÓPEZ. Los errores y omisiones, lo mismo que las opiniones contenidas en el artículo, son exclusivamente de sus autores y no deben atribuirse a las instituciones de afiliación.

(\*\*) SÁNCHEZ-FUENTES agradece la financiación recibida por el Ministerio de Economía y Competitividad (proyecto PID2019-105517RB-I00).

(1) Solamente la Comunidad Valenciana (15,9 por 100), Islas Baleares (13,5 por 100), Cataluña (12,8 por 100) y Castilla-La Mancha (11,1 por 100) presentaban en 2009 niveles de deuda respecto del PIB regional superiores a la media (8,7 por 100).

(2) Pueden verse, entre otros, Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autónoma (2017), FERNÁNDEZ-LLERA (2017), HERRERO *et al.* (2019) y ZABALZA (2021).

(3) Sobre los fundamentos de esta valoración pueden verse, entre otros, PESTIEAU y TULKENS (1993), PESTIEAU (2009) y MARTÍNEZ-LÓPEZ y SÁNCHEZ-FUENTES (2011).

(4) Recientemente, AFONSO *et al.* (2021) han explorado las relaciones existentes entre la imposición y el grado de eficiencia en el gasto para una selección de países de la OCDE.

(5) Sobre las diferentes alternativas conceptuales, sus descomposiciones y las técnicas de medición disponibles en cada caso pueden verse ONRUBIA y SANTÍN (2016) y SANTÍN (2015; 2022).

(6) En ONRUBIA y SÁNCHEZ-FUENTES (2017) se expone un marco teórico para analizar esta relación y se deducen las condiciones de optimalidad exigibles.

(7) En AFONSO *et al.* (2010) extienden su metodología para incorporar en el análisis de eficiencia del gasto la acción redistributiva de los Gobiernos.

(8) Los cuadros n.º A1 y A2 del Apéndice recogen el listado completo de indicadores de *output* considerados.

(9) Sobre esta cuestión y su conexión con la delimitación de obligaciones entre el Estado y las CC. AA. respecto de la prestación básica de servicios públicos fundamentales puede verse DE LA CUADRA-SALCEDO JANINI (2017).

(10) De acuerdo con el límite global del 13 por 100 del PIB fijado para el endeudamiento de las CC. AA. en el artículo 13 de la LOEPSF, y teniendo en cuenta la duración media de un ciclo expansivo-recesivo, una posibilidad orientativa para esa aportación del Estado podría ser del 1 por 100 del PIB nacional (en etapas de expansión, debería ser superior).

(11) Una posibilidad es incluir como tercer factor que intervendría en el ajuste la utilización por parte de las CC. AA. de su capacidad normativa sobre los tributos cedidos, de manera que una recaudación efectiva inferior a la normativa supusiese una minoración de la deuda reasignada al Estado y viceversa. No obstante, en la medida que el factor que recoge la infra/sobre financiación del SFA opera en términos de recaudación normativa, hemos optado en la simulación que acompañamos, no incluirlo.

(12) Los cálculos referidos a la financiación por habitante ajustado han sido realizados utilizando el simulador del SFA construido por HORTAS-RICO y SÁNCHEZ-FUENTES (2017).

(13) En relación con la liquidación del SFA, DE LA FUENTE (2022) obtiene que, entre 2012 y 2020, en términos homogéneos de financiación, esta comunidad estuvo sobrefinanciada respecto de la media de comunidades de régimen común.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALFONSO, A., JALLES, J. T. y VENÂNCIO, A. (2021). Taxation and Public Spending Efficiency: An International Comparison. *Comparative Economics Studies*, 63, pp. 356-383.
- ALFONSO, A., SCHUKNECHT, L. y TANZI, V. (2005). Public sector efficiency: An international comparison. *Public Choice*, 123(3), pp. 321-347.
- ALFONSO, A., SCHUKNECHT, L. y TANZI, V. (2010). Income distribution determinants and public spending efficiency. *Journal of Economic Inequality*, 8(3), pp. 367-389.
- BANCO DE ESPAÑA (2022). *Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE). Subsector Comunidades Autónomas*. Madrid: Banco de España. <https://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/a1310.pdf>
- COMISIÓN DE EXPERTOS PARA LA REVISIÓN DEL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTÓNOMICA (2017). *Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autónoma*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Función Pública. [https://www.hacienda.gob.es/CDI/sist%20financiacion%20y%20deuda/informacionccaa/informe\\_final\\_comisión\\_reforma\\_sfa.pdf](https://www.hacienda.gob.es/CDI/sist%20financiacion%20y%20deuda/informacionccaa/informe_final_comisión_reforma_sfa.pdf)
- DE LA FUENTE, A. (2022). La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2020. *Estudios sobre Eco-*

<p><i>nomía Española</i>, 2022/22. FEDEA. <a href="https://documentos.fedea.net/pubs/eee/2022/eee2022-22.pdf?utm_source=documentos&amp;utm_medium=enlace&amp;utm_campaign=estudio">https://documentos.fedea.net/pubs/eee/2022/eee2022-22.pdf?utm_source=documentos&amp;utm_medium=enlace&amp;utm_campaign=estudio</a></p> <p>DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T. (2017): El Estado autonómico social. El efecto de irradiación de los derechos sociales sobre el modelo constitucional de distribución de competencias. <i>Revista General de Derecho Administrativo</i>, 46. <a href="https://laadministraciondia.inap.es/noticia.asp?id=1508037">https://laadministraciondia.inap.es/noticia.asp?id=1508037</a></p> <p>FERNÁNDEZ-LLERA, R. (2017). Control del endeudamiento autonómico y estabilidad presupuestaria: Evolución y propuestas de futuro. <i>Revista de Estudios Regionales</i>, 105, pp. 103-136.</p> <p>GARCÍA-GÓMEZ, R., ONRUBIA, J. y SÁNCHEZ-FUENTES, A. J. (2019). Is Public Sector Performance just a matter of money? The case of the Spanish regional governments. <i>Economics and Business Letters</i>, 8(2), pp. 74-84.</p> <p>HERRERO, A., MARTÍN, J. y TRÁNCHEZ, J. M. (2019). Condición financiera y fondos de liquidez en España:</p>	<p>Un enfoque regional. <i>Revista de Estudios Regionales</i>, 114, pp. 91-117.</p> <p>HORTAS-RICO, M. y SÁNCHEZ-FUENTES, A. J. (2017). <i>Simulador del Sistema de Financiación Autonómica</i>.</p> <p>MARTÍNEZ-LÓPEZ, D. (2021). Una posible condonación de la deuda autonómica. <i>Blog Fueros y Huevos, Expansión</i> (08/12/2021). <a href="https://www.expansion.com/blogs/defuerosyhuevos/2021/12/08/una-posible-condonacion-de-la-deuda.html">https://www.expansion.com/blogs/defuerosyhuevos/2021/12/08/una-posible-condonacion-de-la-deuda.html</a></p> <p>MARTÍNEZ-LÓPEZ, D. y SÁNCHEZ-FUENTES, A. J. (2011). The optimal policy in the provision of public inputs. To what extent do technology, taxation and preferences matter? <i>Journal of Economic Policy Reform</i>, 14(3), pp. 255-267.</p> <p>ONRUBIA, J. y SÁNCHEZ-FUENTES, A. J. (2017). How costly are public sector inefficiencies? A theoretical framework for rationalising fiscal consolidations. <i>Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal</i>, 11(2017-35), pp. 1-19.</p> <p>ONRUBIA, J. y SANTÍN, D. (2017). Gestión pública y evaluación de políticas. En</p>	<p>R. M. URBANOS (coord.), <i>Lecciones para después de una crisis. Estudios en homenaje al Profesor Albi</i>, pp. 329-361. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.</p> <p>PESTIEAU, P. (2009). Assessing the performance of the public sector. <i>Annals of Public and Cooperative Economics</i>, 80(1), pp. 133-161.</p> <p>PESTIEAU, P. y TULKENS, H. (1993). Assessing and explaining the performance of public enterprises. <i>FinanzArchiv / Public Finance Analysis</i>, 50(3), pp. 293-323.</p> <p>SANTÍN, D. (2015). Evaluación de las políticas públicas. En E. ALBI y J. ONRUBIA, <i>Economía de la Gestión Pública. Cuestiones fundamentales</i>, cap. 4. Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces.</p> <p>SANTÍN, D. (2022). Desarrollos recientes en eficiencia y productividad para su aplicación en el sector público. <i>Papeles de Economía Española</i>, 172, pp. 43-172.</p> <p>ZABALZA, A. (2021). Plan de saneamiento de la deuda autonómica. <i>Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research</i>, 50, pp. 71-103.</p>
---	--	---

## APÉNDICE

CUADRO N.º A1

## INDICADORES DE EFICIENCIA DE EDUCACIÓN

Extran 9	Alumnado extranjero en bachillerato en centros públicos
Extran 8	Alumnado extranjero en ESO (centros públicos)
<i>Series_3_02</i>	<i>Tasa de población que finaliza bachillerato</i>
Series1_01	Alumnado que terminó la ESO
<i>Alumnado15</i>	<i>Alumnado inscrito en bachillerato (centros públicos)</i>
Alumnado1	Alumnado inscrito en enseñanzas de Régimen general (centros públicos)
<i>Tasa12</i>	<i>Tasa de Idoneidad (10 años)</i>
<i>Tasa15</i>	<i>Tasa de Idoneidad (15 años)</i>
TasasE15	Tasa neta de escolaridad a los 18 años
NivFor01A	Población con formación inferior a 2.ª etapa E. Secundaria - 25-64 años
NivFor01B	Población con formación hasta 2.ª etapa E. Secundaria - 25-64 años
<i>NivFor01C</i>	<i>Población con E. Superior - 25-64 años</i>
PDI	Número de PDI presenciales
PAS	PAS presenciales
Bibliotecas	Número de bibliotecas
<i>Egresados</i>	<i>Estudiantes egresados</i>
Estudiantes Univ.	Estudiantes matriculados

Notas: Los indicadores que figuran en cursiva son los incluidos en el modelo considerado como *baseline*.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO N.º A2

## INDICADORES DE EFICIENCIA DE SANIDAD

RNBajo	Porcentaje de recién nacidos a término de bajo peso
RNPrem	Porcentaje de recién nacidos prematuros
<i>MGeneral</i>	<i>Tasa de mortalidad general ajustada por edad por 100.000 habitantes</i>
Mcancer	Tasa de mortalidad prematura por cáncer, ajustada por edad, por 100.000 habitantes
MPCardio	Tasa de mortalidad prematura por cardiopatía isquémica, ajustada por edad, por 100.000 habitantes
MPDiabetes	Tasa de mortalidad prematura por diabetes <i>mellitus</i> , ajustada por edad, por 100.000 hab.
MPVasc	Tasa de mortalidad prematura por enfermedad vascular cerebral, ajustada por edad, por 100.000 habitantes
MPResp	Tasa de mortalidad prematura por enfermedades crónicas de vías respiratorias inferiores, ajustada por edad, por 100.000 v
<i>Minf</i>	<i>Tasa de mortalidad infantil por 1.000 nacidos vivos</i>
Mper	Tasa de mortalidad perinatal

CUADRO N.º A2 (CONTINUACIÓN)

## INDICADORES DE EFICIENCIA DE EDUCACIÓN

<i>SatSis</i>	<i>Grado de satisfacción de los ciudadanos con el funcionamiento del sistema sanitario público</i>
SatEsp	Grado de satisfacción del ciudadano con la información recibida en la consulta del médico especialista sobre su problema de salud
CesSNS	Tasa de de cesáreas (Hospitales SNS)
MAEsp	Personal médico en atención especializada por 1.000 habitantes
<i>MAPrim</i>	<i>Personal médico atención primaria por 1.000 personas asignadas</i>
EAEsp	Personal de enfermería en atención especializada por 1.000 habitantes
<i>EAPrim</i>	<i>Personal de enfermería en atención primaria por 1.000 personas asignadas</i>
<i>Chosp</i>	<i>Camas hospitalarias en funcionamiento por 1.000 habitantes</i>
HospDia	Puestos en hospitales de día por 1.000 habitantes
Quirofanos	Quirófanos en funcionamiento por 100.000 habitantes
<i>TAC</i>	<i>Equipos de tomografía axial computarizada (TAC) en funcionamiento por 100.000 hab.</i>
<i>RMN</i>	<i>Equipos de resonancia magnética nuclear (RMN) por 100.000 habitantes</i>
<i>Hemodinamica</i>	<i>Equipos de hemodinámica en funcionamiento por 100.000 habitantes</i>
<i>Infeccion</i>	<i>Tasa de infección hospitalaria</i>
Radversa	Tasa de notificación de reacciones adversas a medicamentos (total)
RAGrave	Tasa de notificación de reacciones adversas a graves medicamentos
Mintrahosp	Mortalidad intrahospitalaria global por cada 100 altas hospitalarias
Mquir	Mortalidad intrahospitalaria tras intervención quirúrgica por cada 100 altas quirúrgicas
<i>Estancia</i>	<i>Estancia media (EM) (duración)</i>

Notas: Los indicadores que figuran en cursiva son los incluidos en el modelo considerado como *baseline*.

Fuente: Elaboración propia.