

# 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*

**E**L crecimiento continuado de la deuda pública acumulada por las comunidades autónomas españolas (CC. AA.) 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. En este artículo se ofrece una propuesta para resolver de forma estable el problema del endeudamiento autonómico. Sin duda, la injustificable demora en la revisión del sistema de financiación autonómica (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 comunidades. Estos problemas en su funcionamiento inciden, en buena medida, en la propensión hacia al 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 de 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 efectiva de las políticas desarrolladas también influyen en el mismo.

Como se argumenta en el artículo, pensamos que el problema del endeudamiento autonómico –no olvidemos, con soporte constitucional– no puede ser abordado centrándose exclusivamente en la deuda acumulada hasta ahora. Estamos convencidos de que el problema del endeudamiento autonómico es, esencialmente, una cuestión del incompleto 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 derivadas de la prestación de los servicios públicos asumidos competencialmente por las CC. AA. En ningún caso, el SFA ha proporcionado recursos específicos 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, no resulta difícil aventurar que esos pagos por el servicio de la deuda supondrían un deterioro importante de la cobertura efectiva proporcionada por los servicios públicos fundamentales prestados por las CC. AA.

Sin embargo, 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 contemplado por el SFA. Al contrario, el acceso general a los mecanismos extraordinarios del FFCA, en condiciones financieras muy ventajosas, presumiblemente ha debilitado los incentivos que tienen las CC. AA. para introducir medidas que mejoren la eficiencia de su gasto, como tampoco ha contribuido a aumentar significativamente el esfuerzo tributario ni la responsabilidad 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, a nuestro juicio, 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, proponemos una solución basada en la aplicación retrospectiva del mecanismo de estabilidad financiera futuro, sobre la base de dos elementos que lo caracterizan: la infra/sobrefinanciación de cada comunidad en la aplicación del actual SFA y la evolución del PIB regional anual. 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 financiación de los servicios públicos prestados por las CC. AA. En esta aplicación retrospectiva, creemos que incluir como criterios de segmentación de la deuda la eficiencia en el gasto o el esfuerzo fiscal de las comunidades no sería una opción realista, con independencia de su consideración en los programas individuales de reestructuración de la deuda que puedan acordarse tras la reasignación de pasivos financieros.

En todo caso, hemos advertido que el plan propuesto trata de ofrecer una solución realista. Estamos convencidos que para ello es inevitable que el Estado y las CC. AA. asuman obligaciones financieras que no siempre va a ser posible individualizar con un criterio de justicia indiscutible. Esto también supone que las comunidades mantengan una parte de los pasivos financieros 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 Autonómica de 2017, fundamentalmente, 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.