

# Sistema Financiero

---

## EL ENDEUDAMIENTO AUTONÓMICO: UN ENFOQUE FINANCIERO

---

Ignacio Ezquiaga, Ángel Ferrero y Felicidad García  
Consultores de las Administraciones Públicas

El objetivo de este trabajo es ofrecer un modelo explicativo del endeudamiento autonómico en el que se concluye que éste es resultado de las decisiones voluntarias y racionales de los responsables autonómicos y no de unas condiciones "naturales" relacionadas con el sistema de financiación autonómico: el endeudamiento aparece así como un proceso independiente de la naturaleza del sistema de financiación autonómica –del equilibrio entre las dos principios constitucionales que lo informan: suficiencia y autonomía–, determinado, como para cualquier prestatario, por la capacidad de endeudamiento y por las decisiones políticas de endeudamiento, producto, a su vez, de las condiciones ambientales.

En la primera parte de este estudio se establecen los fundamentos de la perspectiva financiera con que abordamos el proceso de endeudamiento: definimos el concepto de solvencia en una administración pública territorial como determinante de la sostenibilidad a largo plazo del endeudamiento y, por ello, de la decisión de endeudamiento de un prestatario público racional y condicionado legal y democráticamente.

Las comunidades autónomas nacieron a comienzos de los años 80 con una capacidad de endeudamiento intacta, clave para explicar el proceso de ascenso de su deuda viva posterior. Sin embargo, no hicieron uso de esta capacidad hasta que las condiciones ambientales lo

propiciaron: la especificación de estas condiciones es el objetivo de la segunda parte de este trabajo.

Finalmente, en la tercera parte de este trabajo avanzamos algunas reflexiones sobre el cambio que en el modelo descrito supone el nuevo sistema de financiación autonómica. En la medida en que el nuevo sistema, al sustituir PIE por IRPF territorializado, avanza hacia un nuevo punto de equilibrio entre suficiencia y autonomía, hace de las comunidades prestarios más parecidos al Estado; es decir, prestarios que pueden sufrir ahorros brutos negativos. En este sentido, en determinados escenarios, el nuevo sistema podría provocar tensiones con las restricciones que impone la LOFCA.

### I. SOSTENIBILIDAD Y CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO EN LAS CC.AA.

---

Las administraciones públicas territoriales están inscritas en unas estrictas normas financieras y de funcionamiento presupuestario; la más relevante es la que las diferencia de la administración central: la prohibición de endeudarse para un motivo diferente al de financiar gasto de inversión. Esta restricción implica que una comunidad autónoma no puede liquidar reiteradamente su presupuesto consolidado con un ahorro bruto negativo sin deteriorar profun-

damente su posición de liquidez y sin vulnerar su propia regulación.

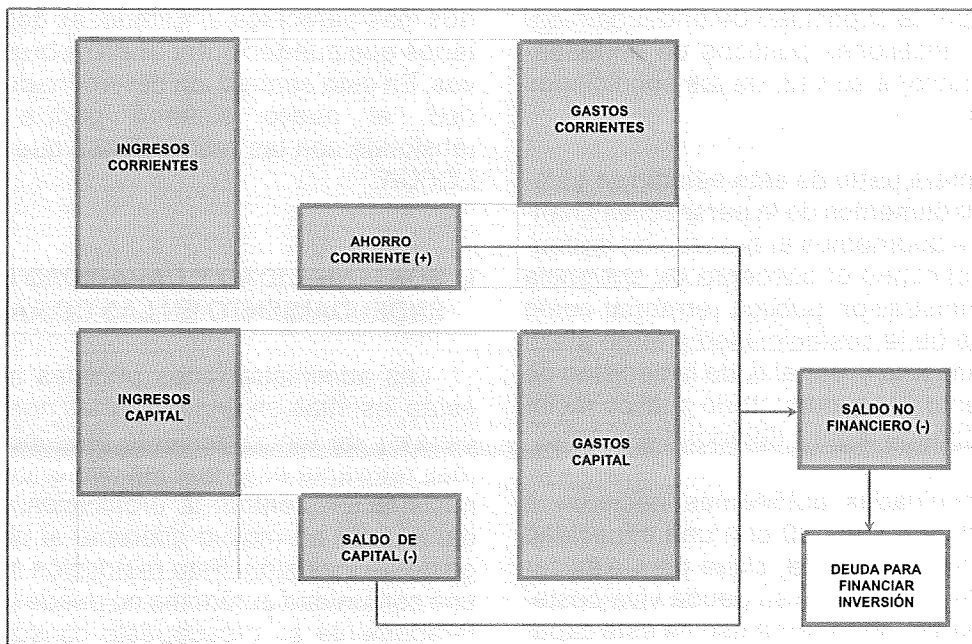
Esta restricción descansa en una concepción ortodoxa de la Hacienda Pública, como es la que consagran la LOFCA y la Ley de las Haciendas Locales, –en contraste con la Ley General Presupuestaria, que no distingue en su versión actual entre deuda de tesorería y deuda para financiar el esfuerzo inversor–, según la cual el endeudamiento es un instrumento de equidad intergeneracional: en el futuro, la administración habrá de hacer frente a intereses y amortizaciones del endeudamiento generado para hacer posible la acumulación de capital físico –sea a través de inversión directa o a través de transferencias de capital– mediante la generación, a su vez, de un excedente de ingresos de carácter fundamentalmente corriente sobre los gastos de la misma naturaleza económica, diferentes de los propios intereses de la deuda (ahorro bruto primario). En definitiva, la carga financiera de la deuda habrá de ser cubierta por ingresos tributarios futuros: sean los propios del gobierno territorial o, a través de transferencias, los del Estado, en los que éste participa con un porcentaje (ver esquema núm. 1).

Esta restricción, en la práctica, se ha aplicado siguiendo la siguiente regla: el saldo neto de capital –gastos de capital menos ingresos de capital– no puede ser superado por el endeudamiento neto –ingresos por variación de pasivos financieros menos los gastos por el mismo concepto–. Se trata ésta de una fórmula que permite el endeudamiento para renovar endeudamiento, lo que sin duda es una relajación de la ortodoxia más estricta, pero asumible en la medida en que la estrechez del mercado español ha hecho que históricamente el plazo medio de la deuda sea muy inferior al plazo teórico de maduración de las inversiones (infraestructuras) financiadas con esa deuda.

### I.1. Un indicador financiero de la solvencia en las comunidades autónomas

Este esquema presupuestario hace que los gobiernos territoriales tengan que caracterizarse por ser, como hemos destacado, administraciones con ahorro bruto positivo: sus ingresos corrientes deben superar sus gastos de esta naturaleza, ya que es el ahorro bruto primario en relación con la carga financiera –intereses y amortizaciones– lo que determina la capacidad

ESQUEMA NÚM. 1  
LA DINÁMICA PRESUPUESTARIA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA



de endeudamiento de una Comunidad autónoma, la sostenibilidad de sus finanzas. En el mismo sentido, el plazo medio de la deuda viva de un gobierno territorial deberá tender a ser igual o mayor a los años teóricos que éste necesitaría para hacer frente a la liquidación de toda la deuda viva, es decir a la *ratio* deuda viva/ahorro bruto. Tal es la condición de equilibrio a largo plazo de la sostenibilidad de las finanzas públicas territoriales y, al tiempo, el indicador de solvencia más coherente con la naturaleza presupuestaria y financiera de una comunidad autónoma.

El plazo medio de la deuda viva de una administración territorial debe ser pues superior, en términos tendenciales, al plazo medio teórico de capacidad de amortización de toda su deuda viva, expresado por la *ratio* deuda viva/ahorro bruto, si se desea preservar la sostenibilidad financiera y, por tanto, la capacidad de endeudamiento. Se trata de un indicador neutral respecto al diferente nivel competencial de las comunidades.

Así, la capacidad de endeudamiento de una administración pública de esta naturaleza puede ser mejorada actuando sobre tres variables: limitando o reduciendo el monto total de deuda viva, aumentando el ahorro bruto generado y/o alargando el plazo medio de endeudamiento mediante su reestructuración. En este contexto, la capacidad de endeudamiento de una administración pública se ha medido en términos de sus posibilidades a medio y largo plazo de generación de un ahorro bruto suficiente para hacer frente en el tiempo a las amortizaciones de la deuda.

La solvencia o sostenibilidad descansa pues en el conjunto de proceso presupuestario:

1. Limitar la deuda viva exige una vigilancia de las necesidades de endeudamiento neto en la liquidación presupuestaria y reducirla obliga a disponer de remanentes de tesorería positivos, ya sean derivados de la realización de las operaciones no financieras ya de la variación de activos financieros (por ejemplo, privatizaciones).

2. Aumentar el ahorro bruto exige actuaciones sobre el gasto corriente –austeridad, reestructuración administrativa y gestión constante de la deuda viva con el fin de abaratar su coste–

y sobre el ingreso corriente –básicamente, mejora de la gestión tributaria y patrimonial–.

3. Alargar el plazo de la deuda para hacerlo coherente con el plazo de maduración de las inversiones que financia permite estructurar en el tiempo las amortizaciones, pero exige una gestión financiera desarrollada y un manejo eficiente de la afectación de ingresos vinculados al proyecto financiado (tasas, precios públicos, etcétera).

Mención especial merece la cuestión del plazo de amortización de la deuda: la ortodoxia exigiría que el endeudamiento tuviera un plazo equivalente al de maduración de la inversión realizada. Es evidente que si el plazo medio de la deuda se sitúa cerca de los casi cinco años que caracterizan al saldo vivo autonómico, estamos ante un plazo demasiado reducido: las grandes infraestructuras construidas con la deuda autonómica pueden tener plazos de maduración superiores a los 25 años. La razón de este corto plazo de la deuda descansa en factores generales, como el escaso desarrollo de los mercados de capitales en España o la actitud históricamente cortoplacista del Tesoro Público, y específicos, como la escasa diversificación por fuentes del endeudamiento autonómico o su, hasta hace poco, escaso grado de titulación.

El alargamiento del plazo de la deuda autonómica ha alcanzado, con frecuencia de la mano del desarrollo del mercado de deuda pública, los 10 ó 15 años: sin embargo, son precisos alargamientos adicionales, saltando a los 30 años. Para ello, es clave el desarrollo de la demanda de valores a largo plazo (y a tipo de interés fijo) de los fondos de pensiones y de las políticas de afectación de ingresos o de bienes patrimoniales (embargables) por parte de los emisores.

Preservar la solvencia es una cuestión clave para toda administración pública, porque permite reproducir la confianza en que –como, en cierto sentido, la emisión de billetes por los bancos centrales– se fundamenta el carácter “perpetuo” que en la práctica puede alcanzar el endeudamiento público. Es esta confianza lo que permite el mantenimiento histórico de un cierto nivel de esfuerzo inversor por parte de la administración y la renovación de la deuda viva.

CUADRO NÚM. 1  
RATIO DEUDA VIVA TOTAL SOBRE AHORRO BRUTO CORRIENTE ANUAL

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
CC.AA. Régimen Foral									
Navarra .....	0,2	0,2	0,1	0,1	3,5	5,3	4,7	3,0	2,7
País Vasco.....	0,8	1,1	1,7	1,9	1,5	2,9	3,0	5,5	3,6
<b>TOTAL GRUPO.....</b>	<b>0,5</b>	<b>0,7</b>	<b>0,6</b>	<b>1,1</b>	<b>1,7</b>	<b>3,3</b>	<b>3,4</b>	<b>4,4</b>	<b>3,3</b>
CC.AA. Régimen Común									
Art. 143									
Aragón .....	0,6	0,5	0,4	1,6	3,2	11,6	8,0	12,1	8,5
Castilla-La Mancha .....	0,3	0,7	0,6	0,7	1,7	1,4	2,0	2,0	2,8
Castilla y León .....	0,3	0,3	0,5	1,3	1,6	2,0	2,8	3,4	2,7
Extremadura .....	0,2	0,2	0,3	0,5	4,5	3,4	3,7	4,5	6,5
Asturias .....	0,5	1,3	1,8	3,0	3,5	4,0	2,0	2,8	2,7
Baleares.....	0,4	0,7	0,2	2,6	2,3	2,9	1,8	2,0	1,6
Cantabria .....	2,3	6,6	10,3	-	9,6	7,0	1,6	2,9	2,3
Madrid.....	2,9	10,2	8,7	10,6	20,0	9,5	13,9	13,1	17,7
Murcia .....	3,5	8,0	13,6	39,6	15,3	9,5	6,4	6,7	4,9
La Rioja.....	0,4	1,5	1,9	6,6	4,1	4,9	3,2	3,1	2,5
<b>TOTAL GRUPO.....</b>	<b>1,0</b>	<b>1,8</b>	<b>2,0</b>	<b>4,0</b>	<b>4,9</b>	<b>4,7</b>	<b>4,2</b>	<b>5,1</b>	<b>5,1</b>
Art. 151									
Andalucía.....	0,5	1,5	7,0	-	5,8	16,5	10,3	9,3	13,2
Canarias.....	0,8	0,7	1,2	2,8	2,1	5,5	2,6	5,0	5,4
Cataluña.....	4,7	17,5	4,5	-17,0	38,3	-	9,8	29,1	18,8
Galicia.....	0,2	0,4	1,4	4,9	5,7	5,6	7,5	9,4	7,0
C. Valenciana.....	0,6	1,1	4,3	-	5,7	6,0	9,8	9,8	-
<b>TOTAL GRUPO.....</b>	<b>0,8</b>	<b>1,3</b>	<b>2,1</b>	<b>8,1</b>	<b>4,5</b>	<b>7,9</b>	<b>5,9</b>	<b>8,3</b>	<b>9,7</b>
<b>TOTAL.....</b>	<b>1,0</b>	<b>1,6</b>	<b>2,2</b>	<b>6,5</b>	<b>5,0</b>	<b>7,1</b>	<b>5,8</b>	<b>7,8</b>	<b>8,5</b>

Nota: Número de años en que teóricamente podría amortizarse la deuda viva con ahorro bruto.

Fuente: Consultores de las Administraciones Públicas.

Esta confianza es todavía más importante para las administraciones territoriales de regiones con gran déficit de infraestructuras. Aquí la confianza de los mercados financieros en el sentido señalado es sinónimo de la capacidad para reproducir en el tiempo un esfuerzo inversor que requiere persistencia. Sólo si el plazo medio de la deuda viva es suficientemente elevado en relación con la *ratio* deuda/ahorro bruto (los años teóricos de amortización), es posible la continuidad del esfuerzo inversor en el largo plazo.

En el cuadro núm. 1 puede contemplarse cómo todas las comunidades autónomas han ido consumiendo su capacidad de endeudamiento inicial hasta el punto de que la situación del cierre de 1996 ofrece pocas dudas sobre los límites reales –más allá de los marcados por los Escenarios de Consolidación Presupuestaria (ECP)– del endeudamiento autonómico. En el cuadro núm. 2 puede observarse el cálculo del indicador de solvencia propuesto, al cierre de

1996, para los gobiernos autonómicos. Los años teóricos de amortización de la deuda viva se han calculado incluyendo la deuda de tesorería “permanente”, además de la deuda que financia inversiones. El ahorro bruto es el de la administración consolidada en todos los casos, de acuerdo con las liquidaciones presupuestarias.

La inclusión de la *deuda de tesorería* –plazo inferior a un año– sobre el total de endeudamiento merece un comentario adicional. En la LOFCA, como ya hemos señalado, se distingue entre deuda que financia inversiones y deuda de tesorería –de naturaleza extrapresupuestaria, aunque sus intereses figuran en el gasto corriente del capítulo III–, exigiéndose a ésta un carácter transitorio. La realidad es que, por diferentes motivos, algunas comunidades mantienen saldos de deuda tesorera de carácter permanente, materialización de problemas de liquidez que deben considerarse en el contexto de remanentes de tesorería estructuralmente negativos. En la medida en que es de esperar

CUADRO NÚM. 2  
LA SOLVENCIA DE LAS CC.AA. AL CIERRE DE 1996 (ADMINISTRACIÓN CONSOLIDADA)  
(En términos de derechos y obligaciones reconocidas)

	Deuda viva total	Ahorro bruto (1)	Deuda s/ ah. Br. (2)	Vida media deuda (años)
<b>CC.AA. Régimen Foral</b>				
Navarra.....	132.432	39.491	3,4	4,0
País Vasco.....	324.721	71.443	4,5	4,7
<b>MEDIA GRUPO</b>	<b>457.153</b>	<b>110.934</b>	<b>4,1</b>	<b>4,4</b>
<b>CC.AA. Régimen Común</b>				
<b>Art. 143</b>				
Aragón.....	29.524	13.858	9,3	5,2
Castilla-La Mancha.....	78.511	25.540	3,1	4,6
Castilla y León.....	136.862	34.779	3,9	5,0
Extremadura.....	93.550	14.119	6,6	5,6
Asturias.....	68.385	18.171	3,8	6,1
Baleares.....	42.587	16.198	2,6	6,5
Cantabria.....	35.200	9.088	3,9	5,9
Madrid.....	470.748	22.260	21,1	4,6
Murcia.....	89.005	7.880	11,3	3,7
La Rioja.....	19.993	5.017	4,0	4,6
<b>MEDIA GRUPO</b>	<b>1.164.364</b>	<b>166.910</b>	<b>7,0</b>	<b>5,2</b>
<b>Art. 151</b>				
Andalucía.....	875.482	55.552	15,8	4,2
Canarias.....	129.409	26.640	4,9	4,8
Cataluña.....	1.179.956	30.175	39,1	4,3
Galicia.....	375.472	38.087	9,9	6,5
C. Valenciana.....	476.741	31.792	15,0	9,7
<b>MEDIA GRUPO</b>	<b>3.037.060</b>	<b>182.245</b>	<b>16,7</b>	<b>5,9</b>
<b>TOTAL CC.AA.</b>	<b>4.658.577</b>	<b>460.089</b>	<b>10,1</b>	<b>4,9</b>

Nota: (1) Media ahorro bruto del periodo 1988-1996. (2) Número de años que teóricamente podría amortizarse la deuda viva con ahorro bruto.  
Fuente: Consultores de las Administraciones Públicas.

(probablemente de la mano de una nueva metodología de cálculo de los ECP) que estas deudas de tesorería se transformen gradualmente en deudas de financiación de inversiones a largo plazo, es decir, con incidencia presupuestaria, tanto en intereses como en su amortización, cabe incluirlas en el concepto de deuda viva total.

Obsérvese, en el cuadro núm. 2, que el plazo teórico de capacidad de amortización de la deuda viva, que se situaba en 10,1 años para el conjunto de las comunidades, si tenemos en cuenta la media del ahorro bruto del periodo 1988-1996, supera ampliamente el plazo medio real de la deuda viva del conjunto de éstas, 4,9 años, siendo peor la situación de las comunidades con competencias en educación y sanidad —las del artículo 151 (16,7 años teórico frente a solo 5,9 años reales) y las forales (4,1 años teóricos frente a 4,4 años reales)—, con más escaso ahorro bruto, que las del artículo

143, caracterizadas por un amplio ahorro excedentario. Afortunadamente, la dinámica financiera de las comunidades tiende a mejorar esta situación: el margen para ampliar el plazo medio del endeudamiento es muy elevado y la reducción de las necesidades de endeudamiento, vía mejora del ahorro y moderación del esfuerzo inversor, ha sido muy significativa.

## II. LOS DETERMINANTES DEL PROCESO DE ENDEUDAMIENTO DE LAS CC.AA.

Desde un punto de vista financiero, la evolución histórica de las comunidades autónomas ha estado marcada por tres etapas claramente diferenciadas. La primera se caracterizó por una situación general equilibrada, que se prolongó hasta 1988. La segunda, se abre ese año y se cierra en 1991: cuatro años de fuertes aumentos de los déficit y problemas para su financiación, con unas espectaculares tasas de cre-

CUADRO NÚM. 3  
EVOLUCIÓN DEL ESFUERZO COFINANCIADOR Y % SOBRE DÉFICIT DE CAPITAL

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<b>OBJETIVO 1</b>	<b>61.070</b>	<b>81.092</b>	<b>66.433</b>	<b>87.795</b>	<b>96.700</b>	<b>87.200</b>	<b>99.355</b>	<b>124.977</b>	<b>106.943</b>
	<b>23,6%</b>	<b>22,9%</b>	<b>14,0%</b>	<b>14,5%</b>	<b>16,5%</b>	<b>15,4%</b>	<b>17,7%</b>	<b>26,0%</b>	<b>21,3%</b>
<b>Art. 143</b>	<b>21.335</b>	<b>28.837</b>	<b>19.199</b>	<b>31.726</b>	<b>30.933</b>	<b>30.630</b>	<b>31.056</b>	<b>40.940</b>	<b>34.226</b>
	<b>28,6%</b>	<b>28,1%</b>	<b>16,9%</b>	<b>18,4%</b>	<b>17,5%</b>	<b>16,6%</b>	<b>17,9%</b>	<b>28,5%</b>	<b>19,3%</b>
Asturias .....	1.847	2.505	646	4.377	2.992	3.742	4.128	6.791	5.376
	15%	17%	3%	19%	10%	15%	12%	28%	18%
Cantabria.....	648	757	97	484	14	1.135	1.274	565	565
	7,2%	5,1%	0,5%	3,7%	0,5%	19,3%	658,7%	11,0%	4,2%
Castilla-La Mancha.....	6.198	8.464	5.869	9.148	9.247	9.172	7.876	10.422	7.075
	43,7%	34,3%	58,4%	24,1%	22,7%	18,5%	18,1%	41,3%	19,1%
Castilla y León.....	5.829	7.552	5.211	5.470	8.134	6.074	8.505	11.502	8.986
	32,1%	27,5%	13,8%	9,5%	14,8%	9,9%	15,3%	23,0%	15,1%
Extremadura.....	5.047	6.837	4.954	8.784	7.438	7.630	6.644	8.405	8.134
	33,3%	99,3%	126,9%	35,9%	20,5%	26,9%	31,6%	34,2%	41,8%
Murcia .....	1.765	2.721	2.423	3.464	3.108	2.877	2.631	3.256	4.089
	30,0%	19,4%	13,0%	22,2%	23,1%	19,6%	14,9%	23,7%	23,8%
<b>Art. 151</b>	<b>39.736</b>	<b>52.255</b>	<b>47.234</b>	<b>56.069</b>	<b>65.767</b>	<b>56.570</b>	<b>68.298</b>	<b>84.037</b>	<b>72.717</b>
	<b>21,6%</b>	<b>20,7%</b>	<b>13,1%</b>	<b>12,9%</b>	<b>16,0%</b>	<b>14,9%</b>	<b>17,6%</b>	<b>25,0%</b>	<b>22,3%</b>
Andalucía .....	20.557	26.998	24.879	27.746	32.818	30.853	37.914	38.599	32.206
	25,9%	24,4%	14,6%	14,8%	22,3%	21,6%	21,5%	27,0%	25,3%
Canarias.....	4.870	6.539	4.444	8.172	6.260	3.604	7.345	8.813	8.338
	19,3%	26,0%	10,2%	17,0%	13,2%	8,5%	21,0%	18,0%	16,4%
C. Valenciana.....	5.228	7.210	3.344	6.087	6.205	5.573	6.971	16.316	11.867
	13,2%	12,4%	4,5%	6,2%	5,7%	5,7%	7,9%	22,6%	14,6%
Galicia .....	9.080	11.508	14.567	14.065	20.484	16.540	16.069	20.308	20.306
	22,9%	19,8%	19,8%	14,2%	19,0%	16,9%	18,2%	28,2%	30,7%
<b>OBJETIVO 2 Y 5B</b>	<b>21.269</b>	<b>29.728</b>	<b>4.116</b>	<b>7.799</b>	<b>7.716</b>	<b>12.905</b>	<b>3.654</b>	<b>7.781</b>	<b>5.531</b>
	<b>11,0%</b>	<b>11,1%</b>	<b>1,2%</b>	<b>1,9%</b>	<b>1,8%</b>	<b>2,8%</b>	<b>0,8%</b>	<b>2,1%</b>	<b>1,5%</b>
<b>Art. 143</b>	<b>6.861</b>	<b>8.188</b>	<b>112</b>	<b>2.371</b>	<b>1.953</b>	<b>3.134</b>	<b>967</b>	<b>2.435</b>	<b>1.588</b>
	<b>13,4%</b>	<b>10,6%</b>	<b>0,1%</b>	<b>1,6%</b>	<b>1,4%</b>	<b>2,5%</b>	<b>0,6%</b>	<b>2,0%</b>	<b>1,2%</b>
Aragón.....	1.566	1.908	109	830	908	1.225	261	890	801
	15,0%	14,6%	0,4%	2,3%	2,2%	3,8%	0,6%	6,6%	2,5%
Baleares.....	442	661	0	244	130	441	41	472	296
	8,1%	6,4%	0,0%	1,2%	0,5%	2,7%	0,2%	2,1%	1,3%
Madrid .....	4.656	5.348	3	1.031	581	1.259	548	763	252
	14,4%	10,7%	0,0%	1,3%	0,9%	1,8%	0,7%	1,0%	0,4%
La Rioja .....	197	272	0	266	334	209	117	309	238
	7,0%	6,7%	0,0%	2,3%	4,1%	3,9%	1,9%	3,9%	4,3%
<b>Art. 151</b>	<b>8.228</b>	<b>13.934</b>	<b>2.607</b>	<b>3.060</b>	<b>2.914</b>	<b>4.779</b>	<b>1.721</b>	<b>2.553</b>	<b>1.157</b>
	<b>12,1%</b>	<b>17,8%</b>	<b>2,7%</b>	<b>2,5%</b>	<b>2,1%</b>	<b>2,8%</b>	<b>1,0%</b>	<b>2,3%</b>	<b>1,1%</b>
Cataluña.....	8.228	13.934	2.607	3.060	2.914	4.779	1.721	2.553	1.157
	12,1%	17,8%	2,7%	2,5%	2,1%	2,8%	1,0%	2,3%	1,1%
<b>Forales</b>	<b>6.180</b>	<b>7.606</b>	<b>1.397</b>	<b>2.369</b>	<b>2.848</b>	<b>4.992</b>	<b>966</b>	<b>2.793</b>	<b>2.787</b>
	<b>8,3%</b>	<b>6,8%</b>	<b>1,1%</b>	<b>1,7%</b>	<b>1,7%</b>	<b>3,1%</b>	<b>0,6%</b>	<b>2,1%</b>	<b>2,0%</b>
Navarra .....	507	751	116	170	503	526	172	1.107	2.582

	1,8%	2,1%	0,2%	0,3%	0,9%	1,0%	0,3%	2,2%	6,2%
País Vasco .....	5.673	6.855	1.281	2.199	2.345	4.466	794	1.686	204
	12,1%	9,0%	1,6%	2,8%	2,2%	4,1%	0,8%	2,0%	0,2%
Art. 151	47.964	66.189	49.841	59.129	68.681	61.348	70.020	86.590	73.874
	19,0%	20,0%	10,9%	10,6%	12,5%	11,1%	12,5%	19,3%	17,0%
Art. 143	28.195	37.025	19.311	34.097	32.886	33.764	32.023	43.376	35.813
	22,4%	20,6%	8,4%	10,7%	10,5%	10,9%	9,9%	16,5%	11,6%
Forales	6.180	7.606	1.397	2.369	2.848	4.992	966	2.793	2.787
	8,3%	6,8%	1,1%	1,7%	1,7%	3,1%	0,6%	2,1%	2,0%
<b>Total</b>	<b>82.340</b>	<b>110.820</b>	<b>70.549</b>	<b>95.594</b>	<b>104.416</b>	<b>100.105</b>	<b>103.009</b>	<b>132.758</b>	<b>112.474</b>
	<b>18,2%</b>	<b>17,8%</b>	<b>8,6%</b>	<b>9,5%</b>	<b>10,2%</b>	<b>9,8%</b>	<b>9,9%</b>	<b>15,7%</b>	<b>12,8%</b>

Fuente: CAP.

cimiento de la deuda autonómica y una apelación masiva al crédito bancario. La tercera, comienza con los acuerdos del CPFF de 1992 y aún no puede considerarse cerrada: es la etapa del saneamiento financiero y de la definición de políticas de endeudamiento racionales.

El proceso del endeudamiento autonómico debe enmarcarse en su contexto histórico: no es el resultado de una tendencia "natural" al endeudamiento de unas administraciones con desiguales y, en general, escasos niveles de autonomía financiera efectiva —no es el resultado directo de la falta de corresponsabilidad fiscal—, sino de una serie de factores complejos, interrelacionados, que además han actuado con resultados desiguales en función de la estructura competencial y del régimen de financiación de cada comunidad. Así, la explosividad del proceso de endeudamiento y el dramatismo con que ha sido vivido por las CCAA y los mercados financieros han sido muy diferentes, según cada caso.

En este sentido, el punto de vista debe ser histórico y pueden, en nuestra opinión, considerarse varios factores de naturaleza presupuestaria y financiera, como determinantes del proceso de endeudamiento autonómico y de la posición relativa de cada comunidad en el mismo. En primer lugar, "partir de cero", es decir, sin endeudamiento inicial; en segundo lugar, los fondos cofinanciadores como motor de endeudamiento; en tercer lugar, la situación del mercado financiero; en cuarto lugar, el mimetismo respecto a la administración central; y en último lugar, la coordinación de las políticas fiscales.

## II.1. Partir de cero

Los comunidades autónomas nacieron en los primeros años 80 como resultado de un proceso de descentralización en el que fueron asumiendo antiguas competencias del Estado bajo el principio del "coste efectivo": una participación en los ingresos del Estado, bajo la forma de transferencia no finalista, debía cubrir con "suficiencia" el coste efectivo negociado para cada competencia descentralizada en la Comisión Mixta Estado-Comunidad. Bajo esta orientación, las comunidades serían administraciones de déficit presupuestario nulo. Y así fue prácticamente hasta finales de los ochenta. ¿que pasó para que esta situación de equilibrio cambiara?

Un primer factor reside sin duda en el hecho de que en la descentralización del Estado se asignan a las Comunidades ingresos corrientes que cubrían perfectamente —y con cierto exceso— gastos corrientes y al mismo tiempo se permitía el endeudamiento para financiar inversiones. Y todo ello, salvo el limitado caso de las comunidades uniprovinciales —que heredan la deuda viva de sus antiguas diputaciones—, sin asumir porción alguna de la deuda viva preexistente.

Las comunidades nacieron asumiendo competencias que antes desempeñaba el Estado pero sin el lastre de tener que hacer frente a una deuda preexistente que no se descentralizó. Evidentemente ello hacía de las comunidades prestatarios ideales para los mercados crediticios y de capitales: entidades con capacidad para generar ahorro bruto y sin endeudamiento. Todo estaba preparado para el momento en que

CUADRO NÚM. 4  
EVOLUCIÓN DEL AHORRO BRUTO Y DÉFICIT DE CAPITAL

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<b>OBJETIVO 1</b>	<b>287.031</b>	<b>256.048</b>	<b>203.364</b>	<b>113.650</b>	<b>276.825</b>	<b>272.864</b>	<b>353.756</b>	<b>319.630</b>	<b>273.443</b>
	<b>258.452</b>	<b>354.595</b>	<b>475.440</b>	<b>606.174</b>	<b>587.523</b>	<b>565.125</b>	<b>561.611</b>	<b>479.824</b>	<b>502.682</b>
<b>Art. 143</b>	<b>72.211</b>	<b>70.166</b>	<b>88.286</b>	<b>76.700</b>	<b>91.330</b>	<b>124.688</b>	<b>168.923</b>	<b>142.462</b>	<b>153.212</b>
	<b>74.479</b>	<b>102.613</b>	<b>113.604</b>	<b>172.395</b>	<b>177.225</b>	<b>184.745</b>	<b>173.912</b>	<b>143.442</b>	<b>177.036</b>
Asturias .....	11.277	10.684	13.662	12.228	14.296	15.802	34.291	25.654	25.649
	12.062	14.643	23.200	23.557	29.037	24.711	35.761	24.669	30.099
Cantabria .....	5.574	4.033	3.758	-1.497	5.550	7.837	28.172	13.204	15.165
	9.065	14.974	20.061	13.091	2.646	5.873	193	5.123	13.488
Castilla-La Mancha .....	13.151	15.597	20.665	23.672	22.982	37.896	32.381	35.429	28.084
	14.191	24.645	10.050	37.936	40.767	49.585	43.572	25.227	37.081
Castilla y León .....	25.136	25.321	32.602	26.548	34.977	38.807	41.310	38.018	50.288
	18.142	27.425	37.764	57.771	55.006	61.542	55.765	50.077	59.701
Extremadura .....	11.822	10.064	14.480	14.295	8.985	16.212	19.846	17.398	15.756
	15.135	6.887	3.902	24.470	36.306	28.365	21.007	24.598	19.461
Murcia .....	5.251	4.467	3.119	1.455	4.540	8.135	12.923	12.761	18.270
	5.884	14.037	18.627	15.570	13.463	14.669	17.615	13.749	17.206
<b>Art. 151</b> .....	<b>214.820</b>	<b>185.882</b>	<b>115.078</b>	<b>36.950</b>	<b>185.495</b>	<b>148.177</b>	<b>184.834</b>	<b>177.168</b>	<b>120.231</b>
	<b>183.973</b>	<b>251.982</b>	<b>361.837</b>	<b>433.779</b>	<b>410.298</b>	<b>380.380</b>	<b>387.699</b>	<b>336.383</b>	<b>325.647</b>
Andalucía .....	87.646	66.379	31.233	-2.373	77.793	33.925	60.926	78.222	66.215
	79.288	110.445	170.842	187.822	147.030	142.650	176.060	143.106	127.294
Canarias.....	25.337	34.368	22.647	14.138	32.990	18.443	44.845	23.227	23.767
	25.289	25.178	43.524	48.118	47.323	42.448	34.999	49.033	50.882
C. Valenciana.....	64.901	46.803	26.676	-1.883	42.009	51.995	39.592	39.635	-23.604
	39.698	58.180	73.736	98.920	107.972	97.641	88.320	72.122	81.250
Galicia.....	36.936	38.331	34.523	27.068	32.704	43.814	39.470	36.084	53.854
	39.698	58.180	73.736	98.920	107.972	97.641	88.320	72.122	66.220
<b>OBJETIVO 2 Y 5B</b>	<b>208.560</b>	<b>187.055</b>	<b>312.015</b>	<b>190.885</b>	<b>236.143</b>	<b>191.870</b>	<b>310.315</b>	<b>254.539</b>	<b>319.585</b>
	<b>193.771</b>	<b>267.698</b>	<b>343.316</b>	<b>405.082</b>	<b>438.650</b>	<b>454.686</b>	<b>478.337</b>	<b>363.729</b>	<b>378.602</b>
<b>Art. 143</b>	<b>38.595</b>	<b>35.844</b>	<b>65.255</b>	<b>44.561</b>	<b>50.253</b>	<b>62.111</b>	<b>70.259</b>	<b>73.015</b>	<b>76.113</b>
	<b>51.192</b>	<b>77.363</b>	<b>116.667</b>	<b>145.122</b>	<b>134.966</b>	<b>125.054</b>	<b>150.771</b>	<b>120.040</b>	<b>131.999</b>
Aragón .....	14.641	17.664	18.019	12.911	17.814	6.733	12.252	9.506	15.183
	10.444	13.025	24.501	36.439	41.369	32.224	42.737	13.440	31.824
Baleares.....	5.208	6.733	26.293	7.896	13.438	13.449	23.030	23.297	26.438
	5.483	10.367	13.379	20.314	23.846	16.398	20.712	23.005	23.374
Madrid.....	15.038	7.828	16.459	21.017	14.291	37.694	28.348	33.075	26.594
	32.441	49.935	69.868	76.678	61.548	71.102	81.127	75.604	71.303
La Rioja.....	3.708	3.619	4.485	2.737	4.709	4.235	6.628	7.137	7.898
	2.824	4.037	8.919	11.690	8.203	5.330	6.196	7.991	5.498
<b>Art. 151</b>	<b>38.589</b>	<b>12.325</b>	<b>53.844</b>	<b>-19.909</b>	<b>12.460</b>	<b>-3.801</b>	<b>80.518</b>	<b>34.662</b>	<b>62.883</b>
	<b>68.250</b>	<b>78.228</b>	<b>95.173</b>	<b>121.954</b>	<b>136.994</b>	<b>170.856</b>	<b>171.458</b>	<b>111.936</b>	<b>108.921</b>
Cataluña.....	38.589	12.325	53.844	-19.909	12.460	-3.801	80.518	34.662	62.883
	68.250	78.228	95.173	121.954	136.994	170.856	171.458	111.936	108.921
<b>Forales</b>	<b>131.377</b>	<b>138.887</b>	<b>192.915</b>	<b>166.233</b>	<b>173.430</b>	<b>133.560</b>	<b>159.538</b>	<b>146.862</b>	<b>180.590</b>
	<b>74.329</b>	<b>112.107</b>	<b>131.476</b>	<b>138.006</b>	<b>166.690</b>	<b>158.776</b>	<b>156.108</b>	<b>131.753</b>	<b>137.682</b>



Navarra.....	37.377	39.343	89.816	46.055	11.828	14.473	23.587	44.162	48.775
	27.432	36.238	49.331	60.076	57.721	50.504	52.806	49.290	41.869
País Vasco.....	66.568	63.306	53.768	60.101	103.880	68.583	83.145	53.411	89.945
	46.897	75.869	82.145	77.929	108.969	108.272	103.302	82.463	95.813
Art. 151.....	253.409	198.207	168.923	17.041	197.955	144.376	265.351	211.830	183.114
	252.223	330.210	457.010	555.734	547.292	551.236	559.157	448.319	434.568
Art.143.....	110.806	106.010	153.541	121.261	141.583	186.799	239.182	215.477	229.324
	125.671	179.976	230.271	317.517	312.191	309.799	324.683	263.481	309.035
Forales.....	131.377	138.887	192.915	166.233	173.430	133.560	159.538	146.862	180.590
	74.329	112.107	131.476	138.006	166.690	158.776	156.108	131.753	137.682
Total	495.592	443.103	515.379	304.535	512.968	464.735	664.071	574.169	593.028
	452.223	622.294	818.756	1.011.256	1.026.173	1.019.811	1.039.948	843.553	881.285

Fuente: CAP.

los gobiernos autonómicos decidieran acumular déficit en sus liquidaciones presupuestarias.

La relación entre incremento anual medio de la deuda viva y grado de autonomía fiscal en la captación de ingresos no es significativa en el periodo 1988–1996. Las comunidades, en nuestra opinión, no inician un proceso de endeudamiento por no ser suficientemente responsables fiscalmente: otras administraciones fiscalmente autónomas, como las forales o el propio Estado se endeudaron incluso más. La explicación a tan intenso proceso descansa en la capacidad de endeudamiento inicial. Conforme esta capacidad se ha ido consumiendo, el endeudamiento se ha moderado (cuadro núm 3).

## II.2. Los fondos cofinanciadores como motor del endeudamiento

La incorporación española a la entonces CEE, en 1986, abrió un proceso muy relevante para explicar el endeudamiento autonómico. Los Fondos Estructurales, fundamentalmente del FEDER, junto con la reforma del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) iniciaron un periodo caracterizado por el intenso esfuerzo inversor de las CCAA ligado a la necesidad de aprovechar las transferencias para inversiones cofinanciadas –especialmente en las regiones del Objetivo 1 de la UE–. Para aprovecharlas, las comunidades tenían que cofinanciar las ayudas recibidas, bien con sus recursos presupuestarios excedentarios –ahorro bruto no consumido por las amortizaciones de la deuda–, o bien a través de la apelación al endeudamiento.

Partiendo de la razonable hipótesis general de que las comunidades debían desembolsar el 30% del coste total de un proyecto cofinanciado por el FCI o el FEDER –cuyos criterios de cofinanciación son similares–, el volumen neto de cofinanciación que las comunidades han aportado entre 1988 y 1996 ha sido muy importante en relación con el esfuerzo inversor definido como saldo neto de capital. La cofinanciación de programas con financiación europea ha pasado de los 82.340 millones de pesetas en 1988, un 18% del saldo neto de capital (ingresos de capital menos gastos de capital), a un total de 112.474 millones en 1996, lo que habría supuesto un 13% del esfuerzo inversor de las comunidades. El volumen de cofinanciación ha aumentado en términos absolutos, pero su peso sobre el esfuerzo inversor se fue reduciendo hasta 1994, para, posteriormente, con la entrada del nuevo Marco Comunitario de Apoyo 1994–1999, que implicaba un aumento sustancial de las ayudas comunitarias, volver a incrementar su peso sobre el saldo neto de capital, hasta recuperar un 16% en 1995 y el citado 13% en 1996.

Han sido en las comunidades definidas según el reglamento de los Fondos Estructurales como regiones Objetivo número 1 (ver cuadro), en las que el crecimiento del volumen de ayudas comunitarias y, por tanto, el esfuerzo de cofinanciación ha sido mayor, superando en muchos casos el 20% del total del esfuerzo inversor de la administración autonómica. Por otro lado, en el resto de comunidades (objetivo 2 y 5b) las ayudas de carácter cofinanciador han tenido un menor peso, por debajo del 3% del total del esfuerzo inversor de la Comunidad.

En las Comunidades del artículo 151, con competencias en Educación y Sanidad, el ahorro bruto generado ha sido insuficiente para hacer frente al esfuerzo inversor, medido de nuevo como saldo neto de capital, (en la mayoría de los años por debajo del 50%), mientras que en las Comunidades del artículo 143 los problemas para generar ahorro bruto para financiar sus inversiones fueron menores – en general, por encima del 50%– (cuadro núm. 4).

En este sentido, podríamos afirmar que en las comunidades del grupo competencial del artículo 151 –con menor ahorro bruto– pertenecientes a las regiones Objetivo 1, las ayudas de carácter cofinanciador han actuado como motor del endeudamiento. De este modo, algunas de las comunidades donde la capacidad de generar ahorro era menor dada su estructura presupuestaria, fundamentalmente las comunidades del artículo 151, tuvieron que recurrir al endeudamiento. Visto de otro modo, las comunidades donde tuvo lugar mayor absorción de ahorro bruto para atender a las ayudas de carácter cofinanciador fueron las del art. 151, por lo que tuvieron que recurrir al endeudamiento si no querían perder las ayudas del FCI y FEDER y, al mismo tiempo, seguir manteniendo el ritmo inversor de los últimos años –no hay que olvidar que se trata de regiones cuya renta es inferior en un 75% de la media comunitaria y donde las inversiones son indispensables–.

Así, podemos diferenciar tres grupos de comunidades en función del efecto que han tenido los fondos cofinanciadores en el endeudamiento autonómico. En primer lugar, las comunidades Objetivo 1 pertenecientes al artículo 143 en las que el esfuerzo de cofinanciación es importante y para cuya financiación no ha tenido excesivos problemas de endeudamiento debido a su mayor capacidad para generar ahorro. En segundo lugar, las comunidades objetivo 1 del artículo 151 donde el esfuerzo de cofinanciación es importante y para cuya financiación han tenido que recurrir al endeudamiento en mayor medida que otras comunidades, por lo que este tipo de fondos han actuado como motor del endeudamiento para evitar perder este tipo de ayudas. Por último, las comunidades objetivo 2 y 5b con un nivel de renta por encima del 75% de la media comunitaria (forales y resto del 141 y 151) donde el esfuerzo de cofinanciación ha sido mínimo y la incidencia en el endeudamiento poco significativa.

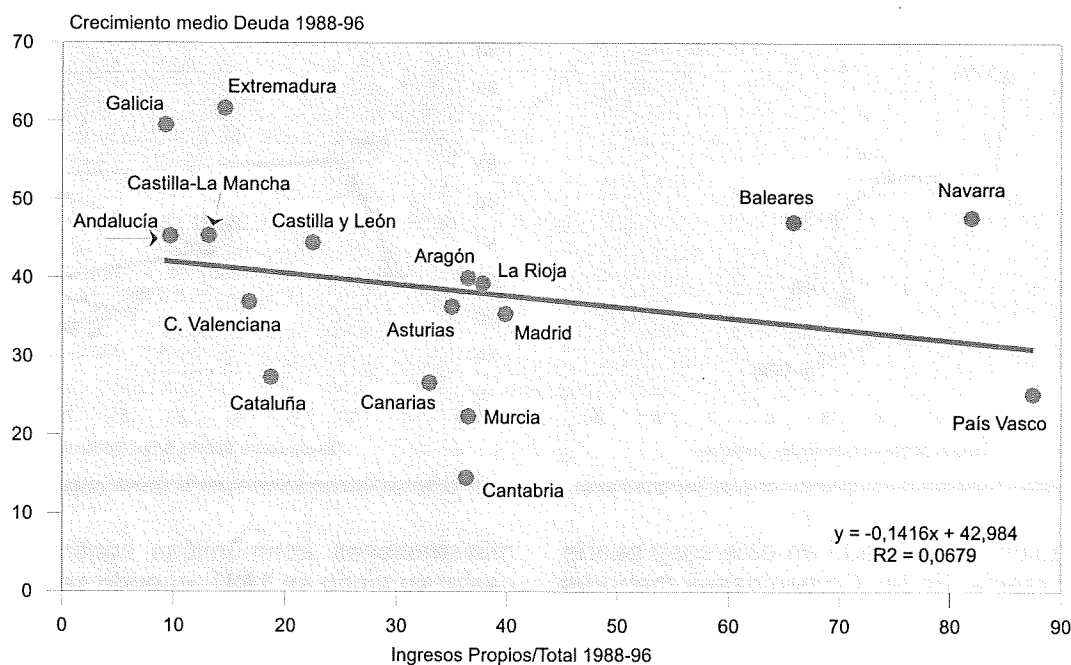
### II.3. La situación del mercado financiero

La acción conjunta de los factores señalados (bajo nivel de endeudamiento y el efecto de los fondos cofinanciados) sobre cada una de las comunidades autónomas ayuda a entender la expansión, con diferentes intensidades, de sus políticas fiscales. Sin embargo, otro aspecto debe destacarse para comprender la virulencia de la crisis de confianza que se generalizó en 1991: la saturación que la apelación masiva a los mercados crediticios en pesetas –libres de autorización previa–, por parte de muchas CCAA, derivada de la utilización por el Gobierno central de la exigencia de autorizaciones previas como arma para frenar el endeudamiento y alterar el signo de las políticas fiscales.

Adicionalmente, hay que tener en cuenta el escaso grado de desarrollo existente, en los años de mayor expansión fiscal, en muchas Comunidades, de las funciones de control financiero y de la ejecución presupuestaria. Se trata, en conjunto, de la *disciplina del mercado*, un factor condicionante del endeudamiento de la máxima relevancia. En este sentido, destaca el hecho de que sean pocas las Comunidades que durante el periodo 1988–1992 hayan dispuesto de una “oficina presupuestaria” que controlara el déficit de caja, el remanente de tesorería o que tratara de disciplinar el proceso de ejecución presupuestaria o de diversificar eficientemente sus fuentes de endeudamiento.

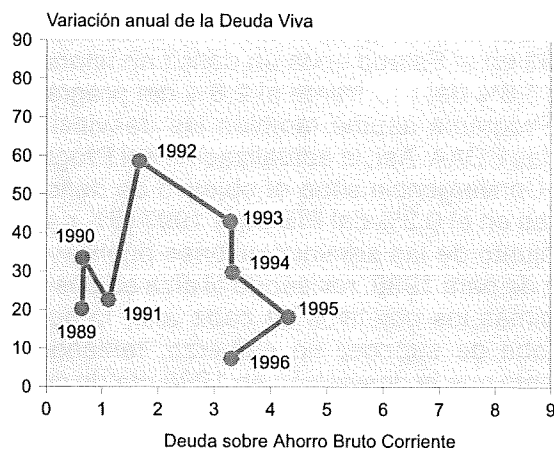
En 1991 el Estado trató de utilizar su capacidad administrativa de autorizar las emisiones de valores y de endeudamiento en el exterior como factor de disciplina no permitiendo emisión o préstamo en divisas alguno; y, al mismo tiempo el Banco de España recalcó paralelamente que el Estado no asumía la responsabilidad de la deuda autonómica. En la medida en que, en este contexto, la apelación al endeudamiento tenía lugar vía crédito en pesetas –mediante préstamos sindicados o bilaterales–, el mercado bancario pronto se vio saturado y alarmado por la demanda de fondos de estas administraciones. Se formaba así un ambiente de recelo respecto a las Comunidades que, si bien contribuyó sin duda a la disciplina financiera, lo hizo a un coste demasiado elevado y que ha dejado muchas secuelas. El racionamiento crediticio y los altos costes financieros tuvieron sin duda un efecto disciplinador, pero también dis-

GRÁFICO NÚM. 1  
CRECIMIENTO DE LA DEUDA FRENTE A PESO DE LOS INGRESOS PROPIOS SOBRE EL TOTAL  
(Media 1988-1996)



Fuente: CAP.

GRÁFICO NÚM. 2  
CRECIMIENTO DE LA DEUDA DE LAS  
COMUNIDADES FORALES FRENTE A SU  
INDICADOR DE SOLVENCIA

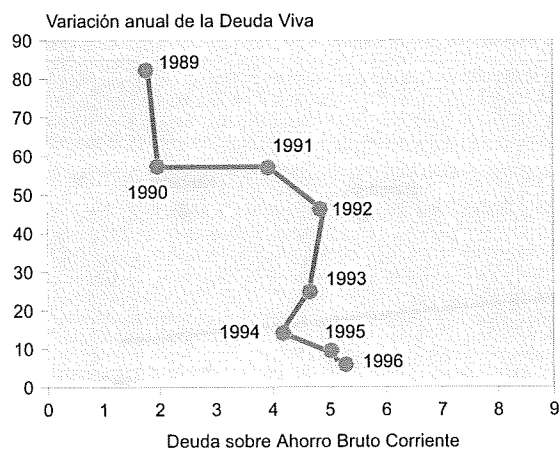


torsionaron, *sesgándolo al corto plazo*, el endeudamiento autonómico: el acceso al crédito de tesorería (pólizas) era más sencillo (e incluso más recomendable, dado su coste) que el crédito a largo.

En este sentido, debemos recordar que la LOFCA tan sólo deja libre de la necesidad de autorización previa del Gobierno central, en la práctica, a través del Consejo de Ministros —aunque siempre dentro de la obligación genérica, según la cual, el endeudamiento regional debe generarse en coordinación con el resto de Administraciones Públicas en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera—, al endeudamiento a corto plazo (a un plazo inferior a un año) en pesetas, cuyo objetivo sea cubrir necesidades de tesorería, y la apelación al crédito bancario. Tanto la emisión de valores de la administración regional —la deuda pública autonómica—, como el endeudamiento en divisas están sujetos a la obligación general de una previa autorización del gobierno nacional (gráficos núm. 1-2).

Estos condicionantes sesgan en la práctica la posible autonomía financiera de las CC.AA., pues éstas no pueden ejercer de manera indefinida una política de déficit público autónomo —sin el concierto del Estado—, apelando sólo al endeudamiento por la vía del crédito bancario (que no precisa de autorización estatal), ya que

**GRÁFICO NÚM. 3**  
**CRECIMIENTO DE LA DEUDA DE LAS**  
**COMUNIDADES FORALES FRENTE A SU**  
**INDICADOR DE SOLVENCIA**



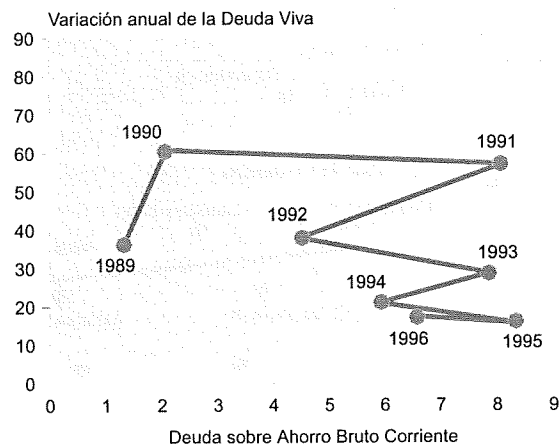
la saturación del mercado en este caso puede ser muy rápida. En las Comunidades menores la saturación se produce por la vía de la concentración de riesgos, si la apelación al crédito se concentra en las entidades regionales, como suele suceder. Se trata éste del único elemento disciplinario de las relaciones entre el gobierno central y los autonómicos.

A pesar de que, evidentemente, la presión de la necesidad de cofinanciar inversiones persiste, la disciplina del mercado financiero comienza a ejercer su influencia a partir de 1991-1992, bajo el efecto conjunto de la saturación del mercado crediticio y el consumo de la capacidad de endeudamiento observable en muchas Comunidades. Así, como puede observarse en el gráfico, el saldo negativo de las operaciones no financieras quiebra en todas las Comunidades su tendencia alcista, al abrigo de los ECP, elemento básico para la asunción interna de la nueva ortodoxia (gráficos núms. 3-4).

#### **II.4. El mimetismo y la coordinación respecto a la administración central**

Llama la atención el que la política fiscal autonómica haya sido muy similar en todas las Comunidades, independientemente de sus competencias y de la estructura de su financiación. *En realidad, el hecho es que han seguido la senda temporal de la del Estado.* En términos del PIB, la necesidad de financiación de las ad-

**GRÁFICO NÚM. 4**  
**CRECIMIENTO DE LA DEUDA DE LAS**  
**COMUNIDADES 151 FRENTE A SU INDICADOR DE**  
**SOLVENCIA**



ministraciones autonómicas consolidadas alcanzó su techo en 1991, cuando se situó en el 1,4%. El máximo deterioro de la posición presupuestaria de las administraciones centrales se sitúa en 1993, tras un proceso de ascenso del déficit iniciado en 1988, pero, como es sabido, ello se debe también a la afloración presupuestaria de desequilibrios generados en los años anteriores-, por lo que puede decirse que la evolución del déficit de las administraciones públicas responde a una misma onda expansiva (gráficos núms. 5-6).

Con las fuertes desviaciones afloradas en 1993 en el Estado —con un déficit no financiero del 5,8% del PIB frente al 2,6% del programa— el Programa asume también las desviaciones de las CCAA. Así, la actualización del Programa de Convergencia sitúa el objetivo de déficit de éstas en el 0,2% del PIB para 1997 (3% para el conjunto de las administraciones públicas), en vez de para 1996, revisando al alza en dos-tres décimas los objetivos de cada año, lo que no dejaba de suponer un esfuerzo, teniendo en cuenta que la desviación en 1993 era de cuatro décimas. Las necesidades de financiación de las CCAA de 1994, que alcanzaron el 0,95% del PIB, volvieron a aproximarse al objetivo.

Acuciados por la necesidad de reducir el déficit de las administraciones públicas y amparados por la aprobación parlamentaria del Programa de Convergencia de España, CCAA y Gobierno central aprobaron en enero de 1992 y

GRÁFICO NÚM. 5  
EVOLUCIÓN DE LA NECESIDAD DE ENDEUDAMIENTO NETO Y DEL DÉFICIT DE CAPITAL EN LAS CC.AA. DEL 143.1988-1996

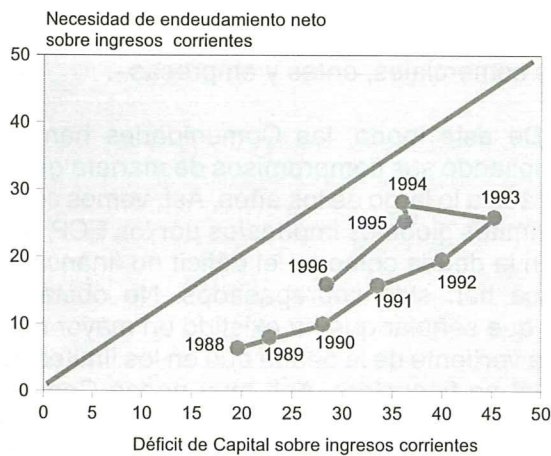
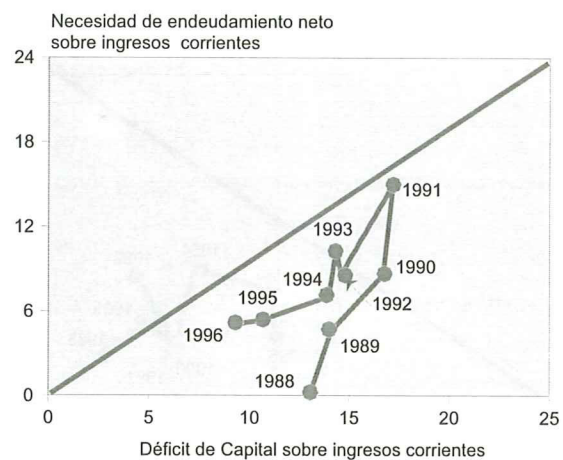


GRÁFICO NÚM. 6  
EVOLUCIÓN DE LA NECESIDAD DE ENDEUDAMIENTO NETO Y DEL DÉFICIT DE CAPITAL EN LAS CC.AA. DEL 151.1988-1996



en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), junto al nuevo quinquenio de financiación autonómica 1992-1996, un plan de consolidación fiscal que pretende reducir intensamente el déficit autonómico. Tras este importante impulso a la coordinación entre políticas fiscales, se abría un proceso de individualización de estos compromisos, con la elaboración de unos programas de endeudamiento Comunidad a Comunidad, coherentes y consensuados. Estos programas, firmados bilateralmente, permitirían un acceso ordenado y medido al endeudamiento de las Comunidades, preservando la estabilidad financiera de las Haciendas autonómicas y la credibilidad global frente a los mercados de capitales. Los acuerdos de consolidación fiscal no sólo pretendían reconducir el déficit autonómico, junto al del Estado, sino también contribuir a mejorar la gestión financiera de las Comunidades -lo que es muy relevante a efectos de la tesis que defendemos aquí-, al propiciar una diversificación de los instrumentos y de los mercados en los que éstas se endeudaban. Junto a ello se introducen normas para garantizar el automatismo en las transferencias de fondos desde el Estado.

Así, a partir de 1992, el Gobierno central alcanzó acuerdos -protocolos bilaterales- sobre escenarios de consolidación fiscal con cada Comunidad, de forma que en conjunto, las CCAA asumían el compromiso de reducir sus necesidades de financiación (déficit no finan-

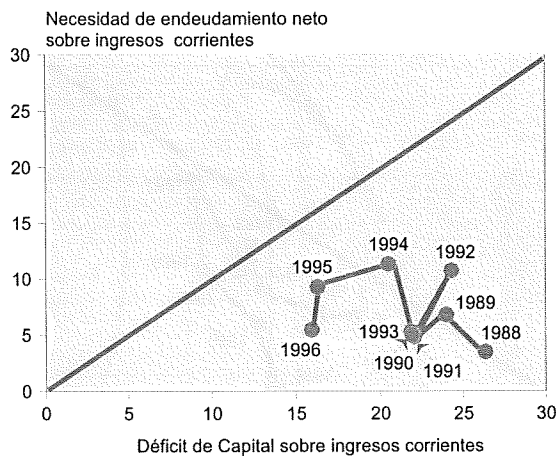
ciero en términos de derechos y obligaciones reconocidas) intensamente, desde el 1,4% del PIB alcanzado en 1991 -el máximo deterioro- hasta un 0,2% en 1996. Para el ejercicio 1992, el objetivo era el 1,0% del PIB y el déficit se redujo hasta el 1,1%. En 1993, el año de la recesión más abrupta del PIB, el esfuerzo de disciplina de las Comunidades estabilizó las necesidades de financiación en el 1,2%, frente a un objetivo de reducción hasta el 0,8%. Con la experiencia de lo sucedido hasta 1993, en julio de 1994 el Gobierno procedió a revisar el Programa de Convergencia con el fin de actualizarlo.

La negociación bilateral de los escenarios se basó en un complejo ejercicio de simulación, a partir de la liquidación de 1991, sobre dos variables: el déficit de ejecución presupuestaria y los ingresos no financieros. El déficit no era sino un objetivo coherente con el Programa de Convergencia y la previsión de ingresos no financieros descansaba sobre los siguientes supuestos:

- Participación en los Ingresos del Estado: para las CCAA del artículo 143 se aplica la tasa de crecimiento nominal del PIB; para las del 151, una tasa algo mayor, por la importancia de los gastos en Educación, que habrían de prevalecer sobre el criterio de gasto equivalente.

- Fondo de Compensación Interterritorial: crecimiento a la misma tasa que el PIB nominal.

GRÁFICO NÚM. 7  
EVOLUCIÓN DE LA NECESIDAD DE ENDEUDAMIENTO NETO Y DEL DÉFICIT DE CAPITAL EN LAS CC.AA. FORALES. 1988-1996



— Tasas e impuestos: crecimiento hipotético de dos puntos por encima del PIB nominal.

— Otros ingresos: crecimiento supuesto en un punto por encima del PIB nominal.

En definitiva, un crecimiento medio durante el quinquenio inicial 1992-1996 del 10,5%, frente al 7,7% que el Programa estimaba para el PIB nominal. La tasa de crecimiento del gasto derivada de estas estimaciones de ingresos y del objetivo de déficit se situaba en el 7,7%: bastaba que el gasto creciera, bajo estos supuestos, en la línea del PIB para que se alcanzaran los objetivos. El endeudamiento de las CCAA se duplicaría, en tal escenario, durante el quinquenio, pero su *ratio* sobre ingresos permanecería estable, garantizando la sostenibilidad de la deuda autonómica (gráfico núm. 7).

Como resultado del Acuerdo del CPFF de enero de 1992 se inicia el proceso de consolidación presupuestaria en que las Comunidades están todavía inmersas. Este proceso conducirá a que en 1997 muchas de ellas presenten ya superávit no financiero y, aunque las *ratios* de la deuda o de la carga tarden en rectificarse, se estabilizarán. La coordinación con el Estado y el buen funcionamiento de la infraestructura del CPFF ha agilizado enormemente los trámites para las autorizaciones y, en general, el clima de alarma ha dado paso a la reducción de diferenciales sobre el Tesoro en las rentabilidades de la deuda autonómica. Frente al déficit

presupuestario del 11,7% sobre los ingresos corrientes de 1991, las Comunidades presupuestaron en 1994 un déficit del 7,7%. No obstante, la deuda viva total se elevaba todavía desde los 1.470 m.m. del final de 1991 hasta los 3.169,9 del de 1994 -3.499,0 m.m. con organismos comerciales, entes y empresas-.

De este modo, las Comunidades han ido cumpliendo sus compromisos de manera generalizada a lo largo de los años. Así, vemos como los límites globales impuestos por los ECP, tanto en la deuda como en el déficit no financiero, nunca han sido sobrepasados. No obstante, hay que señalar que ha existido un mayor rigor en la vertiente de la deuda que en los límites del déficit no financiero. Así, muy pocas Comunidades han sobrepasado el límite de deuda de manera marginal en escasos años, mientras que el incumplimiento en la parte correspondiente al déficit fue más frecuente. No obstante, en favor de las Comunidades que no cumplieron cabe señalar que la desviación fue mínima y que inmediatamente después de un año de incumplimiento éste era corregido en el año siguiente.

A partir del establecimiento del límite del 0,16% sobre PIB, hemos elaborado un escenario a partir del cual pretendemos estimar para los próximos años el volumen de déficit y deuda, así como la evolución de las principales *ratios* financiero-presupuestarios (carga financiera y deuda sobre ingresos corrientes) con el que las Comunidades cerrarán sus ejercicios presupuestarios.

Para ello, partimos del avance de liquidación y la previsión del saldo vivo de deuda de 1997. A partir de ahí, en la vertiente presupuestaria, aplicamos a los ingresos y gastos corrientes la tasa nominal de crecimiento del PIB que el Gobierno central estima para los próximos años en el Plan de Estabilidad y Crecimiento. A continuación, teniendo en cuenta el límite de déficit no financiero (0,16% del PIB) fijado en el mismo plan, calculamos el saldo neto de capital y añadiendo las futuras amortizaciones, obtenemos las necesidades de endeudamiento bruto.

Respecto al nuevo endeudamiento, hay que señalar que hemos supuesto que la primera amortización se sucede más allá del 2000, pero que sin embargo la carga de intereses comien-

CUADRO NÚM. 5  
**PESO DE LOS RECURSOS PROPIOS EN EL TOTAL EN EL NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN EN EL AÑO BASE: 1996**  
 (Millones de pesetas y porcentaje)

Comunidad Autónoma	IRPF Autónomo 1	1 + Trib. cedidos y tasas 2	2 + Participación territ. en IRPF 3	Pro-Memoria		
				IRPF Tarifa autonómica	R. Normativa Tr. Cedidos + Tasas	Recursos totales
Cataluña.....	25,6%	57,2%	82,7%	154.869,9	191.197,1	605.393,2
Galicia.....	12,3%	27,1%	39,3%	37.488,4	45.325,1	305.940,8
Andalucía.....	11,1%	27,5%	38,5%	81.987,0	121.325,8	740.429,1
C. Valenciana.....	18,0%	47,9%	66,0%	64.256,2	106.388,3	356.116,2
Canarias.....	12,4%	32,3%	44,7%	22.821,4	36.743,7	184.287,4
<b>Total art. 151.....</b>	<b>16,5%</b>	<b>39,3%</b>	<b>55,8%</b>	<b>361.422,9</b>	<b>500.980,0</b>	<b>2.192.166,7</b>
Asturias(*).....	37,4%	79,9%	92,4%	19.950,7	22.720,7	53.401,1
Cantabria.....	26,0%	50,2%	76,2%	9.090,4	8.491,7	34.991,1
La Rioja.....	29,3%	65,3%	94,6%	4.922,8	6.067,4	16.818,0
Murcia.....	30,8%	69,0%	99,8%	13.230,6	16.383,9	42.926,5
Aragón(*).....	35,1%	78,2%	89,9%	25.775,2	31.691,4	73.494,5
Castilla-La Mancha.....	21,4%	46,7%	68,1%	20.697,7	24.325,9	96.511,4
Extremadura.....	14,6%	32,9%	47,5%	9.959,6	12.547,0	68.420,6
Baleares(**).....	49,0%	94,5%	94,5%	14.768,4	13.692,0	30.121,8
Madrid(**).....	59,4%	96,7%	96,7%	161.106,5	101.047,6	271.196,4
Castilla y León.....	24,7%	53,4%	78,1%	41.289,5	47.779,6	166.907,1
<b>Total art. 143.....</b>	<b>37,5%</b>	<b>70,8%</b>	<b>84,2%</b>	<b>320.791,4</b>	<b>284.747,2</b>	<b>854.788,5</b>
<b>Total.....</b>	<b>22,4%</b>	<b>48,2%</b>	<b>63,8%</b>	<b>682.214,3</b>	<b>785.727,2</b>	<b>3.046.955,2</b>

Nota: Escenario elaborado bajo la hipótesis de que todas las CC.AA. Asumen el modelo.(\*) Reciben como participación territorializada en el IRPF 1/3 del 15%. (\*\*) No reciben participación territorializada en el IRPF.

Fuente: CAP.

za a producirse al año siguiente (utilizando previsiones de tipos de interés de CAP).

Como vemos en los cuadros anteriores, el volumen de la deuda autonómica alcanzará los 5 billones de pesetas en 1998, para continuar una senda de crecimiento moderada. Respecto a las *ratios* financieros, la situación se mantiene estable o incluso mejora. Así, la deuda sobre ingresos corrientes se reducirá hasta el 56%, mientras que la carga financiera permanecerá estable, en el entorno del 8-10%, muy lejos del límite legal de la LOFCA fijado en el 25%. Quizás, el punto de mayor desequilibrio donde las Comunidades deben concentrar sus mayores esfuerzos sea la relación Deuda viva/ahorro bruto frente a la vida media de la deuda viva. Este indicador nos mide el número de años que con el ahorro bruto generado necesitan las Comunidades autónomas para devolver su deuda.

### III. ENDEUDAMIENTO Y NUEVO SISTEMA DE FINANCIACIÓN

El nuevo sistema de financiación *implica profundos cambios, tanto cualitativos como*

*cuantitativos, en las fuentes de los ingresos de las Administraciones Autonómicas y en el papel político y económico de éstas en el conjunto del Estado. Se ha estructurado un modelo en el que se pretende alcanzar un incremento sustancial de la autonomía financiera, involucrando a las administraciones regionales en la gestión del más importante –y a la vez más problemático– de los impuestos sobre la renta de nuestro sistema fiscal: el IRPF. Este objetivo es, asimismo, la justificación de la concesión de capacidad normativa que desempeñarán en su ámbito y en el de los tributos cedidos y que afectará a éstos en diversos grados.*

En la medida en que la evolución del IRPF y de los demás impuestos en el futuro es, desde la perspectiva actual, obviamente incierta, no es posible afirmar si el nuevo sistema les proporcionará o no más recursos de los que hubiesen conseguido con el modelo anterior. No obstante, su implantación tendrá claras consecuencias políticas. Las comunidades podrán utilizar su potestad normativa en el tramo autonómico del IRPF, adaptando la escala o las deducciones a las necesidades de su región o a sus preferencias en materia fiscal –dentro de

los límites previstos—. Esta circunstancia proporciona a las administraciones autonómicas un importante avance en términos de autonomía política, que hasta ahora era muy limitada al depender en un grado muy elevado las haciendas regionales de las transferencias de la Administración Central, si bien este inconveniente era compensado parcialmente con la estabilidad de que el sistema dotaba a los ingresos anuales de cada una de las comunidades.

Desde la perspectiva puramente financiera, podemos decir que el factor clave del nuevo modelo es el peso de los ingresos propios (procedentes de tributos cedidos, propios e IRPF autonómico) sobre el total en cada una de las comunidades. Como se aprecia en el cuadro núm. 13, el valor más alto de esta *ratio* se alcanza entre las comunidades autónomas del artículo 143, donde la escasa magnitud de los servicios traspasados respecto a los de las del 151 lleva a que prácticamente un 80% de la financiación total como media en el grupo pueda afrontarse con ingresos impositivos. En cambio, entre las comunidades que han asumido Educación y Sanidad, el promedio se limita al 42%, destacando Cataluña y la Comunidad Valenciana

como las más "corresponsables". Es evidente que el elevado porcentaje de ingresos propios sobre los totales entre las comunidades autónomas del 143 es una circunstancia temporal y que se reducirá cuando éstas se hagan cargo de las competencias en Educación.

Las marcadas diferencias existentes en el indicador mencionado provocan que el comportamiento de la recaudación del IRPF no tenga consecuencias homogéneas en todo el territorio común. La realidad es que podrían aparecer divergencias en la evolución futura de los ingresos entre comunidades que modificasen la actual estructura de reparto del volumen total de recursos. Tomemos como ejemplo una reducción de los tipos aplicables en el tramo autonómico de una comunidad. Cabe pensar que esta política perjudicaría más a una hacienda con un elevado peso de los ingresos propios en la medida en que, al implicar un descenso en la recaudación —sin tener en cuenta potenciales alteraciones en las bases imponibles derivadas de movimientos de sujetos pasivos—, ésta tendría más repercusión sobre sus recursos disponibles, en tanto que en una comunidad en la que parte más relevante de sus ingresos venga

CUADRO NÚM. 6  
EFECTO DEL NUEVO SISTEMA DE FINANCIACIÓN DURANTE EL QUINQUENIO 1997-2001  
(Millones de pesetas y porcentaje)

Hipótesis optimista (A)

Comunidad Autónoma	Recursos totales(*) 1996	Recursos totales(*) 2001	Porcentaje sobre total recursos 1996	Porcentaje sobre total recursos 2001	Porcentaje diferencia recursos antiguo sistema
Cataluña .....	605.393,2	844.264,4	30,2	30,5	2,2
Galicia .....	305.940,8	418.683,1	15,2	15,1	1,1
Andalucía .....	740.429,1	1.011.575,5	36,9	36,6	1,0
C. Valenciana .....	356.166,2	491.380,6	17,7	17,8	1,6
Canarias .....	184.287,4	252.246,1	9,2	9,1	1,1
<b>Total art. 151 .....</b>	<b>2.007.879,3</b>	<b>2.765.903,5</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>1,5</b>
Asturias(**) .....	53.401,1	74.401,2	1,8	1,8	2,2
Cantabria .....	34.991,1	48.824,8	1,1	1,2	2,3
La Rioja .....	16.818,0	23.575,2	0,6	0,6	2,6
Murcia .....	42.926,5	60.303,9	1,4	1,4	2,7
Aragón(**) .....	73.494,5	102.177,0	2,4	2,4	2,1
Castilla-La Mancha .....	96.511,4	133.811,6	3,2	3,2	1,9
Extremadura .....	68.420,6	93.942,4	2,2	2,2	1,3
Baleares(***) .....	30.121,8	41.944,2	1,0	1,0	2,2
Madrid(***) .....	271.196,4	380.388,3	8,9	9,0	2,6
Castilla y León .....	166.907,1	232.488,6	5,5	5,5	2,2
<b>Total art. 143 .....</b>	<b>854.788,5</b>	<b>1.191.857,3</b>	<b>28,1</b>	<b>28,3</b>	<b>2,2</b>
<b>Total .....</b>	<b>3.046.955,2</b>	<b>4.210.006,8</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>1,7</b>

Nota: Hipótesis de crecimiento del IRPF autonómico y estatal: 7,6% anual. Crecimiento de los ITAE: 6,1%. (\*) Los recursos totales incluyen las transferencias de la PIE, los tributos cedidos, las tasas y los dos tramos IRPF. (\*\*) Reciben como participación territorializada en el IRPF 1/3 del 15%. (\*\*\*) No reciben participación territorializada en el IRPF.

Fuente: CAP.



CUADRO NÚM. 7  
EFECTO DEL NUEVO SISTEMA DE FINANCIACIÓN DURANTE EL QUINQUENIO 1997-2001  
(Millones de pesetas y porcentaje)

## Hipótesis pesimista (B)

Comunidad Autónoma	Recursos totales(*) 1996	Recursos totales(*) 2001	Porcentaje sobre total recursos 1996	Porcentaje sobre total recursos 2001	Porcentaje diferencia recursos antiguo sistema
Cataluña .....	605.393,2	893.357,3	30,2	29,9	-1,5
Galicia .....	305.940,8	457.034,4	15,2	15,3	-0,7
Andalucía .....	740.429,1	1.107.295,2	36,9	37,1	-0,6
C. Valenciana .....	356.166,2	529.173,9	17,7	17,7	-1,0
Canarias .....	184.287,4	275.267,8	9,2	9,2	-0,7
<b>Total art. 151 .....</b>	<b>2.007.879,3</b>	<b>2.986.860,8</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>-1,0</b>
Asturias(**) .....	53.401,1	78.851,3	1,8	1,7	-1,5
Cantabria .....	34.991,1	51.616,1	1,1	1,1	1,5
La Rioja .....	16.818,0	24.733,0	0,6	0,5	-1,7
Murcia .....	42.926,5	63.038,0	1,4	1,4	-1,8
Aragón(**) .....	73.494,5	108.674,1	2,4	2,4	-1,4
Castilla-La Mancha .....	96.511,4	142.963,5	3,2	3,2	-1,2
Extremadura .....	68.420,6	101.996,0	2,2	2,3	-0,8
Baleares(***) .....	30.121,8	44.493,6	1,0	1,0	-1,4
Madrid(***) .....	271.196,4	398.668,7	8,9	8,8	-1,7
Castilla y León .....	166.907,1	246.491,2	5,5	5,4	-1,4
<b>Total art. 143 .....</b>	<b>854.788,5</b>	<b>1.261.525,5</b>	<b>28,1</b>	<b>27,9</b>	<b>-1,5</b>
<b>Total .....</b>	<b>3.046.955,2</b>	<b>4.523.654,2</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>-1,1</b>

Nota: Hipótesis de crecimiento del IRPF autonómico y estatal: 7,6% anual. Crecimiento de los ITAE: 8,6%. (\*) Los recursos totales incluyen las transferencias de la PIE, los tributos cedidos, las tasas y los dos tramos IRPF. (\*\*) Reciben como participación territorializada en el IRPF 1/3 del 15%. (\*\*\*) No reciben participación territorializada en el IRPF.

Fuente: CAP.

asegurada a través de transferencias externas, la exposición a la pérdida de recursos que supone, en principio, una rebaja de los tipos impositivos, sería notablemente inferior. Sin embargo, el beneficio potencial que aquella podría obtener con la medida –atracción de residentes extrarregionales, impulso a la actividad económica– podría justificar una acción semejante (cuadros núms. 5–6).

Con el objeto de aproximar las posibles consecuencias de la cesión del IRPF, hemos elaborado dos escenarios en los que se realiza una simulación en función de diversas hipótesis de cuál podría ser la senda de los recursos de las comunidades de régimen común en el próximo quinquenio. El escenario A toma como crecimiento futuro del IRPF la tasa media anual acumulativa registrada durante el periodo 1990–1994 –datos correspondientes a las cuotas líquidas proporcionados por la Agencia Tributaria– en el conjunto del territorio común, que fue del 7,6%. Como tasa de crecimiento de la PIE y los tributos cedidos y tasas afectas utilizamos un supuesto arbitrario de incremento anual de los ITAE de 1,5 p.p. por debajo del IRPF. En

el escenario B, partimos de la hipótesis de que se produce un aumento de los ITAE de 1,0 p.p. por encima de la tasa de crecimiento estimada para el IRPF.

Los resultados de esta simulación se presentan en los cuadros adjuntos. En ellos se confirma que la sustitución de la PIE por el IRPF no provoca por sí misma efectos positivos o negativos sobre los recursos de las comunidades en el año base –principio de neutralidad financiera– sino que éstos dependerán exclusivamente de la dinámica seguida por las variables en juego: la recaudación territorializada del IRPF y de los ITAE (cuadro núm. 7).

En el *escenario A*, en el que el IRPF crece más que los ITAE, el resultado es un *aumento generalizado de los recursos para todas las Comunidades*. Sin embargo, las ganancias no están homogéneamente distribuidas, sino que dependen directamente del grado de autonomía. Es preciso, no obstante, aclarar que la situación final no es comparable entre las comunidades del artículo 143 y las del 151, como consecuencia de las diferencias de nivel competencial de

que disponen ambos grupos, y por ende, de recursos. Entre las de nivel competencial elevado, serían Cataluña y la Comunidad Valenciana las más favorecidas por el sistema, mientras que Andalucía resultaría la menos beneficiada del conjunto. Por parte de las comunidades del 143, serían igualmente, las de mayor peso de los ingresos propios sobre el total las que verían aumentar sus recursos en mayor proporción; Madrid, Murcia y La Rioja serían las que incrementarían en mayor magnitud sus ingresos, en tanto que Extremadura ocuparía el último lugar en esta relación.

Si atendemos al *escenario B*, los resultados son, lógicamente, opuestos. En caso de que el IRPF durante el próximo quinquenio creciese menos que la cesta de los ITAE, *se originaría una pérdida generalizada* en las comunidades autónomas, irregularmente distribuida entre ellas. El efecto sería simétrico al anterior.

Podemos decir, por tanto, que son las comunidades con un mayor porcentaje de recursos propios las que presentan una mayor sensibilidad al nuevo modelo. Si bien asumen un mayor riesgo de sufrir caídas de recursos, también pueden conseguir beneficiarse en mayor medida de potenciales incrementos de recaudación experimentados por el IRPF. El nuevo sistema introduce un *sesgo de incertidumbre* en los ingresos autonómicos ausente en el anterior modelo, basado en transferencias por participación en los ingresos del Estado, de ámbito nacional. En este sentido, conviene preguntarse cuál será la trayectoria más probable de los ITAE y el IRPF en los próximos años. En cuanto al IRPF, la tendencia de los últimos años es la de ralentización de las tasas de crecimiento de la recaudación respecto a etapas anteriores, siempre en el contexto del resto de ingresos tributarios del Estado. Si a ello añadimos las grandes líneas de reforma del IRPF hechas públicas recientemente por la Hacienda Estatal en la dirección de procurar una reducción de la presión fiscal, concluiríamos que en el futuro inmediato no cabe esperar grandes incrementos de la recaudación del IRPF, sino más bien lo contrario.

Los ITAE, por su parte, presentan unas perspectivas más favorables en la medida en que se trata de una cesta de tributos en la que se incluyen, además del IRPF, el resto de impuestos directos y la mayoría de los indirectos,

entre los que destaca el IVA, al que se estima le queda todavía un relativamente amplio margen de crecimiento. Como consecuencia, nos inclinamos a pensar que es mayor la probabilidad de ver materializado el escenario B, si bien la *posición concreta de cada Comunidad vendrá determinada por su capacidad de crecimiento y generación de renta*.

Consideramos, por tanto, que existiría un *mayor riesgo* de insuficiencia financiera con el nuevo sistema, lo que tendría efectos inmediatos sobre el endeudamiento de las comunidades autónomas. Al mayor riesgo a causa de la concentración de buena parte de los recursos autonómicos en torno a un impuesto en recesión, hay que unir la *culminación del proceso de traspaso de competencias*. Con las futuras transferencias de Sanidad y Educación no universitaria se completará un ciclo en la configuración territorial del Estado en el que las Comunidades Autónomas se hacen cargo de la gestión de la partida más relevante (en términos de gasto público vinculado) de las competencias que les asigna la Constitución.

La descentralización de los servicios de Educación y Sanidad va a introducir una *modificación decisiva en la naturaleza del gasto gestionado por las Comunidades Autónomas*, sesgándolo sensiblemente hacia las operaciones de naturaleza corriente. Actualmente, en las Comunidades de vía rápida el gasto corriente representa el 85,2% (obligaciones reconocidas en 1996) de sus presupuestos, en tanto que el Estado dirige el 94,1% de sus empleos a esta finalidad. Se observa una *similitud creciente* entre el presupuesto de gastos de una Comunidad Autónoma y el del Estado; sin embargo, el marco jurídico que regula el endeudamiento es bien distinto en ambos casos. Mientras que la Ley General Presupuestaria fue modificada con el objeto de adaptar las exigencias legales en materia de gestión del gasto público a la transformación del entorno económico-financiero en que se desenvuelven la Administraciones Públicas —en este caso, de la Administración Central—, La LOFCA se ha reformado únicamente para amparar la cesión del IRPF en el contexto del nuevo modelo de financiación autonómica, permaneciendo invariada en lo tocante a los requisitos de endeudamiento.

El desequilibrio en el tratamiento de la necesidad de recurrir a los mercados de capitales

entre la Administración Central y las Autonómicas conduce a que mientras éstas, con destacadas competencias en gasto corriente, se ven obligadas a generar ahorro corriente positivo y no pueden contraer deuda para financiar este gasto, el Estado carece de esta limitación, incurriendo de forma continuada en un desahorro bruto. Todo ello en un contexto de elevada concentración de riesgo asociada a la cesión de un único impuesto sobre el que descansa la suficiencia financiera del sistema y que está sometido a una próxima y profunda reforma de su progresividad y de su propia presión fiscal(1).

#### IV. CONCLUSIONES

La financiación de las comunidades autónomas es tributaria del origen histórico del proceso de descentralización en España. A lo largo de los años 80 y al calor de la Constitución de 1978 tiene lugar el proceso de asunción de competencias por las comunidades –las forales, las “del 151” y las “del 143”– en servicios públicos antes provistos por el Estado. En paralelo se estructura un sistema de financiación que debía permitir la cobertura del coste efectivo de estas competencias bajo un régimen de equilibrio entre suficiencia –las comunidades están obligadas legalmente a ofrecer sus servicios con un nivel de prestaciones que como “mínimo” es el “medio”, para lo que la regulación exige tengan recursos suficientes– y autonomía –capacidad tributaria propia– que en la práctica suponía una preponderancia de lo primero: aunque existían mecanismos para la autonomía, como los recargos sobre el IRPF, éstos eran demasiado costosos políticamente. En definitiva, la administración ha seguido siendo básicamente “unitaria” en los ingresos pero muy descentralizada en el gasto.

Muchas veces se relaciona el fuerte crecimiento del endeudamiento de las CCAA con esta situación; de hecho se ha destacado que el avance hacia la autonomía fiscal del sistema –a costa de la garantía de suficiencia que corresponde al Estado– reducirá el endeudamiento autonómico. En nuestra opinión, el proceso de endeudamiento de las CCAA de los años pasados es irrefutable y poco o nada tiene que ver con la naturaleza del sistema de financiación,

salvo en que el oscurantismo y escasa transparencia de éste ha favorecido la multiplicidad de coartadas políticas en las comunidades autónomas en el sentido de justificar el endeudamiento como resultado de la insuficiencia del sistema de financiación.

El endeudamiento es siempre una decisión de dos: el que decide endeudarse, el prestatario, y el que presta, los mercados financieros. Por ello, en la decisión de endeudamiento juega un papel básico la capacidad de endeudamiento o solvencia del emisor. La nula existencia de endeudamiento en las comunidades recién nacidas a lo largo de los primeros 80 sentó las bases para que, a partir de 1988, la necesidad de cofinanciar fondos europeos, las favorables condiciones del mercado financiero y el mimetismo respecto a lo que también hacía la administración central provocaran un fuerte crecimiento del endeudamiento.

Este proceso consume rápidamente una parte importante de la capacidad de endeudamiento de las comunidades autónomas. Así, a partir de 1993 se produce una moderación sustancial del proceso de endeudamiento: a pesar de que la necesidad de cofinanciar fondos europeos continúa, el resto del esfuerzo inversor se limita, los mercados financieros dan muestras de agotamiento tras la crisis de liquidez de 1991 y 1992 y se inicia un periodo de coordinación de las políticas de endeudamiento en el contexto de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria.

La reforma del sistema de financiación de 1996 –aunque parcial– supone un cambio sustancial en las condiciones en que habrá de desenvolverse el endeudamiento autonómico en los próximos años. La posibilidad de que algunas comunidades concentren sus ingresos en la recaudación territorial de un único impuesto, el IRPF, de alta presión fiscal y anunciada reforma –en el sentido de reducirla en favor de los impuestos indirectos– y con un alto coste político para su gestión en una tendencia opuesta a la previsible de la administración central, al menos debe llevar a reflexionar sobre el sentido de la regulación actual del endeudamiento autonómico: en la medida en que las comunidades parecen tender a convertirse en administraciones con “autonomía” también en los ingresos, ¿no debería permitírseles, como la Ley General

Presupuestaria permite al Estado, anular la distinción entre deuda de tesorería y deuda de financiación de inversiones? En definitiva, parece claro que el avance en la autonomía terminará desdibujando el concepto de suficiencia y, en este contexto, tal distinción deja de tener relevancia.

#### NOTAS

(1) La posibilidad de que se produzcan insuficiencias no puede considerarse mitigada por los denominados mecanismos de solidaridad, instrumentados en el nuevo modelo, en la medida en que las garantías más importantes actúan solamente al final del quinquenio (2001), con lo que no se evitarían potenciales insuficiencias durante uno de los ejercicios presupuestarios anteriores al citado año.