



COLABORACIONES

**V. ENDEUDAMIENTO
DE LAS COMUNIDADES
AUTONOMAS Y
CORPORACIONES LOCALES**

INTRODUCCION

LOS datos disponibles sobre la estructura del déficit público, por subsectores, de las administraciones públicas en España parecen señalar al Estado como su principal causante, por la cuantía absoluta y relativa del desequilibrio de sus cuentas en comparación con otras administraciones públicas, y particularmente con las corporaciones locales y las comunidades autónomas. Sin embargo, el mensaje que los datos aportan desvirtúa parcialmente la realidad.

En efecto, las cuantiosas transferencias desde el Estado a las administraciones territoriales y el mecanismo, utilizado con reiteración en años pasados, por el cual el Estado ha asumido la carga financiera de la deuda de corporaciones locales como fruto de sucesivas disposiciones legales que aprobaron operaciones de liquidación de deudas (Ley 9/1983) o de saneamiento (Ley 50/1984) de las haciendas locales, tratando de paliar la ancestral penuria de sus recursos, desproveen de significación a la estructura por instituciones del déficit público.

Por ello, en el análisis del déficit español como origen del endeudamiento, no cabe una separación tajante de responsabilidades, toda vez que en el desequilibrio del Estado hay componentes de origen local que descargan aparentemente la cuantía del déficit de este subsector de las administraciones territoriales. De esta forma, el campo problemático sobre el que se asienta el endeudamiento local es más intenso del que sus cifras expresan y, por este mismo motivo, en el análisis de los datos de déficit de las haciendas locales en España tiene más importancia su sesgo que su cuantía.

Más allá, sin embargo, del problema de la merma de significación de los datos estadísticos, ese proceso al que antes nos hemos referido —en virtud del cual la escasez de recursos ordinarios de las corporaciones locales las ha impulsado a incrementar sus pasivos financieros en una cuantía con frecuencia excesiva respecto a sus posibilidades y que, finalmente, el Estado ha ido sucesivamente asumiendo— ha tenido dos consecuencias importantes.

La primera de ellas es que se ha generado un proceso que, en sí mismo, ha sido *injusto* para aquellas corporaciones más mesuradas en sus gastos y proyectos y, por tanto, menos endeudadas, que se han visto beneficiadas en menor medida por la asunción de deudas locales por el Estado. La segunda, tal vez más preocupante desde el punto de vista de una adecuada utilización de los recursos, ha sido la pérdida del sentido de economicidad en el gasto local. La posibilidad abierta de transmitir al Estado las consecuencias financieras de un gasto excesivo respecto a los recursos ordinarios ha constituido un factor de impulsión del gasto local. Un gasto de por sí acelerado en los últimos años como fruto de la reivindicación de proyectos y actividades históricamente condenadas por la escasez de medios, y de la aspiración de nuevas metas y realizaciones de la vida local que la reciente conformación democrática de estas corporaciones ha traído consigo.

Así, entre 1975 y 1986, el gasto local se ha multiplicado por nueve en términos monetarios, lo que se ha proyectado sobre el déficit y el

endeudamiento local, aunque en forma atemperada, por el correlativo crecimiento de la presión fiscal. Por otra parte, el creciente endeudamiento local, cuya carga financiera representa ya en 1986 el 13 por 100 de los ingresos corrientes presupuestados, se ha visto facilitado por su acceso privilegiado a los coeficientes de inversión obligatoria de las cajas de ahorros que, de esta forma, en 1986 se habían convertido en las tenedoras de un 37 por 100 de los pasivos financieros de las corporaciones locales.

Andrés García de la Riva, presidente del Banco de Crédito Local de España, ofrece en su artículo una información, amplia en extensión y detallada en su contenido, sobre el endeudamiento de las corporaciones locales. Desde la perspectiva de una entidad financiera especializada en crédito local, destaca que, pese al crecimiento de la deuda local, su canalización hacia gastos de inversión no ofrece un saldo excesivamente preocupante sobre la solvencia financiera y patrimonial de la mayoría de las corporaciones locales, y señala tres aspectos básicos del endeudamiento local:

- 1) El nivel de endeudamiento por habitante tiene una estructura relacionada con la dimensión de las corporaciones locales en sentido creciente: los municipios mayores son los de mayor grado de endeudamiento. Sin embargo, su evolución en el tiempo ha seguido un camino inverso. Entre 1963 y 1986, los municipios menores de 20.000 habitantes han multiplicado su deuda per capita en pesetas constantes por 3,9, los comprendidos entre 20.000 y 100.000 habitantes por 2,1 y los de más de 100.000 habitantes por 1,2. El crecimiento más acentuado se ha producido en las diputaciones provinciales, con un aumento en dicho período de 6,2 veces.
- 2) Los instrumentos utilizados por las corporaciones locales en su endeudamiento acusan un predominio absoluto del crédito en pesetas (73 por 100) respecto a cualquier tipo de deuda negociable. Hasta 1978 el Banco de Crédito Local fue prácticamente la entidad financiadora por excelencia. Desde dicha fecha su peso relativo se va reduciendo, experimentando un progresivo aumento la financiación de banca y, sobre todo, cajas de ahorros.
- 3) La evolución seguida en los últimos años por los tipos de interés, y el progresivo acercamiento de las condiciones financieras de los créditos de mercado y los incluidos en los coeficientes obligatorios de las entidades financieras han generado un sustancial crecimiento de la carga financiera de la deuda local.

En lo que a las comunidades autónomas se refiere, el repaso de situación que ofrecen las colaboraciones del Director General de Presupuestos de la Generalidad de Cataluña, **Alfonso Ortuño**, y del Presidente de la Caja de Ahorros de Ronda, **Braulio Medel**, permiten conocer algunos hechos singulares:

- 1) Pese a la corta trayectoria del Estado de las autonomías, la deuda autonómica ha pasado de 15,9 miles de millones en 1981 a 316,7 en 1986, lo que representa el 2 por 100 de la deuda de las administraciones públicas y la cuarta parte del endeudamiento de las administraciones territoriales.

Una deuda que, en mayor medida que en ninguna otra parcela de las administraciones públicas, está materializada en créditos de instituciones financieras privadas (el 80 por 100 del total).

Convendrá también destacar, por hacer la pintura más completa, que la mitad de ese endeudamiento se concentra en sólo dos comunidades autónomas: Cataluña y el País Vasco.

2) Parece existir un amplio grado de acuerdo en que la raíz del crecimiento de la deuda autonómica se sitúa en la insuficiencia de los recursos ordinarios cedidos y en la escasa posibilidad de establecer tributos propios, por parte de las comunidades autónomas, para atender los servicios transferidos desde la Administración central y para romper el déficit de equipamiento en estos servicios fundamentales.

Por otra parte, la excesiva condicionalidad de los recursos de las comunidades autónomas y la vinculación de la nueva inversión al Fondo de Compensación Interterritorial, nacido con finalidades redistributivas, han impulsado el camino del endeudamiento público.

El nuevo sistema adoptado en 1986 por el Consejo de Política Fiscal y Financiera para el quinquenio 1987-1991, que integra parte del Fondo de Compensación en el sistema de financiación y reduce la condicionalidad de los recursos, permite a las comunidades un mayor margen de maniobra, y puede contribuir a detener un endeudamiento cuya traza creciente proyecta, a la altura de 1986, cierta sombra pesimista respecto a la prolongación en las comunidades autónomas de la línea seguida por el Estado.

Dos colaboraciones más completan el contenido de esta sección.

El profesor **Carlos Monasterio** llama la atención sobre la escasa precisión de las normas reguladoras del crédito exterior de las comunidades autónomas, destacando la inadecuada definición del mismo en las leyes autonómicas, que atienden más al criterio de residencia de los acreedores que al hecho sustancial de que la emisión se realice en alguna divisa extranjera, lo que implica añadir a los costes y riesgos de la deuda interior los derivados de las variaciones en los tipos de cambio.

La nota de **Pilar Ortiz**, jefe del área de estudios y contabilidad nacional del sector público en la Intervención General de la Administración del Estado, que cierra este conjunto de colaboraciones, ofrece una información estadística básica del endeudamiento de los entes territoriales en España en el período 1979 a 1985. Se trata de flujos anuales —no de *stock*— de deuda, obtenidos a partir de la propia información que facilitan las haciendas territoriales para la elaboración de las cuentas de las administraciones públicas integradas en el sistema de cuentas nacionales.

Los artículos de esta sección constituyen piezas insustituibles para situar la dimensión, evolución, raíces y perspectivas futuras del endeudamiento de comunidades autónomas y corporaciones locales en España.