

LA DIMENSION AUTONOMICA DE LA DEUDA PUBLICA

Braulio MEDEL CAMARA

INTRODUCCION

DE los diversos problemas que se plantean al abordar la delimitación conceptual de la deuda pública de las comunidades autónomas, hay sobre todo dos que requieren un comentario previo, antes de referirnos a su cuantificación o volumen. El primero es el relativo a si la medición de la deuda debe recoger sólo los pasivos financieros o debe ampliarse ese criterio para incluir otros pasivos no propiamente financieros, esto es, obligaciones contraídas y exigibles para las que no se dispone de ingresos corrientes o de capital, y no cubiertas aún con ingresos financieros. En el primer caso, la deuda estará integrada por los pasivos financieros existentes, mientras que en el segundo se corresponderá con la necesidad bruta y acumulada de financiación, esto es, con la suma de la necesidad neta de financiación acumulada y los activos financieros poseídos por el sector público. Una segunda cuestión afecta a la distribución entre deuda bruta y deuda neta: la primera corresponde al conjunto de pasivos financieros vivos del sector público, mientras que la segunda resulta de deducir de la anterior los activos financieros del sector público.

Por razones tanto conceptuales como de información estadística disponible, partimos de la noción de deuda pública autonómica como la formada por el saldo bruto o global de los pasivos financieros de las comunidades autónomas,

aunque matizaremos en qué sentido se modificaría su ámbito si optáramos por algunos de los otros criterios alternativos.

Incluso habiendo determinado un concepto específico de deuda pública, la importancia cuantitativa de la misma puede evaluarse con arreglo a diferentes indicadores. Así, podemos referirnos a la deuda pública en volúmenes tanto absolutos como relativos y, dentro de cada uno de ellos, a la deuda como variable-fondo o variable-flujo.

VOLUMENES ABSOLUTOS

La evolución de la cuantía de los pasivos financieros de las comunidades autónomas se muestra en el cuadro n.º 1. A finales de 1986, la deuda pública autonómica así medida ascendía a 316,7 miles de millones de pesetas (m.m. en adelante). En el presente ejercicio de 1987, los ingresos por variación neta de pasivos financieros previstos en los presupuestos de las CCAA alcanzan los 119,3 m.m., por lo que a finales de año la deuda pública autonómica se situaría en un total de 436 m.m., siempre claro está que en la realidad no se produzcan desvíos sobre esas previsiones. La evolución registrada en estos años denota un fuerte ritmo de crecimiento de la deuda de las CCAA. En los primeros años de instauración y desarrollo del proceso autonómico, en los que tiene lugar el grueso de los trasposos de competencias, la deu-

da prácticamente se duplica de uno a otro ejercicio, mientras que en los últimos años, correspondientes ya a una fase posterior de consolidación y de menor intensidad en el trasvase de funciones, la tasa media de aumento anual se sitúa ligeramente por encima del 50 por 100. Cabe señalar que la entrada en vigor del nuevo sistema de financiación autonómica en 1987 no ha frenado sustancialmente el rápido incremento de los pasivos financieros de las CCAA. Ciertamente, el volumen de la deuda se ha ido elevando en paralelo al de los gastos gestionados por las autonomías, pero a una velocidad mayor. En el último cuatrienio (1984-87), el gasto total de las CCAA se multiplicó por 1,8, mientras que la deuda lo hizo por 3,6, justamente el doble.

Si consideráramos las otras mediciones alternativas ya descritas de la deuda pública autonómica, obtendríamos obviamente cuantificaciones distintas. Una primera opción consiste en sustituir la cifra de pasivos financieros por la necesidad bruta y acumulada de financiación. En este caso, la magnitud de la deuda se vería engrosada como consecuencia, fundamentalmente, de las insuficiencias financieras (obligaciones contraídas por encima de las dotaciones presupuestarias) de los presupuestos autonómicos de sanidad derivados de los trasposos del INSALUD. Aunque la información estadística sobre estos aspectos es deficiente y escasa, una estimación prudente evaluaría esas insuficiencias en una cantidad no inferior a los 80 m.m. a finales de 1986, con lo que la deuda total referida a esa misma fecha se aproximaría a los 400 miles de millones.

Por el contrario, la dimensión de la deuda autonómica se reduce sensiblemente si la calculamos en

CUADRO N.º 1

PASIVOS FINANCIEROS DE LAS CCAA
(miles de millones de pesetas)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Títulos de renta fija negociables	15,9	28,9	45,9	74,7	111,1	176,7
Créditos en pesetas	—	—	—	29,4	61,6	129,0
Créditos en moneda extranjera	—	1,8	8,8	18,0	18,3	11,0
Total	15,9	30,7	54,7	122,1	191,0	316,7

Fuente: Banco de España y elaboración propia.

términos netos, ésto es, deduciendo de los pasivos financieros los activos financieros poseídos por las CCAA. Sin embargo, la contabilización genérica e indiscriminada de todos los activos financieros tenidos por las autonomías en un momento determinado, como contrapartida de los pasivos financieros, para obtener por diferencia la deuda neta, conduce a resultados engañosos y carentes de significado económico. En efecto, mientras que la práctica totalidad de los pasivos financieros de las CCAA corresponden a deuda a medio y largo plazo, la mayor parte de sus activos financieros (el 78 por 100 a finales de 1986) pertenecen a la rúbrica «efectivo y otros depósitos a la vista» y, por regla general, son excedentes transitorios de tesorería destinados a satisfacer a corto plazo pagos vinculados a gastos presupuestarios ya contraídos o dispuestos. Una vez depurada esta partida, los activos financieros a medio y largo plazo poseídos por las CCAA al finalizar 1986 ascendían a 60,3 miles de millones, por lo que la deuda neta autonómica podría cifrarse en 256,4 miles de millones.

Un concepto cuya magnitud también puede verse alterada por las variaciones en la deuda pública es el activo patrimonial público

neto, que, en sentido amplio, comprendería todos los activos, financieros y no financieros, del sector público. Naturalmente, un aumento de los pasivos financieros destinado a financiar gastos corrientes, y no gastos de capital físico o financiero, reduciría el activo patrimonial neto público. Pero para las CCAA este supuesto, en línea con la previsión normativa contenida en el artículo 14.2.a) de la LOFCA, no se ha producido: todos sus recursos obtenidos por la emisión de pasivos financieros se han destinado a gastos de inversión.

MAGNITUDES RELATIVAS

Si de la dimensión absoluta de la deuda pública autonómica pasamos a considerar su importancia relativa, debemos comenzar especificando aquellas variables elegidas como términos de referencia para establecer la comparación, y que en nuestro caso serán la deuda pública total de las administraciones públicas, el producto interior bruto y los ingresos totales de las comunidades autónomas.

Los pasivos financieros de las

CCAA representaban a finales de 1986 el 2,1 por 100 de los pasivos financieros totales de las administraciones públicas, porcentaje que ha ido aumentando progresivamente en los últimos años, tal como refleja el cuadro n.º 2. De la misma forma, la participación de las CCAA en los pasivos financieros de las administraciones territoriales ha ido creciendo hasta suponer, al concluir 1986, una cuarta parte de los mismos. Lógicamente, estos incrementos se explican porque, en cada año, la participación respectiva de las CCAA en la deuda pública como variable-flujo ha sido mayor que la correspondiente a la deuda como variable-fondo al cierre del ejercicio anterior. Y, según expresa el cuadro n.º 2, ésto no sólo ha sido así, sino que la importancia relativa de las CCAA en las variaciones de pasivos financieros públicos ha ido ampliándose también de un año a otro (con la única excepción destacable del año 1984 en cuanto a su cuota en los flujos de las administraciones territoriales), hasta significar cerca del 6 por 100 y del 50 por 100 de las variaciones netas de pasivos financieros, respectivamente, de las administraciones públicas y de las administraciones territoriales.

La deuda pública acumulada de

CUADRO N.º 2

EVOLUCION DE LA PARTICIPACION DE LOS PASIVOS FINANCIEROS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN LOS TOTALES DE ADMINISTRACIONES PUBLICAS (AAPP) Y ADMINISTRACIONES TERRITORIALES (AATT)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Pasivos financieros CCAA Pasivos financieros AAPP × 100	0,41	0,55	0,70	1,16	1,46	2,06
Pasivos financieros CCAA Pasivos financieros AATT × 100	3,17	4,73	7,22	14,57	18,91	25,00
Variación neta P.F. de CCAA Variación neta P.F. de AAPP × 100	1,48	1,06	1,07	2,50	2,62	5,60
Variación neta P.F. de CCAA Variación neta P.F. de AATT × 100	12,0	10,6	22,6	88,6	39,9	48,8

Fuente: Banco de España y elaboración propia.

las CCAA a finales de 1986 equivalía al 1 por 100 del PIB, porcentaje reducido si lo comparamos con el 47,8 por 100 correspondiente a la deuda del conjunto de las administraciones públicas. No obstante, en el cuadro número 3 se observa para el ejercicio presupuestario de 1986, cómo el aumento de la participación de la

deuda en el PIB experimentado en ese año se reparte casi igualmente entre las administraciones central y autonómicas, aumento que en los años anteriores se originaba casi en su totalidad (en ningún caso menos del 90 por 100) en la Administración central. En términos de flujo, el cuadro n.º 3 muestra, asimismo,

un distinto comportamiento a lo largo del periodo analizado en el peso relativo de la deuda pública respecto del PIB para las administraciones central, autonómicas y locales. La participación de la variación neta de pasivos financieros sobre el PIB de cada año presenta para la Administración central una trayectoria primero as-

CUADRO N.º 3

PARTICIPACION DE LA DEUDA PUBLICA EN EL PIB (%)
Deuda pública como variable - fondo (pasivos financieros acumulados)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
De administraciones públicas	23,1	28,3	35,0	41,7	47,1	47,8
De Administración central (con S.S.)	20,2	25,0	31,6	38,4	43,5	43,8
De administraciones territoriales	2,9	3,3	3,4	3,3	3,6	4,0
(De comunidades autónomas)	(0,1)	(0,15)	(0,25)	(0,5)	(0,7)	(1,0)

Deuda pública como variable - flujo (variación neta pasivos financieros)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Variación P.F. de AAPP	6,31	7,93	9,59	10,48	9,68	7,14
Variación P.F. de Administración central	5,53	7,22	9,13	10,18	9,04	6,32
Variación P.F. de AATT	0,78	0,71	0,45	0,30	0,64	0,82
(Variación P.F. de CCAA)	(0,09)	(0,07)	(0,1)	(0,26)	(0,25)	(0,4)

Fuente: Banco de España y elaboración propia.

cedente y luego descendente, evolución dominante que marca la dirección global para el conjunto de las administraciones públicas, mientras que para las corporaciones locales, salvedad hecha del caso excepcional ya comentado del año 1984, la proyección es descendente en una primera fase para estabilizarse después, y las comunidades autónomas son las únicas en revelar una clara tendencia ascendente. En los últimos años considerados (1985 y 1986), por tanto, ha concurrido un menor recurso global de las administraciones públicas al endeudamiento, medido en términos del PIB, con una mayor apelación al mismo por parte de las comunidades autónomas.

Un tercer índice que utilizaremos para apreciar la dimensión relativa de la deuda pública es el que la compara con los ingresos totales de las CCAA. Con los datos presupuestarios referidos a 1987, la variación bruta de pasivos financieros supone el 5,7 por 100 de los ingresos totales de las CCAA y el 6,8 por 100 de esos mismos ingresos excluidos los recursos transferidos de la seguri-

dad social, mientras que los porcentajes para la variación neta de pasivos financieros son, respectivamente, el 4,7 por 100 y el 5,6 por 100. Estas cifras de participación relativa en el conjunto de ingresos autonómicos han registrado un continuo crecimiento, hasta alcanzar el límite inferior de la banda en que esa participación se mueve para las administraciones regionales en los países de estructura fiscal federal.

Un último indicador de interés que reseñaremos es el relativo a la carga de la deuda pública autonómica. Los datos presupuestarios de 1987 incluyen una carga financiera de intereses y amortizaciones de 60,8 m.m., equivalente al 2,5 por 100 de los gastos totales de las CCAA (3 por 100 sin los gastos de los servicios transferidos de la seguridad social), porcentaje que, aunque creciente en paralelo al aumento de la importancia relativa de la deuda pública autonómica, es sólo la mitad de la participación media de la carga de la deuda sobre el gasto público regional en otros países de estructura fiscal descentralizada. Respecto a los ingresos corrientes u

ordinarios, la carga de la deuda absorbe el 3 por 100 (3,7 por 100 sin ingresos transferidos de la seguridad social), ciertamente lejos del límite legal del 25 por 100 fijado en el artículo 14.2.b) de la LOFCA, pero cifra no despreciable ni por su cuantía ni por su tendencia al crecimiento. En fin, la carga financiera presupuestada para 1987 representa ya el 43,5 por 100 de la variación bruta de pasivos financieros de las CCAA, lo que significa que, en el corto período de tiempo correspondiente a la fase transitoria del sistema de financiación autonómica, se ha llegado a una situación en la que prácticamente la mitad del margen de maniobra presupuestario que proporciona el recurso al endeudamiento se agota en cubrir el propio servicio de la deuda.

LA DISTRIBUCION DE LA DEUDA

Con independencia del volumen absoluto o relativo de la deuda pública autonómica, un examen de la misma exige referirse a

CUADRO N.º 4

ESTRUCTURA DE LA DEUDA PUBLICA DE LAS ADMINISTRACIONES CENTRAL (AC), AUTONOMICAS (AA) Y LOCALES (AL) (%)

	1982			1984			1986		
	AC	AA	AL	AC	AA	AL	AC	AA	AL
Títulos mercado monetario	2,4	—	—	38,1	—	—	42,4	—	—
Títulos renta fija	37,8	94,1	20,1	29,0	61,2	18,1	35,7	55,8	19,9
• Negociables	(12,9)	(94,1)	(20,1)	(8,6)	(61,2)	(18,1)	(21,2)	(55,8)	(19,9)
• No negociables	(24,9)	—	—	(20,4)	—	—	(14,5)	—	—
Créditos	53,2	5,9	79,9	28,0	38,8	81,9	17,8	44,2	80,1
• Pesetas	(45,4)	—	(75,9)	(19,8)	(24,1)	(75,4)	(14,2)	(40,7)	(77,7)
• Moneda extranjera	(7,8)	(5,9)	(4,0)	(8,2)	(14,7)	(6,5)	(3,6)	(3,5)	(2,4)
Otros	6,6	—	—	4,9	—	—	4,1	—	—

Fuente: Banco de España y elaboración propia

CUADRO N.º 5

COLOCACION DE LA DEUDA DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS AL 31.XII.86 (%)

	Agentes publicos	Agentes privados	Instituciones financieras privadas	Empresas y familias	Agentes del exterior
Deuda pública Administración central	19,1	77,5	(64,5)	(13,0)	3,4
Deuda pública comunidades autónomas	4,7	93,4	(84,6)	(8,8)	1,9
Deuda pública corporaciones locales	52,2	46,3	(40,6)	(5,7)	1,5
Total	20,9	75,8	(63,4)	(12,4)	3,3

Fuente: Banco de España y elaboración propia.

su estructura tanto financiera como geográfica.

Desde una perspectiva financiera, comentaremos seguidamente la composición de la deuda autonómica por tipos o clases de pasivos y su distribución o colocación entre los distintos agentes de los mercados financieros. El cuadro número 4 expone la estructura porcentual, por grandes agregados, de la deuda pública autonómica y también, a efectos comparativos, de las administraciones central y locales. A finales de 1986 se aprecia como la Administración central basa su deuda en la emisión de títulos en los mercados financieros, monetario y de capitales, en casi un 80 por 100, mientras que por la vía del crédito obtiene menos de un 20 por 100. La Administración local presenta una situación justamente inversa: 80 por 100 de créditos y 20 por 100 de títulos de renta fija. En un estado intermedio se encuentra la Administración autonómica, con un 55 por 100 y un 45 por 100 aproximados respectivamente. No obstante, una comparación más atenta debería tomar en consideración la mayor diversificación de pasivos abierta a la Administración central, fundamentalmente en lo que concierne a los títulos del mercado monetario y a los títulos de

renta fija no negociables, al margen el recurso al crédito del Banco de España. La situación reseñada para finales de 1986 no ha sido, sin embargo, la común a lo largo de los últimos años. Como también refleja el cuadro n.º 4, las únicas administraciones que mantienen una estructura de pasivo relativamente estable en el período 1982-1986 son las corporaciones locales. Las comunidades autónomas han visto decrecer, a medida que se ha ido consolidando el proceso autonómico, la participación de los títulos de renta fija en beneficio de los créditos del sistema bancario, mecanismo más intermedio, pero más ágil y, seguramente, menos costoso en esta fase temporal. La Administración central experimenta un cambio de signo inverso: disminución de los créditos, en particular del Banco de España, y desarrollo intenso de las emisiones en el mercado monetario, junto con una recomposición de los títulos de renta fija, donde aumentan su cuota los negociables.

La diversa estructura de la deuda de las distintas administraciones públicas guarda estrecha relación con las variadas posibilidades de acceso y colocación en los diferentes mercados financieros, tanto libres como interveni-

dos. En relación con este punto, la circunstancia de que las comunidades autónomas se hayan desarrollado y consolidado en un marco de progresiva liberalización del sistema financiero no es ajena a las disparidades que se observan en la colocación de su deuda respecto a la de las otras administraciones públicas. Es de resaltar, en este sentido, cómo más de la mitad de los pasivos de las corporaciones locales estaban a finales de 1986 en manos de agentes del sector público, básicamente del Banco de Crédito Local. Asimismo, la quinta parte de la deuda de la Administración central también correspondía a titulares públicos, fundamentalmente en este caso al Banco de España, y una gran parte de la deuda suscrita por los intermediarios financieros lo había sido a través del mecanismo de los coeficientes obligatorios. Las comunidades autónomas, en cambio, no han tenido acceso a la financiación de entidades financieras públicas, como el Banco de España o el Banco de Crédito Local, y la posibilidad de colocar emisiones por la vía de los coeficientes obligatorios ha sido mínima. De ahí que pueda afirmarse que, en su conjunto, la deuda pública autonómica ha estado menos asegurada y protegida en mercados cautivos, y ha que-

CUADRO N.º 6

SALDOS DE TÍTULOS DE RENTA FIJA NEGOCIABLES POR CCAA
 (cifras en miles de millones de pesetas)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Pais Vasco	(5,6)	(11,8)	(18,1)	(23,1)	(30,3)	(42,0)
Cataluña	(10,3)	(10,3)	(14,8)	(22,2)	(28,8)	(42,0)
Andalucía	—	(6,8)	(6,8)	(6,8)	(15,0)	(19,7)
Murcia	—	—	(1,3)	(1,2)	(2,0)	(6,5)
Galicia	—	—	(3,1)	(3,0)	(8,5)	(8,3)
Asturias	—	—	(1,8)	(3,8)	(3,8)	(4,6)
Castilla-León	—	—	—	(1,5)	(4,3)	(7,3)
Castilla-La Mancha	—	—	—	(2,0)	(2,0)	(3,0)
Canarias	—	—	—	(2,5)	(2,5)	(12,5)
Baleares	—	—	—	(1,2)	(1,3)	(1,3)
Aragón	—	—	—	(2,2)	(2,0)	(3,5)
Valencia	—	—	—	(5,2)	(10,6)	(19,0)
Navarra	—	—	—	—	—	(7,0)
Totales	15,9	28,9	45,9	74,7	111,1	176,7

Fuente: Ministerio de Hacienda.

dado más abierta a las exigencias del libre mercado que los pasivos financieros de las otras administraciones.

Referirse a la importancia conjunta de la deuda pública autonómica constituye, hasta cierto punto, una simplificación, ya que su dimensión, tanto absoluta como relativa, varía considerablemente de unas comunidades autónomas a otras. Sobre la distribución territorial del volumen absoluto de deuda, la información disponible sólo recoge la correspondiente a los títulos de renta fija negociables pendientes de amortización que, a finales de 1986, absorbían, según se ha indicado, el 55,8 por 100 del total de la deuda. Su reparto por CCAA se contempla en el cuadro número 6. Más ilustrativo es, sin embargo, algún indicador que mida la importancia relativa de la deuda por comunidades. A ese propósito responde el cuadro número 7, que muestra la carga financiera presupuestada para 1987 y su participación tanto sobre los

gastos totales, excluidos los transferidos por los servicios de la seguridad social, como sobre la variación bruta de pasivos financieros.

A partir de los cuadros núms. 6 y 7 cabe destacar algunas particularidades de la distribución territorial de la deuda pública autonómica. Una primera es que sólo dos comunidades concentran la mitad de esa deuda y de la carga financiera; derivada de ella; comunidades cuyos presupuestos, en cambio, sólo suman el 27,5 por 100 del gasto autonómico global de 1987. En segundo lugar, hay una considerable dispersión en el peso de la carga de la deuda dentro de los distintos presupuestos autonómicos, con una relación de diez a uno entre el mayor y el menor. Prácticamente, la mitad de las CCAA superan la tasa media del 3 por 100, situándose la otra mitad por debajo de ella. En tercer lugar, y a falta de un análisis más riguroso, parece existir una conexión directa positiva entre la

magnitud relativa de la deuda de una comunidad y los siguientes factores o elementos: carácter uniprovincial de la autonomía, nivel de renta, gobierno con partidos nacionalistas. La primera relación se explica por la acumulación de la deuda previa de las diputaciones, y las otras dos son coherentes con hipótesis racionales de comportamiento.

LA DEUDA Y LA REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACION AUTONOMICA

El endeudamiento es un medio más de financiación autonómica, y como tal viene enumerado en los artículos 157 de la Constitución y 4 de la LOFCA. Es, pues, una pieza integrante del sistema de financiación de las CCAA. Y precisamente por ello, según esté diseñado el sistema, la necesidad *a priori* y la proclividad al uso del

CUADRO N.º 7

CARGA FINANCIERA DE LA DEUDA POR CCAA EN 1987

	<i>Carga financiera</i> (millones de pesetas)	$\frac{\text{Carga financiera}}{\text{Gastos totales}} \times 100$	$\frac{\text{Carga financiera}}{\text{Variac. Pas. Fin.}} \times 100$
País Vasco	10.368,2	7,2	76,8
Cataluña	18.758,8	5,6	67,0
Galicia	1.967,0	1,0	13,1
Andalucía	5.342,6	1,2	25,0
Asturias	1.727,1	4,1	58,2
Cantabria	1.518,0	5,9	40,3
La Rioja	575,4	4,8	17,7
Murcia	2.925,1	8,7	68,1
Valencia	3.444,0	1,6	40,2
Aragón	668,6	1,7	28,7
Castilla-La Mancha	480,2	0,7	32,0
Canarias	2.591,8	2,5	61,7
Navarra	1.519,9	2,0	35,8
Extremadura	380,0	0,9	—
Baleares	551,3	3,5	—
Madrid	6.806,8	4,7	32,5
Castilla-León	1.208,5	1,7	18,6
	60.833,3	3,0	44,2

Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia

de recursos para la realización de inversiones nuevas ligadas a las competencias transferidas, mientras que en las más pobres la insuficiencia se manifestaba en la inexistencia de mecanismos financieros para apoyar las inversiones productivas, para poner en funcionamiento nuevos servicios básicos y para corregir los déficit relativos de equipamientos. De esta forma, y ante la anunciada reforma del sistema, concurrían las tensiones de aumentar el gasto, y el endeudamiento, para cubrir flancos particularmente desatendidos, y el desarrollo de un juego estratégico, por todos fomentado, hacia soluciones o prácticas aplicadas en otros ámbitos, y consistentes en tratar mejor al más endeudado.

Si a todo lo anterior añadimos el rápido crecimiento durante ese período de la deuda pública estatal, pocos frenos existían para que las comunidades hicieran uso, con distinta moderación entre ellas, del recurso al crédito.

El nuevo sistema de financiación autonómica, según se ha señalado, ha corregido esos elementos y debilitado la fuerza de los argumentos descritos. El sistema es ahora más suficiente, menos condicionado y, con algunas excepciones importantes, más racional en su distribución, por lo que la pieza concreta del endeudamiento, si no fuera por las inercias ya generadas, no está ya sometida a las mismas presiones que en la situación anterior.

endeudamiento será mayor o menor. En este sentido, aunque la reforma del sistema de financiación autonómica ya aplicada en 1987 no haya alterado directamente el régimen de la deuda pública, las modificaciones introducidas en el marco general sí han atenuado la presión ejercida por algunos factores estimuladores del recurso al crédito por parte de las CCAA, con independencia de que la influencia de éstos haya sido o sea en el futuro más o menos determinante.

En efecto, durante el período transitorio de financiación autonómica tanto su volumen global como su estructura y distribución han presentado algunos rasgos favorecedores, e incluso legitimadores, de la utilización de la deuda como medio financiero. Así, y en cuanto a su volumen, se ha denunciado por las comunidades la

existencia de una insuficiencia de los recursos ordinarios para cubrir el coste de los servicios traspasados. Por otro lado, la configuración del sistema vinculaba los distintos tipos de ingresos a unas aplicaciones preestablecidas, de forma que los gobiernos regionales carecían de margen de maniobra para atender la financiación de determinados programas o áreas de gasto, salvo que se acudiera al incremento de la presión fiscal, de difícil consecución, como la experiencia ha demostrado, o al endeudamiento. En fin, la distribución territorial de recursos generaba agravios comparativos, tanto para las comunidades más ricas como para las más pobres, y hay que conceder que esa postura era justificable, vista la descompensación del patrón de financiación territorial. Ello hacía que en las comunidades relativamente ricas se sintiera una especial escasez