

Introducción Editorial

ECONOMIA Y HACIENDA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Desde que, en 1990, el número 45 de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA recogiera, bajo el expresivo título de *La España desigual de las autonomías*, un balance de la situación económica de cada una de las diecisiete comunidades autónomas españolas, la Fundación FIES, de las Cajas de Ahorros Confederadas, ha venido concurriendo puntualmente a esta cita anual con los lectores de PAPELES, transmitiéndoles un parte de síntesis respecto a las peculiaridades con que cada comunidad autónoma ha vivido la situación económica del ejercicio transcurrido. Una práctica, ya asentada, que venía a completar la pura información cifrada derivada de la estimación anual del crecimiento del PIB por comunidades autónomas que, desde 1986, viene realizando el Departamento de Estadística de la Fundación FIES.

La experiencia viene demostrando la buena acogida de estos trabajos no sólo entre los estudiosos de la economía regional, sino también, y fundamentalmente, por parte de la opinión pública y de los medios de difusión. Una amplia aceptación que se enraiza en el creciente interés ciudadano por el conocimiento del mapa autonómico español derivado del diseño constitucional del Estado de las autonomías que la sociedad española ha ido crecientemente asumiendo, y que se concreta en la posibilidad de disponer de una información seria y meditada sobre la actividad económica de las diferentes comunidades autónomas en unos plazos que se anticipan notablemente a las informaciones oficiales que se publican.

Este número 59 de PAPELES se inscribe en esta tradición, y en su contenido —al que se acompaña como es habitual, en separata, el *Anexo n.º 9*, conteniendo los datos detallados del crecimiento del PIB en 1993 por comunidades autónomas— el lector encontrará un nuevo repaso de la situación económica de las diferentes comunidades desde dos perspectivas distintas.

La primera de ellas ofrece una visión global del comportamiento económico regional, y se integra por dos colaboraciones.

De una parte, **Julio Alcaide Inchausti**, en su artículo titulado «El ciclo expansivo-recesivo de la economía española desde la óptica regional», explica el acontecer económico en las diferentes comunidades autónomas

españolas, tanto en el quinquenio expansivo (1985-1990) como en el trienio deprimido (1991-1993) que, como es bien sabido, fue degenerando, desde el último trimestre de 1992, hacia una situación de abierta recesión. Se trata de un trabajo que resume y compendia la experiencia acumulada por el Departamento de Estadística de la Fundación FIES, de las Cajas de Ahorros Confederadas, a partir de las estimaciones anuales de crecimiento del PIB por comunidades autónomas. Una tarea minuciosa que trata de compaginar la multiplicidad de indicadores e informaciones dispersas sobre las distintas regiones españolas con una metodología propia que combina, sobre la base del buen criterio que sólo proporciona la dilatada experiencia, toda la información disponible. Las conclusiones anuales de estas estimaciones provisionales se anticipan en *Cuadernos de Información Económica*, y luego se consolidan a medida que otras estimaciones, como las de la renta provincial que elabora el Servicio de Estudios del BBV o las proporcionadas por el INE, van apareciendo.

Las estimaciones de la Fundación FIES se han visto crecientemente enriquecidas por la existencia de un diálogo, cada vez más intenso y fructífero, con los consejeros de Economía de la práctica totalidad de las comunidades autónomas y con quienes, desde la Universidad o los departamentos de estudios de las cajas de ahorros, pueden aportar su específico conocimiento y su evaluación sobre el curso económico de cada comunidad.

También desde una óptica global, la colaboración de los profesores **José Luis Raymond** y **Begoña García** se ocupa de una cuestión importante: analizan las disparidades en el PIB por habitante entre las diferentes comunidades autónomas a lo largo del periodo 1955-1993, y las posibilidades y limitaciones de avances futuros en el proceso de convergencia, que muestra señales de ralentización —cuando no de detención— desde los primeros años de la década de los ochenta.

Esa perspectiva global, o de conjunto, que adoptan las anteriores colaboraciones, se complementa, como es habitual, con la visión pormenorizada sobre cada una de las comunidades autónomas españolas que ofrecen los restantes artículos que componen este número de PAPELES. Se trata de trabajos realizados, desde dentro de cada una de ellas, por cualificados conocedores de la forma en que cada comunidad autónoma vive la actual situación económica, con espíritu de síntesis y acordes con su expresa pretensión de seguimiento periódico, que enlaza con el contenido de los anteriores números de la Revista que han ido trazando un balance anual sobre la economía de las comunidades autónomas.

El presente número de PAPELES incorpora una novedad que se estima importante. Además del tradicional repaso de la situación económica a escala autonómica (y también de Ceuta y Melilla), se presenta un estudio singularizado para cada comunidad autónoma sobre la situación de su Hacienda pública. La percepción de que no existe ningún documento asequible que resuma la situación de las haciendas autonómicas —siendo así que el gasto público total en este ámbito de gobierno representa ya en España un 16 por 100 del PIB, y que, en general, su comportamiento aporta una lógica preocupación social por su creciente propensión al

déficit y al endeudamiento— hacía aconsejable abordar un primer análisis de la perspectiva financiera pública de las autonomías españolas.

El año 1993 se ha caracterizado en España, y en otros países de Europa, por una recesión intensa de la actividad económica. El PIB español se redujo, en términos reales, en torno al 1 por 100 (–1,13 por 100, según la estimación de la Fundación FIES, de las Cajas de Ahorros Confederadas, con una secuencia temporal que marca una mayor intensidad al comienzo del año, como prolongación de la negativa dinámica que se inicia en el cuarto trimestre de 1992 y que va perdiendo intensidad a partir del tercer trimestre del año.

LA RECESION ECONOMICA DE 1993: UNA PERSPECTIVA AUTONOMICA

¿Cómo han vivido las comunidades autónomas la recesión económica de 1993? Los datos y referencias que se ofrecen en las distintas colaboraciones que se contienen en este número de PAPELES muestran, con toda claridad, la *diferente* forma en que las regiones españolas han interpretado la crisis económica. Siete principales mensajes se obtienen de esos análisis:

1. La *intensidad* con que la recesión económica de 1993 ha calado en cada comunidad autónoma depende, fundamentalmente, de su *estructura productiva*.

La crisis de la economía española en 1993 tiene, esencialmente, su raíz en los sectores de la industria y de la construcción, cuyo retroceso, en términos reales, ha sido, con escasas excepciones, común a todas las comunidades autónomas. Sin embargo, el desigual comportamiento de la agricultura y los servicios ha originado una cierta dispersión en los resultados: cinco comunidades (Castilla y León, Canarias, Baleares, Galicia y La Rioja) arrojan un resultado positivo en el crecimiento anual del PIB en términos reales; otras cuatro (Asturias, Castilla-La Mancha, Navarra y País Vasco) han experimentado una evolución negativa, pero menos intensa que la media española, mientras que las ocho comunidades restantes han sufrido con mayor intensidad que la media los negativos efectos de la recesión económica.

2. Esa diversidad de la estructura productiva explica que en Castilla y León, pese a la fuerte crisis industrial y de la construcción que ha experimentado, aunque menos intensa que la media nacional, la excepcional cosecha cerealista y el favorable comportamiento del turismo hayan arrojado el crecimiento global del PIB regional (2,84 por 100) más elevado de todas las comunidades autónomas.

Igualmente, las economías insulares han registrado un auge importante, derivado del buen resultado del turismo; un sector íntimamente relacionado, en su evolución, con la situación económica internacional, y que en 1993 —y primeros meses de 1994— está reflejando la recuperación mundial.

3. El excelente resultado turístico del año Xacobeo ha sido también la causa fundamental del buen ejercicio económico de Galicia. Un saldo positivo en el sector servicios que se ha visto complementado en esta comunidad autónoma por un crecimiento modesto, pero positivo, del

sector agrario y por caídas, mucho menos intensas que la media española, en los sectores de la industria y, sobre todo, en la construcción, actividad esta última que parece tener en Galicia un ciclo singular asociado al regreso de los emigrantes.

4. Sin embargo, los ejes en que se ha cimentado en el pasado reciente el crecimiento económico español —Arco Mediterráneo y Eje del Ebro— han perdido su tradicional impulso.

De una parte, en Cataluña, se ha vivido la crisis industrial más intensa de todas las ocurridas en las comunidades autónomas. Una situación que se ha combinado con el claro, e inevitable, retroceso en el sector servicios, en comparación con 1992, año de los Juegos Olímpicos.

También Murcia y la Comunidad Valenciana han vivido la recesión de 1993 con valores en la evolución del PIB próximos, aunque más intensos, que la media nacional.

De otra parte, el pésimo año agrícola y la caída, más pronunciada que en el conjunto español, de la construcción han causado que Aragón haya vivido en 1993 una recesión que supera en 0,87 puntos de PIB la negativa evolución global de la economía española.

5. Andalucía y Extremadura —junto con la ya comentada evolución de Cataluña— se sitúan en los lugares más negativos en la escala de crecimiento del PIB por comunidades autónomas.

En ambos casos, el pésimo resultado agrario está en la base del descenso real de la actividad productiva. En el caso de Andalucía, el efecto del retroceso en el sector servicios —en comparación con 1992, año de la Expo de Sevilla— ha contribuido también en buena medida al negativo resultado global.

6. La fuerte caída de la actividad de la construcción en Cantabria —la más intensa entre todas las de las comunidades autónomas— acentúa la divergencia de esta comunidad respecto a la media española, aunque su comportamiento en los restantes sectores es muy similar al del conjunto nacional.

7. El resto de las comunidades autónomas —excepto Madrid, que continúa en 1993 una línea de declive, intensificando la diferencia a la baja con la media española—, es decir, Asturias, Castilla-La Mancha, Navarra y el País Vasco, muestran un comportamiento similar al del conjunto de España, aunque, por motivos distintos (Asturias por las subvenciones a la industria; Castilla-La Mancha por el mejor resultado en todos los sectores, salvo agricultura, y Navarra y País Vasco por el mayor dinamismo en la construcción), han vivido la recesión con menor intensidad que la media nacional.

Un aspecto de gran importancia que se debe destacar es que las divergencias entre comunidades autónomas, en términos de producción, se atenúan cuando se pasa del PIB a la renta regional, toda vez que la producción generada en una comunidad autónoma puede convertirse en rentas para personas residentes en otras comunidades. Y esas divergencias aún se reducen más cuando se contemplan los valores de la renta disponible familiar, que recoge el efecto redistributivo de las administraciones públicas —y

particularmente de la seguridad social—, y, sobre todo, cuando tal magnitud se compara en términos de poder adquisitivo, esto es, deflactada por los niveles de precios de cada autonomía, ya que existe una clara relación directa entre el grado de desarrollo y el nivel de precios de las diferentes comunidades autónomas.

Sin duda, uno de los hechos más característicos de la democracia española, nacido del diseño del Estado de las autonomías que instauró la Constitución de 1978, es el papel creciente de las haciendas territoriales dentro del complejo entramado de las actividades financieras de las administraciones públicas españolas.

La magnitud del gasto público a escala autonómica (16 por 100 del PIB y 23 por 100 del gasto público total en 1992); el papel creciente de las comunidades autónomas en gastos con particular importancia estratégica, como es la inversión pública (de la que las haciendas territoriales realizan ya el 68 por 100); la rapidez con que ese crecimiento se ha producido, y la falta de un planteamiento adecuado del problema de la corresponsabilidad fiscal entre las haciendas autonómica y central, que se ha traducido, en la práctica, en una clara propensión hacia el déficit y en el endeudamiento creciente de las comunidades autónomas, constituyen hechos que avalan el interés por el estudio y consideración de los temas financieros públicos que ayuden a dibujar su campo problemático, y a precisar el necesario camino de su reforma.

La importancia de las haciendas autonómicas no tiene, sin embargo, paralelismo alguno con la evolución de las bases de información que reclaman su estudio o el simple conocimiento, como meros ciudadanos, de tan nutrida parcela de la actividad financiera de las administraciones públicas. Basta con acercarse, con un mínimo espíritu analítico, a la información disponible, abigarrada y dispersa, sobre las haciendas autonómicas para constatar las dificultades para conocer la estructura del propio sector público autonómico —plagado de empresas e instituciones de variada naturaleza jurídica— o los datos de ejecución presupuestaria, o simplemente las cifras reales de sus pasivos financieros. De hecho, en muchos aspectos sustanciales, las haciendas de las comunidades autónomas en España constituyen una verdadera incógnita.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA ha querido, en este número, ofrecer a sus lectores una primera aproximación a los rasgos característicos de la Hacienda autonómica española, separadamente para las diferentes comunidades autónomas, de la mano experta e independiente de un conjunto de profesores universitarios de Hacienda Pública o de Derecho Financiero, desde dentro de cada autonomía.

Este conjunto de colaboraciones va precedido de una breve nota introductoria del Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Oviedo **Carlos Monasterio**, bien conocido por sus penetrantes análisis en el terreno de las haciendas territoriales, que traza una reflexión global sobre el comportamiento de las haciendas autonómicas españolas.

LA HACIENDA PUBLICA AUTONOMICA: LOS PERFILES DE UNA INCOGNITA

Tal vez, la insustituible lectura de este conjunto de trabajos sea más fructífera si el lector tiene presentes algunos rasgos básicos que caracterizan o tipifican al modelo español de haciendas autonómicas, que, pese a su relativa modernidad —o quizás a causa de ella—, difiere sustancialmente de los esquemas de federalismo fiscal más en boga en los países cercanos con estructuras políticas, y financieras, descentralizadas.

Cinco aspectos son particularmente destacables:

1.º La importancia cuantitativa que ha adquirido en España la descentralización del gasto público. Hoy el gasto de las haciendas autonómica y local representa el 36 por 100 del gasto público total (23 por 100 las comunidades autónomas, 13 por 100 las corporaciones locales). La Administración central del Estado sólo realiza un 64 por 100 del gasto total. Cifras y magnitudes que ponen de manifiesto la importancia de la descentralización financiera experimentada por la Hacienda española. Una importancia que se acentúa con la consideración adicional de que gran parte del gasto público que se realiza en el ámbito autonómico, tal como los gastos en vivienda, infraestructuras, sanidad y educación, atañe a aspectos básicos de la actividad financiera pública, con honda repercusión en el bienestar de los ciudadanos.

2.º Pero, más allá de la importancia cuantitativa actual de las haciendas autonómicas, el hecho más significativo es la rapidez con que el fenómeno de la descentralización financiera se ha producido en —y ha sido asumido por— la sociedad española. Las haciendas autonómicas son hijas de la Constitución de 1978; han bastado quince años de «Estado de las autonomías» para que éstas asuman casi la cuarta parte del gasto público total. Un hecho que demuestra el ascenso en el protagonismo de las comunidades autónomas en el quehacer de la actividad económica pública española dentro de un proceso aún inacabado, ya que diez comunidades no tienen aún transferidas competencias en materia de sanidad y educación, lo que permite hacer la fácil predicción de un futuro crecimiento de la proporción del gasto autonómico respecto del gasto público total.

Tan rápido crecimiento del gasto público ha generado un importante cúmulo de problemas y disfunciones. Su percepción es inmediata cuando se tiene presente que gran parte de las competencias transferidas desde la Administración central al ámbito autonómico ha comportado un lógico crecimiento del gasto público en este ámbito territorial de la Hacienda, que no ha ido acompañado, como hubiera sido lógico esperar, de una reducción del gasto correspondiente en el ámbito central. El ambiente de desconfianza que ha presidido el proceso de transferencia, la diversidad de modelos de transferencias de servicios aún vigente, y el mimetismo que ha dominado la estructura y organización de las comunidades autónomas respecto a la Administración central han generado duplicidades innecesarias, y una extensión paralela de estructuras burocráticas cuya repercusión sobre el aumento del gasto público es innegable.

3.º Ese proceso intenso de descentralización del gasto público no ha ido, sin embargo, acompañado de una forma adecuada de financiación basada en criterios de corresponsabilidad fiscal. La propia complejidad y variedad

de los sistemas de financiación de las comunidades autónomas, en función de su carácter común o foral y de las competencias transferidas —el profesor **Monasterio** distingue seis modelos diferentes de financiación autonómica en su colaboración en este número de PAPELES—, ha dificultado la introducción de criterios de racionalidad generales en el sistema de financiación autonómica.

El escaso margen que la LOFCA dejaba a la imposición autonómica —basándose en el criterio de evitar la doble imposición con la Hacienda estatal— y la renuencia de las comunidades autónomas a utilizar recargos sobre impuestos estatales y tributos propios, suplida en parte con la cesión de tributos del Estado hasta 1986 —en que la suspensión de los impuestos sobre el lujo y la decisión de no ceder a las comunidades autónomas la fase minorista del IVA cegaban las posibilidades de esta vía de financiación—, acentuó hasta el límite la dependencia financiera de las comunidades españolas respecto de las subvenciones estatales por la vía de la participación autonómica en la recaudación tributaria del Estado, en un contexto de negociación abierta a todo tipo de presiones.

De esta forma, los gobiernos autonómicos han podido expandir desmesuradamente su gasto sin arrostrar la impopularidad de la tributación propia para su financiación, restando así a la existencia del ámbito autonómico de la Hacienda el argumento, tal vez fundamental, que lo justifica: la mayor eficacia en la prestación de los servicios públicos descentralizados, por la mayor proximidad del elector-consumidor de tales servicios y la mayor sensibilidad a su forma de financiación. Las comunidades autónomas se han limitado a descentralizar el gasto y a trasladar, con la complacencia de los ciudadanos de cada autonomía, el peso de la financiación sobre las subvenciones estatales. Se ha dicho, con razón, que tal mecanismo ha contado con la complicidad de la propia Administración central, que, de esta manera, no renuncia a un margen de poder y de capacidad de manobra sobre las comunidades autónomas por la vía de la discrecionalidad en el proceso de negociación de las subvenciones y participaciones autonómicas en los ingresos tributarios del Estado.

4.º El resultado de esta falta de adecuación entre la descentralización del gasto público y el bajo nivel de corresponsabilidad fiscal no podía ser otro que la propensión al déficit y al endeudamiento con que las haciendas de las comunidades autónomas irrumpen en el panorama financiero público español.

El déficit es la norma, más que la excepción, de las haciendas autonómicas. Un déficit que suma, en términos de PIB, entre 1 y 1,5 puntos al déficit global de las administraciones públicas, acentuando un problema sobre cuyos negativos efectos para la economía nacional existe hoy un práctico consenso.

Al endeudamiento surgido de los déficit acumulados, que se ha cuadruplicado entre 1989 y 1993, situándose en la actualidad en valores cercanos al 8 por 100 del PIB, colabora al crecimiento del gasto público a través de la crecida carga de intereses y, en otro orden de cosas, se acumula al proceso explosivo de la deuda pública de la Administración central, pro-

yectando serias dudas sobre el cumplimiento, en 1997, de la única de las condiciones de convergencia nominal establecidas en Maastricht que la economía española venía, hasta ahora, respetando.

En valores absolutos, Cataluña y Andalucía —sin duda, como consecuencia de los «eventos» de 1992— son las comunidades autónomas más endeudadas, seguidas de Valencia, Galicia y Madrid. Las menos endeudadas son La Rioja, Baleares y Castilla-La Mancha. Se observa en la instrumentación de los pasivos financieros autonómicos —con las notables excepciones de Navarra y el País Vasco— un claro predominio de los instrumentos crediticios (que suponen en torno a las dos terceras partes del endeudamiento), respecto al recurso, más ortodoxo, al mercado de valores.

En términos relativos respecto al PIB regional, el orden del grado de endeudamiento cambia sustancialmente. Las comunidades autónomas más endeudadas son Navarra, Galicia, Andalucía, Murcia y Cantabria; se observa aquí un claro predominio de comunidades uniprovinciales. Por el contrario, las menos endeudadas en términos relativos son Castilla-La Mancha, Castilla y León, Madrid y Baleares.

5.º Finalmente, no se puede dejar de constatar la escasa fiabilidad, a escala autonómica, de las cifras presupuestarias, a juzgar por su reiterado incumplimiento en las liquidaciones efectivas, de lo que también hace gala el Presupuesto del Estado.

Las previsiones presupuestarias no se cumplen y, lo que es peor, se desconoce, con frecuencia, el volumen de gastos pendientes de reconocimiento formal. Los ciudadanos españoles —tanto a escala estatal como autonómica— siguen careciendo de un documento fiable sobre el comportamiento económico de las administraciones públicas, en términos adecuados para contribuir a reducir sus incertidumbres y permitirles programar su propia actividad productiva.

* * *

Los rasgos básicos de *Economía y Hacienda de las comunidades autónomas* que sucintamente se han descrito en las páginas precedentes, y que el lector encontrará detallados y matizados en las colaboraciones que integran este número de PAPELES, transmiten mensajes de preocupación sobre la estructura y el comportamiento de la Hacienda pública en el ámbito autonómico.

Se trata de un nuevo balance de situación de las comunidades autónomas españolas, con pretensiones de información y de reflexión —necesaria y urgente— sobre las indispensables reformas que es preciso emprender para acelerar el crecimiento de las comunidades menos desarrolladas, avanzando en la convergencia y cohesión internas de la economía española sin que ello impida el futuro acceso de España a la Unión Europea.