

LOS LÍMITES AL ENDEUDAMIENTO DE LOS GOBIERNOS SUBCENTRALES

TEORÍA Y EVIDENCIA PARA EL CASO ESPAÑOL

Carlos MONASTERIO ESCUDERO

I. INTRODUCCIÓN

EL objetivo del presente trabajo es analizar la evolución del endeudamiento de las administraciones territoriales en España durante la última década, utilizando como marco de análisis las razones que ofrece la teoría del federalismo fiscal para establecer límites al endeudamiento subcentral, la vigencia de dichos límites en España y su posible influencia sobre los actuales niveles de deuda.

La estructura del trabajo es la siguiente. El apartado II se ocupa del análisis teórico del establecimiento de límites al endeudamiento de los gobiernos subcentrales, según los postulados de la teoría del federalismo fiscal. El apartado III se ocupa de profundizar en el caso español, exponiendo los límites vigentes al endeudamiento autonómico y local y su sentido. El apartado IV describe, para la última década, cómo ha evolucionado el endeudamiento subcentral total, además de analizar, a nivel más desagregado, la trayectoria del endeudamiento de los gobiernos subcentrales, agrupados en categorías homogéneas a efectos de que la comparación sea significativa. Cierra el trabajo un breve apartado de conclusiones, en el que se aventuran algunas hipótesis acerca del modo en que los límites al endeudamiento subcentral establecidos en nuestro país pueden haber influido en la acumulación de deuda.

II. LA LIMITACIÓN DEL ENDEUDAMIENTO SUBCENTRAL

1. Razones para limitar el endeudamiento

Establecer limitaciones al endeudamiento de los gobiernos subcentrales puede considerarse deseable por diversos motivos. En primer lugar, podemos estar preocupados por la equidad intergeneracional, en cuyo caso el objetivo sería evitar que la generación actual se endeudase para disfrutar de mejores servicios hoy, trasladando la carga hacia el futuro.

Un segundo motivo podría ser preservar el equilibrio financiero a largo plazo de los gobiernos subcentrales. El motivo de preocupación aquí vendría dado por la prohibición a que están sujetos los gobiernos subcentrales en cuanto a emitir dinero, junto con las mayores restricciones al uso de impuestos que les impone el gobierno central —y que son congruentes con los principios de asignación impositiva que establece la teoría del federalismo fiscal—, que hacen que el margen para obtener ingresos coactivos de estos gobiernos sea menor y, por tanto, mayores las cautelas respecto al uso de la deuda.

Por último, respecto al endeudamiento exterior, también la posición de los gobiernos subcen-

trales es más expuesta que la del gobierno central, porque no pueden hacer uso de la facultad de devaluar o revaluar la moneda nacional.

Un tercer aspecto que puede incidir en el establecimiento de los límites al endeudamiento es el efecto que produce el endeudamiento subcentral en los mercados monetarios y sobre el total de pasivos públicos. El gobierno central, que es el encargado de conducir la política de estabilización del país, puede, en un momento dado, requerir una determinada conducta financiera a los gobiernos subcentrales, limitando sus emisiones de deuda por motivos de política económica general, incluso aunque esos gobiernos estén en una posición financiera que, en general, podamos calificar de sólida.

Cuestiones diferentes de la anteriormente expuesta de las razones para establecer límites al endeudamiento subcentral, y una vez que estemos persuadidos (por una o varias de las razones aludidas) a limitar el endeudamiento regional, son la de qué tipos de límites pueden establecerse y la de la eficacia relativa de cada uno de ellos, a la luz de la evidencia disponible.

2. Tipos de límites al endeudamiento

En general, el tipo de limitación apropiado dependerá de las razones que se consideren válidas para limitar el endeudamiento. Así, por ejemplo, si la preocupación fundamental es la de respetar la equidad intergeneracional, la regla apropiada será la de afectar la deuda a la realización de gastos de inversión, de modo que las generaciones futuras puedan disfrutar de los beneficios de un mayor *stock* de capital público, lo

que les compensaría de la mayor factura impositiva necesaria para atender al servicio de la deuda.

Si la razón de los límites es preservar el equilibrio a largo plazo del presupuesto subcentral, podrían utilizarse diversos límites. Podría permitirse al ejecutivo el veto a los incrementos de ciertas partidas de gasto, de modo que si el Parlamento tiene una composición que actúa en favor de ciertos grupos de interés, se limiten los beneficios del gasto que pueden obtener los grupos de presión utilizando financiación deficitaria.

En segundo lugar, podrían fijarse topes para el servicio de la deuda, respecto a los ingresos corrientes o ingresos no financieros, de modo que, una vez alcanzados dichos topes, un gobierno regional no pudiera seguir endeudándose.

Nótese que las dos propuestas anteriores difieren en la apreciación de en qué aspecto de la discusión y aprobación presupuestaria se sitúa el problema, porque en el primer caso se supone que será el legislativo el impulsor del crecimiento del gasto y el déficit, y en el segundo, por el contrario, el origen del endeudamiento estaría más bien situado en el ejecutivo, mientras que sería el Parlamento el encargado de asegurar la vigilancia del límite.

Un curso de actuación distinto es el de exigir una mayoría cualificada para la aprobación de presupuestos desequilibrados que implican la emisión de deuda (1).

En la misma línea, pero de modo más exigente, puede pedirse un referéndum para la aprobación de presupuestos desequilibrados, bien en todos los casos o cuando el déficit sobrepase un cierto porcentaje de los ingresos.

La exigencia de un procedimiento de aprobación más riguroso para los presupuestos que comporten aumentos del endeudamiento puede conectarse también, además de con la preocupación por el equilibrio financiero interno, con la ruptura de mecanismos de ilusión fiscal, puesto que los impuestos se aprueban directamente en el Parlamento, mientras que el déficit es meramente un residuo de la política de ingresos y gastos contenida en los presupuestos, y las restricciones políticas a su uso son menores. Por lo tanto, existe un incentivo para que los gobiernos subcentrales presenten un sesgo en favor de aquel tipo de ingresos que presenta menores restricciones políticas a su uso (Holcombe y Mills, 1995).

Finalmente, cuando se trata de restringir el endeudamiento subcentral por motivos de coordinación con la política de estabilización que lleva a cabo el gobierno central del país, la solución puede ser someter a aprobación del gobierno central las emisiones de deuda de los gobiernos subcentrales. Alternativamente, como esta medida puede verse como una injerencia excesiva de las autoridades centrales en la autonomía de los niveles inferiores de gobierno, puede crearse una institución de coordinación del endeudamiento que ocupe una posición equidistante entre las partes implicadas.

En todos los casos anteriores, hemos discutido el establecimiento de límites que son *internos*, en el sentido de que están situados dentro del sector público, y es un agente público el encargado de su control (2).

Si tenemos en cuenta que la deuda es un ingreso voluntario para cuya obtención no se aplica el principio de coactividad que rige para los ingresos tributarios,

sino que su colocación supone contar con la confianza de los ahorradores y/o instituciones financieras que proporcionan los fondos, entonces podríamos pensar quizá en la eficacia de límites *externos* que disciplinaran el endeudamiento regional, y que permitirían reconducir la conducta financiera de los gobiernos regionales más irresponsables encareciendo sus pasivos, en primer lugar, y racionándoles el crédito o negándoselo en los casos extremos (Bayoumi, Goldstein y Woglom, 1995). Sin embargo, un aspecto que suele olvidarse por quienes defienden este tipo de límites es que pueden resultar útiles cuando la finalidad perseguida es la de preservar el equilibrio financiero subcentral, pero no resultan efectivos cuando el objetivo perseguido es el de coordinar la política de endeudamiento subcentral para colaborar con la política de estabilización, porque en este caso ya hemos comentado que pueden aplicarse restricciones sobre gobiernos cuya posición financiera sea sólida.

3. Efectividad de los límites al endeudamiento subcentral

Planteado el tema de forma general, resta discutir cuáles pueden ser los efectos finales de los límites al endeudamiento subcentral establecidos. Si las limitaciones tienen éxito y alcanzan sus objetivos, las restricciones serán efectivas, y se habrá contenido o reducido el nivel del endeudamiento subcentral.

Sin embargo, es también perfectamente posible que, por algún motivo, los límites establecidos no lleguen a ser operativos.

En primer lugar, puede ser que, simplemente, los límites se incumplan, y que no haya consecuencias posteriores, bien debi-

do a que esté mal especificado (o no lo esté en absoluto) qué institución u organismo es el encargado de vigilar su observancia, o bien debido a las dificultades que existen para «sancionar» a un gobierno de una forma que no sea política.

Alternativamente, si los límites establecidos tienen carácter selectivo y afectan solamente a cierta clase de pasivos, puede producirse un «efecto desplazamiento» que sesgue la composición de los pasivos hacia aquéllos de manejo más discrecional, pero sin conseguir reducir el endeudamiento total. En el mismo sentido, pero de modo distinto, la conducta de los gobiernos subcentrales sujetos a limitaciones puede ser la de «desplazar» el endeudamiento fuera del presupuesto sujeto a control, creando entes y empresas fuera del presupuesto o recurriendo a la «ingeniería contable».

Por último, la confianza en las restricciones externas al endeudamiento, procedentes de los mercados financieros, depende de que se den dos condiciones:

1.^a) Los mercados financieros deben disponer de información suficiente sobre la situación financiera real y el grado de solvencia de los gobiernos regionales, lo cual en muchos casos es difícil de aceptar, porque la información no existe, o es incompleta o no fiable, dado que el gobierno regional emisor de la información tiene incentivos para enmascarar su verdadera situación como deudor.

2.^a) El trato a los gobiernos subcentrales por parte de las instituciones financieras no debe diferir del dispensado a otro deudor, pese a las especiales características de los entes públicos. Si las instituciones financieras confían en que un gobierno subcentral en apuros siempre va a

ser rescatado mediante ayudas del gobierno central, y que es imposible que se produzca su quiebra, pueden seguir prestándole más allá de lo que sería el límite aplicado al resto de clientes, en la creencia de que siempre van a poder recuperar los préstamos concedidos.

III. LÍMITES AL ENDEUDAMIENTO AUTONÓMICO Y LOCAL EN ESPAÑA

La actual regulación del endeudamiento de los niveles subcentrales de gobierno en España (autonómico y local) presenta bastantes puntos de similitud con la teoría del endeudamiento subcentral expuesta anteriormente.

En ambos casos, se distingue entre deuda de tesorería, por plazo no superior al año y destinada a cubrir desfases transitorios de tesorería (artículo 14.1 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas —LOFCA— y artículo 52 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales —LRHL—) y la deuda a largo plazo, destinada a la financiación de inversiones (artículo 14.2 de la LOFCA y 50.1 de la LRHL).

Las limitaciones concretas establecidas se refieren a la necesidad de obtener autorización de la Administración central para emitir ciertos pasivos, como títulos públicos de deuda o endeudamiento en divisas (artículos 14.3 de la LOFCA y 54.1 de la LRHL), a la imposibilidad de seguir endeudándose cuando el servicio de la deuda (amortización e intereses) alcance el 25 por 100 de los ingresos corrientes de la entidad (3) (artículos 14.2.b de la LOFCA y 54.3 de la LRHL) y al sometimiento de la política de endeudamiento subcentral a los ob-

jetivos de la política económica general, que es competencia de la Administración central. Esto último se articula de modo distinto, según que se trate del endeudamiento autonómico o local, porque en el caso de las comunidades autónomas es un órgano general de coordinación, el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), el encargado de coordinar las políticas de endeudamiento (artículos 3.2.e y 14.4 de la LOFCA), mientras que el endeudamiento local se vería sujeto a límites globales fijados en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Una comparación de los límites vigentes en España con los motivos generales para limitar el endeudamiento subcentral nos revela que casi todos los motivos analizados con anterioridad se contemplan de alguna manera en el caso español. En los dos niveles de haciendas territoriales (autonómico y local), la deuda a plazo superior al año se contempla solamente para financiar gastos de inversión, lo cual conectaría con preocupaciones relativas a la equidad intergeneracional. En segundo lugar, la preservación del equilibrio presupuestario a largo plazo de los gobiernos subcentrales, que podría verse amenazada por una excesiva acumulación de deuda, se apoyaría en la autorización necesaria para emitir ciertos pasivos, como los títulos de deuda pública y la apelación al crédito en divisas y, sobre todo, en el límite del servicio de la deuda respecto a los ingresos corrientes, que restringe el endeudamiento global, a diferencia de la autorización selectiva para ciertas modalidades de deuda.

Por último, la colaboración de las haciendas subcentrales en los objetivos generales de política de estabilización se aseguraría mediante las facultades de coordinación del CPFF y la limitación

del endeudamiento local en las leyes de presupuestos. La manifestación más concreta de la coordinación de políticas de endeudamiento por motivos de estabilización se produce para las haciendas autonómicas, a partir del Acuerdo del CPFF de enero de 1992, sobre el sistema de financiación para el quinquenio 1992-1996. Se establecen a partir de ahí unos límites generales en materia de déficit y endeudamiento, para cada uno de los niveles de administraciones públicas (central, autonómico y local), concretándose posteriormente el esfuerzo a realizar por cada comunidad en el respectivo Escenario de Consolidación Presupuestaria, acordado entre ésta y la Administración central.

Cuestión distinta a las anteriores es la del grado de confianza que en España cabe depositar en las limitaciones externas al endeudamiento procedentes de los mercados financieros. Aunque sobre este punto sería más difícil aventurar un juicio, debido a que no existen datos sobre el tipo de interés medio al que están concertadas las operaciones vigentes de endeudamiento o los posibles fenómenos de racionamiento de crédito a estos entes.

Algunas de las características de los gobiernos subcentrales en cuanto deudores, como el hecho

de que los entes públicos son inembargables, o que no pueden llevarse a gastos como provisiones por insolvencias las deudas de entidades públicas o las avaladas por entes públicos, llevarían a pensar en un retraimiento del sistema financiero si se sospecha de un grado excesivo de endeudamiento. En sentido contrario, las frecuentes operaciones de asunción de deuda de entes subcentrales por parte de la Administración central pueden reforzar la credibilidad de aquéllos en la confianza de que su deuda será pagada en todo caso. Además, se da la circunstancia de que en un segmento del mercado financiero, como son las cajas de ahorros, las entidades locales actúan simultáneamente como demandantes y como oferentes de crédito, debido a su presencia en los órganos rectores de estas instituciones.

IV. EVOLUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO DE LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES EN ESPAÑA

1. Rasgos generales

Si tomamos como período de referencia, para efectuar un análisis

del endeudamiento de las administraciones subcentrales en España, los últimos diez años (1986-1995), podemos incluir el período en el que las comunidades autónomas alcanzan, en lo esencial, el respectivo techo competencial (reducido o amplio), lo cual nos permite la comparación en condiciones de homogeneidad. A su vez, el marco temporal elegido comprende dos etapas claramente diferenciadas; la que va de 1986 a 1991, que coincide con el período de expansión económica y durante el cual, además, no opera sobre el sector público español la «restricción externa» impuesta en Maastricht para participar en la tercera fase de la integración monetaria en la Unión Europea, y una segunda etapa, de 1992 a 1995, en la que se superponen los efectos de la crisis económica y posterior recuperación y la tarea de cumplir los compromisos enunciados en el Programa de Convergencia, formulado originalmente en marzo de 1992 y revisado en junio de 1994.

Nuestro objetivo fundamental, en lo que se refiere al endeudamiento subcentral, será el de responder a las preguntas de *cuánto* se han endeudado, *por qué* se han endeudado y *con quién* se han endeudado las administraciones territoriales.

CUADRO N.º 1

EVOLUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO TERRITORIAL 1986-1995

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Total deuda comunidades autónomas	423	473	508	725	1.053	1.624	2.321	3.048	3.795	4.326
Total deuda corporaciones locales	990	1.126	1.381	2.359	2.300	2.515	2.624	2.935	3.100	3.284
Total deuda territorial	1.413	1.599	1.888	3.084	3.352	4.139	4.945	5.983	6.895	7.610
Deuda/PIB, comunidades autónomas	1,0	1,0	1,1	1,4	1,9	2,7	3,6	4,5	5,4	5,7
Deuda/PIB, corporaciones locales	3,0	2,9	3,2	4,9	4,2	4,2	4,0	4,3	4,4	4,3
Deuda/PIB, administraciones territoriales	4,0	3,9	4,3	6,3	6,1	6,9	7,6	8,8	9,8	10,0

Fuente: Banco de España.

El cuadro n.º 1 nos muestra la evolución del endeudamiento total de las administraciones territoriales (autonómicas y locales) en miles de millones, y su peso respecto al PIB. Puede observarse que, entre el principio y el final del período considerado, se produce un vuelco en la estructura del endeudamiento subcentral, puesto que las corporaciones locales tienen una deuda que es más del doble que la de las comunidades autónomas en 1986, mientras en 1995 la deuda local se reduce al 75 por 100 de la deuda autonómica.

Se constata, por tanto, como primer resultado respecto al *cuánto*, que el endeudamiento subcentral total se ha más que doblado respecto al PIB, pasando del 4 al 10 por 100 en estos diez años.

Como segunda observación, debe destacarse que en esta década las comunidades se han afirmado como el principal protagonista del endeudamiento subcentral, puesto que mientras que la deuda autonómica ha pasado del 1 al 5,6 por 100 del PIB, la deuda local ha experimentado un incremento mucho más reducido, del 3 al 4,3 por 100 del PIB.

Hay que hacer referencia a que el uso, como medida del endeudamiento, de la *ratio* deuda/PIB, en vez de la de deuda/Presupuesto, que parece más relacionada con los límites legales al endeudamiento establecidos para las administraciones territoriales, se debe a que, especialmente en el caso de las comunidades autónomas, el distinto nivel competencial y el carácter de uniprovincialidad o no hacen poco válido este último índice de comparación. Por el contrario, el respectivo VAB regional es, en última instancia, la base de referencia que tienen las administraciones territoriales para obtener ingresos imposi-

tivos (4). Además está el hecho de que el límite establecido en Maastricht al endeudamiento del sector público utiliza precisamente la *ratio* deuda/PIB.

El protagonismo creciente de la deuda de las comunidades autónomas respecto al total del endeudamiento subcentral se debe a múltiples razones. En primer lugar, existe una razón de dimensión relativa. El peso que tienen las comunidades autónomas, como agentes de las administraciones públicas, ha ido en aumento a medida que se completaba el proceso de transferencias autonómicas, mientras que la dimensión relativa respecto al gasto público total de las corporaciones locales prácticamente no ha variado.

En cuanto al *por qué* se ha producido este fuerte aumento de los niveles de endeudamiento subcentral, es difícil dar una respuesta sencilla a un proceso tan complejo. Si nos referimos a las causas que han impulsado al alza el endeudamiento autonómico, éstas son: los defectos del sistema de financiación —que proporciona escasos recursos para inversión, especialmente a las comunidades autónomas de elevado nivel competencial y renta alta—, además de la explotación de mecanismos de ilusión fiscal, que han propiciado aumentos de gasto —que proporcionan rentabilidad política—, financiándolos mediante la apelación al endeudamiento, cuyo coste no se percibe por los contribuyentes al diluirse en el tiempo (Monasterio y Suárez, 1993). También puede haber influido la intervención de las comunidades autónomas en el fomento de la economía regional más allá de lo propugnado por la teoría del federalismo fiscal. El hecho de que las comunidades autónomas tengan que cofinanciar una parte de los proyectos de inversión que se

benefician de ayudas de la Unión Europea contribuye a que las regiones se sientan responsables de la política de estabilización regional.

Dado que, más allá de la evolución general del endeudamiento subcentral, existen rasgos específicos que diferencian el endeudamiento local del autonómico y, dentro de este último, la situación de endeudamiento de cada una de las comunidades, vamos a analizar a continuación con más detalle el perfil de la deuda, a un nivel más desagregado y según tipos de agentes. El período de análisis elegido será el 1986-1995, porque en 1986 las distintas comunidades autónomas han alcanzado, en lo esencial, su techo competencial, y la comparación puede hacerse de forma más homogénea.

2. Comunidades autónomas de competencias amplias

Debido a su nivel competencial más elevado, este grupo de comunidades es el que presenta una mayor *ratio* deuda/PIB, y el factor anterior, junto a tamaño y población, hace que sean estas comunidades las que concentren la mayoría de la deuda emitida por las comunidades autónomas.

La trayectoria durante el período 1986-1995 es divergente, puesto que de las dos comunidades que en 1986 presentaban un mayor grado de endeudamiento, superior al 2 por 100 del PIB (a diferencia de las otras tres, que se situaban en el 0,7), al final del período Canarias es la menos endeudada (4,2 por 100 del PIB), mientras Cataluña se sitúa, junto con Andalucía, en una posición intermedia en cuanto a endeudamiento (7,3 y 7,2 por 100 del PIB, respectivamente), figurando a la cabeza de este grupo Galicia, cu-

CUADRO N.º 2

EVOLUCIÓN DE LA DEUDA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL 151
(Millardos y porcentaje)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
ANDALUCÍA										
DP total	32	31	39	83	191	282	427	534	622	683
DP/PIB	0,7	0,6	0,7	1,4	2,8	2,7	5,3	6,5	7,1	7,2
CANARIAS										
DP total	23	21	25	27	29	47	60	92	110	114
DP/PIB	2,0	1,6	1,7	1,7	1,7	2,4	2,7	3,9	4,4	4,2
CATALUÑA										
DP total	141	159	164	196	212	290	405	533	731	965
DP/PIB	2,4	2,4	2,2	2,3	2,2	2,8	3,6	4,7	6,0	7,3
GALICIA										
DP total	10	10	9	15	48	127	182	234	288	331
DP/PIB	0,6	0,5	0,4	0,6	1,7	4,2	5,6	7,0	8,1	8,6
VALENCIA										
DP total	27	26	31	51	94	162	236	305	377	415
DP/PIB	0,8	0,7	0,8	1,2	1,9	3,0	4,1	5,2	6,0	6,1

ya deuda viva rebasa el 8 por 100 del PIB regional.

Otro rasgo digno de mención es que, desde la aprobación del Programa de Convergencia y los Escenarios de Consolidación Presupuestaria en 1992, dos de las comunidades autónomas de este grupo han aumentado en tres puntos del PIB, o más, su nivel de endeudamiento. Es sobre todo llamativo el caso de Cataluña, que mantiene prácticamente inalterado su nivel de endeudamiento en el período previo al Programa de Convergencia, pasando su deuda del 2,4 por 100 del PIB en 1986 al 2,8 en 1991, para iniciar a partir de ese año una progresión que le lleva a más que doblarlo en sólo cuatro años, situándose en el 7,3 por 100 a finales de 1995.

El cuadro n.º 2 ofrece, en valores absolutos y porcentajes del PIB, la trayectoria del endeudamiento para este grupo de comunidades autónomas.

3. Comunidades autónomas pluriprovinciales de competencias reducidas

La diferenciación, dentro del grupo de comunidades autónomas que sólo disponen de las competencias comunes, de las pluriprovinciales respecto a las uniprovinciales se debe a que las pluriprovinciales surgen todas ellas como comunidades libres de deuda y, por lo tanto, el endeudamiento acumulado se debe íntegramente a decisiones de endeudamiento adoptadas por el propio gobierno regional, mientras que las uniprovinciales, al absorber a la Diputación, comienzan ya con un cierto nivel de endeudamiento.

Por su nivel competencial reducido y la inexistencia de deuda heredada, este grupo de comunidades parte de los niveles de endeudamiento más bajos en 1986, en la banda 0,3-0,4 por 100 del PIB. En el momento previo al Programa de Convergencia, en 1991, su nivel de deuda oscilaba en tor-

no al 1 por 100 del PIB, que era el que tenían las comunidades uniprovinciales en 1986. Sin embargo, a partir de 1992 su trayectoria de deuda es fuertemente ascendente, sobre todo en los casos de Extremadura y Aragón (cuadro número 3).

Es especialmente llamativo el caso de Extremadura, que de ser en 1991 la comunidad menos endeudada, con una proporción deuda/PIB de sólo el 0,7 por 100, pasa a situarse a la cabeza del endeudamiento en 1995, con una deuda equivalente al 5,6 por 100 del PIB, que no solamente es la más alta entre el grupo de comunidades de competencias reducidas, sino que incluso rebasa a la de algunas comunidades de techo competencial elevado. A la vista de un comportamiento semejante en el caso navarro, que comentaremos posteriormente, podría aventurarse la hipótesis de que estas comunidades se han endeudado por «motivo precaución», esperando quizá que, ante el hecho del endeudamiento ge-

CUADRO N.º 3

EVOLUCIÓN DE LA DEUDA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PLURIPROVINCIALES DEL 143
(Millardos y porcentaje)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
ARAGÓN										
DP total	4	6	6	5	7	21	45	72	97	109
DP/PIB	0,3	0,5	0,4	0,3	0,4	1,1	2,3	3,6	4,5	4,7
BALEARES										
DP total	2	2	2	4	6	22	32	40	45	46
DP/PIB	0,3	0,2	0,2	0,4	0,5	1,7	2,4	2,8	2,9	2,8
CASTILLA-LA MANCHA										
DP total	3	3	4	11	13	16	38	47	69	75
DP/PIB	0,3	0,3	0,3	0,7	0,7	0,8	1,7	2,1	2,9	2,9
CASTILLA Y LEÓN										
DP total	7	7	7	7	17	34	56	80	115	127
DP/PIB	0,4	0,3	0,3	0,3	0,6	1,0	1,7	2,2	3,1	3,1
EXTREMADURA										
DP total	2	2	2	2	4	7	35	52	67	73
DP/PIB	0,4	0,3	0,3	0,2	0,5	0,7	3,2	4,6	5,5	5,6

neralizado, la Administración central podría repetir un proceso de asunción de deudas (5) como los registrados en el pasado en diversas ocasiones respecto a las haciendas locales. Dado que una política de ese tipo favorece más a quienes más se hayan endeudado, así estarían ocupando una posición más ventajosa de cara a una posible solución de este tipo.

4. Comunidades autónomas uniprovinciales de competencias reducidas

Ya hemos comentado que estas comunidades presentan, dentro de su grupo competencial, una situación inicial de mayor endeudamiento, al haber asumido la correspondiente deuda provincial. Aun influyendo esto en su situación inicial, la deuda no tendría después que evolucionar a un ritmo distinto al de las comunidades de su mismo nivel competencial si no hubiera otros hechos diferenciales. Tal situación

diferencial sí se ha producido, porque, durante el período 1987-1991 especialmente, estas comunidades se han visto perjudicadas claramente por la fórmula de reparto del principal canal de transferencias autonómicas, el porcentaje de participación en los ingresos del Estado, debido al juego de la variable unidades administrativas (6) (Monasterio y Suárez, 1996, págs. 89-91). Debido a ello, si se las compara con el resto de comunidades autónomas de igual nivel competencial, su menor nivel de ingresos per cápita a lo largo de todo el período ha influido también en su nivel de endeudamiento.

Entre el grupo de comunidades uniprovinciales, se constata un notable proceso de contención del endeudamiento en el período 1992-1995, durante la vigencia del Programa de Convergencia. Todas las comunidades uniprovinciales tienen, a finales de 1995, una *ratio* deuda/PIB situada en el 3,6-3,8 por 100, a excepción de Murcia, que se sitúa en el

5,1 por 100. Con todo, hay que señalar que también esta comunidad ha realizado un importante esfuerzo de contención del endeudamiento desde 1992, cuando tenía una deuda equivalente al 4,9 por 100 del PIB. En este mismo sentido de contención del endeudamiento, es más llamativo el caso de Cantabria, que, en términos del PIB, casi reduce su deuda a la mitad entre 1991 y 1995, pasando del 6,5 al 3,8 por 100 (cuadro n.º 4). Seguramente, en la mayor preocupación por contener el endeudamiento de este grupo de comunidades autónomas ha influido tanto la obligación de cumplir con sus escenarios de consolidación presupuestaria como el deseo de contener el peso de la deuda sobre el presupuesto, que en el caso de algunas de ellas había llevado a incumplir incluso el límite del 25 por 100 de carga de la deuda respecto a ingresos corrientes.

CUADRO N.º 4

EVOLUCIÓN DE LA DEUDA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS UNIPROVINCIALES DEL 143
(Millardos y porcentaje)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
ASTURIAS										
DP total	8	8	7	13	17	32	46	45	57	66
DP/PIB	0,9	0,8	0,6	1,1	1,3	2,2	3,1	2,9	3,5	3,8
CANTABRIA										
DP total	6	11	13	27	39	46	43	43	39	35
DP/PIB	1,4	2,3	2,4	4,3	5,9	6,5	5,6	5,5	4,7	3,8
RIOJA (LA)										
DP total	1	1	1	4	9	16	17	19	19	22
DP/PIB	0,5	0,4	0,3	1,3	2,5	3,8	3,4	3,5	3,3	3,6
MADRID										
DP total	7	19	35	77	116	187	231	312	380	421
DP/PIB	0,2	0,3	0,6	1,1	1,5	2,2	2,5	3,2	3,7	3,8
MURCIA										
DP total	9	15	19	33	43	60	74	82	88	89
DP/PIB	1,1	1,7	1,9	3,1	3,4	4,4	4,9	5,3	5,4	5,1

5. Comunidades forales

El aspecto que más singulariza la situación de las comunidades forales respecto a las de régimen común es que la amplia autonomía fiscal de la que disfrutan, merced al concierto impositivo (convenio, en el caso de Navarra), les permite una mayor libertad de opción en su política de ingresos, con lo cual parece que no deberían sufrir el sesgo hacia el endeudamiento que resulta del sistema de financiación de las co-

munidades autónomas de régimen común.

A la vista de las cifras del cuadro n.º 5, se aprecia que el endeudamiento de las dos comunidades forales ha seguido trayectorias bien distintas. Mientras el País Vasco se ha comportado esencialmente igual en materia de endeudamiento que las comunidades autónomas comunes de competencias amplias, situándose en una posición intermedia en cuanto a los niveles de endeuda-

miento en este grupo (la deuda del País Vasco a finales de 1995, equivalente al 6,4 por 100 del PIB, es prácticamente similar a la de la Comunidad Valenciana, y está por debajo de la de Andalucía, Cataluña y Galicia, siendo superior a la de Canarias), la trayectoria de Navarra es, seguramente, la más llamativa entre todas las comunidades, sean éstas comunes o forales. Navarra había visto descender su nivel de endeudamiento, de forma continua, entre 1986 (1,65 por 100 del PIB) y

CUADRO N.º 5

EVOLUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS FORALES
(Millardos y porcentaje)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
PAÍS VASCO										
DP total	42,1	43,7	55,6	67,6	92,3	115,7	151,4	199,2	252,5	293,7
DP/PIB	1,9	1,8	2,1	2,3	2,9	3,4	3,9	5,0	6,0	6,4
NAVARRA										
DP total	8,3	7,6	6,1	6,5	5,8	4,9	41,1	76,3	109,2	131,4
DP/PIB	1,6	1,2	0,9	0,8	0,7	0,5	4,3	7,9	10,6	11,8

1991 (0,5 por 100), pero, de forma sorprendente, empieza a registrar un aumento imparable de su deuda a partir del Programa de Convergencia, llegando a alcanzar en 1995 la cota más alta en cuanto a niveles de endeudamiento, el 11,8 por 100, más de tres puntos por encima de la que le sigue en el *ranking* (Galicia, con el 8,6 por 100).

6. Estructura de los pasivos financieros de las comunidades autónomas

Por último, en lo que respecta a la pregunta de *con quién* se han endeudado las comunidades autónomas, aparecen también importantes diferencias, según el tipo de sistema de financiación (común o foral) y el nivel competencial (reducido o amplio).

Los datos del Banco de España sobre estructura de los pasivos financieros (Banco de España, 1995) muestran que la deuda de las dos comunidades forales se materializa íntegramente en títulos de deuda pública. En el caso de las comunidades de régimen común, por el contrario, la mayoría de sus pasivos corresponden a créditos y préstamos bancarios, existiendo una relación positiva, en general, entre mayor nivel competencial y una mayor proporción de pasivos colocados en forma de títulos de deuda pública. Así, después de las forales, la Comunidad Valenciana es la que tiene una estructura de pasivos más equilibrada entre deuda y créditos, con una distribución casi al 50 por 100. Andalucía, Cataluña y Galicia tienen una composición de pasivos bastante similar, con un peso de la deuda pública en torno al 20-25 por 100 del total, correspondiendo el otro 75-80 por 100 a créditos bancarios. Finalmente, la distribución de los pasivos de Ca-

narias entre deuda y créditos es del 10-90 por 100. Entre las comunidades autónomas de techo competencial reducido, tienen todos o prácticamente todos sus pasivos en forma de créditos bancarios Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura y La Rioja. La distribución de pasivos es del 30 por 100 en deuda y del 70 por 100 en créditos en Baleares, Madrid, y Castilla y León. Murcia está en una posición intermedia, con un 15 por 100 en deuda y el restante 85 por 100 en créditos.

Si exceptuamos el caso de Baleares, se comprueba que las comunidades de régimen común, a medida que aumenta el nivel de endeudamiento (tanto en valor absoluto del volumen de deuda como en sentido relativo), recurren más intensamente a la apelación directa a los ahorradores para colocar títulos de deuda, cuidando más los aspectos de gestión financiera.

En el caso de las comunidades forales, su preferencia por la deuda, además de estar conectada con su elevado nivel competencial y su alto endeudamiento, seguramente está poderosamente influida por el hecho de que las comunidades forales se quedan con las retenciones del capital mobiliario correspondientes a los títulos que han emitido, lo cual contribuye a incentivarlas a emitir deuda por encima de sus necesidades de financiación (Zubiri y Vallejo, 1995, págs. 18-19).

7. Deuda de las corporaciones locales

La deuda de las corporaciones locales, tanto de ayuntamientos como de diputaciones, presenta una trayectoria de suave incremento en el curso de los diez últimos años, perfil que es acorde

con la estabilidad que puede encontrarse si consideramos períodos más amplios (Estévez, 1992). En términos del PIB, la deuda local se mantiene estable desde 1990 en el 4,2-4,3 por 100.

En cuanto a su distribución, el rasgo más destacable es la fuerte concentración, puesto que de la deuda municipal correspondiente a los más de 8.000 municipios existentes en España, la mitad corresponde a las capitales de provincia y el resto a todos los demás municipios. Más aún, del total de deuda de las capitales (1.011,4 millardos), más del 60 por 100 se concentra en las seis capitales de más de 500.000 habitantes (Barcelona, Madrid, Málaga, Sevilla, Valencia y Zaragoza).

Algo parecido sucede con la deuda de diputaciones, cabildos y *consells* insulares, porque de nuevo nos encontramos con que de los 870,3 millardos de deuda provincial, 378,6 corresponden a las tres diputaciones forales de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya (cuadro n.º 6).

Hay que advertir que las cifras de endeudamiento subcentral, después de la creación de las comunidades autónomas, deben manejarse con cautela, y ello en un doble sentido. En primer lugar, por las limitaciones de comparación directa respecto a períodos anteriores, debido al hecho ya comentado de la absorción de las diputaciones preexistentes por las comunidades uniprovinciales y a la peculiar distribución de funciones entre comunidad autónoma y diputaciones forales en el País Vasco (Zubiri, 1994). En segundo lugar, por la influencia que han tenido las comunidades autónomas en las inversiones y en la política de endeudamiento de las corporaciones locales de sus respectivos territorios. Pese a todas las limitaciones anteriores,

CUADRO N.º 6

EVOLUCIÓN DE LA DEUDA DE LAS CORPORACIONES LOCALES
(Millardos)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Capitales de más de 500.000 habitantes	336	337	358	312	398	496	552	600	611	621
Resto capitales	127	143	155	174	208	258	290	323	367	388
Resto ayuntamientos	232	271	320	388	502	734	804	936	1.023	1.106
Diputaciones y cabildos	268	312	454	1.350	1.021	799	708	786	815	870
Deuda local total	962	1.064	1.287	2.223	2.129	2.287	2.355	2.645	2.816	2.988

puede reafirmarse la tesis de que, frente al fuerte incremento que ha registrado el endeudamiento autonómico, la deuda local ha mantenido una notable estabilidad durante el período a partir del Programa de Convergencia. Durante este período, llama la atención el hecho de que, mientras se han formulado limitaciones concretas al endeudamiento de todas y cada una de las comunidades, no se ha seguido una política similar respecto a los grandes ayuntamientos, pese a que los de más de 500.000 habitantes tienen unos presupuestos de cuantía superior a los de las comunidades autónomas comunes de competencias reducidas.

V. CONCLUSIONES

El endeudamiento de los gobiernos subcentrales en España ha experimentado un notable aumento en el curso de la última década, debido sobre todo a la evolución seguida por el endeudamiento autonómico. El ritmo de incremento de la deuda se ha visto frenado desde 1992, lo cual hace pensar que los límites permanentes al endeudamiento, conectando la deuda a largo plazo con los gastos de inversión o estableciendo un tope máximo al servicio de la deuda respecto a ingresos corrientes, han sido menos efectivos que los derivados

de la coordinación del endeudamiento por motivos de política de estabilización.

Puede concluirse, por lo tanto, que ha existido, en general, una actitud positiva de los gobiernos autonómicos y locales para contener la *ratio* deuda/PIB, y colaborar así a que el sector público español pueda cumplir los compromisos de convergencia acordados en Maastricht.

Sin embargo, esta conclusión optimista debe ser matizada en un doble sentido.

En primer lugar, la extensión de los subsectores autonómico y local obliga necesariamente a efectuar análisis más desagregados, porque todas las generalizaciones en esta materia son relativamente engañosas. Dentro del cumplimiento global de los escenarios de consolidación presupuestaria por parte de las comunidades autónomas, no puede dejar de señalarse que algunas de ellas han incumplido sus compromisos y rebasado los límites de endeudamiento pactados, incluso después de revisar al alza los escenarios de deuda. A la cabeza de este grupo figura Cataluña, de modo destacado, además de Castilla y León, Madrid y la Comunidad Valenciana. El peligro de una generalización de incumplimientos de este tipo sería muy grave de cara a la participación

de España en la tercera fase de la unión monetaria.

Respecto a los ayuntamientos, es de lamentar que no se hayan explicitado, al menos para los de las capitales de provincia y los de mayor dimensión, escenarios individuales de consolidación presupuestaria, tal como se ha hecho para las comunidades autónomas.

En segundo lugar, no debe olvidarse que la tarea de reducción de los niveles de deuda es un *compromiso global para todo el sector público español*, y que el cumplimiento de los objetivos de déficit y deuda por parte de la Administración central es crucial, en un doble sentido. Ante todo, porque es el agente de mayor tamaño del conjunto de administraciones públicas, y el resultado final dependerá, sobre todo, de sus acciones. Además, porque su incumplimiento lleva aparejada una pérdida de credibilidad ante las administraciones territoriales, que seguramente la incapacita para pedirles luego un cumplimiento ajustado de sus compromisos.

NOTAS

(1) Recuérdese que los gobiernos subcentrales no tienen la posibilidad de emitir dinero y que, por tanto, cualquier presupuesto deficitario implica un aumento del endeudamiento.

(2) Con la excepción de la exigencia de referéndum para la aprobación de los presupuestos deficitarios; pero incluso en este caso es necesario que, previamente, un organismo público identifique el presupuesto que ha de ser objeto de referéndum.

(3) La prohibición es más estricta para las comunidades autónomas que para las corporaciones locales, porque estas últimas podrían endeudarse, una vez rebasado el límite, si obtienen autorización de los órganos competentes del Ministerio de Economía y Hacienda o de la comunidad autónoma, si ésta tiene atribuidas en su estatuto competencias sobre esta materia.

(4) Esta apreciación sería más cierta para las haciendas municipales que para las autonómicas, puesto que estas últimas (excepto las forales) tienen un escaso grado de corresponsabilidad fiscal y poco margen para graduar sus ingresos tributarios.

(5) Aunque los acuerdos de Maastricht impiden que un nivel de gobierno rescate directamente las deudas de otro, podría producirse una situación equivalente si se reforma el sistema de financiación primando indirectamente a los agentes más endeudados.

(6) La Rioja constituye una excepción en este sentido, porque su reducida población hizo que, en términos de financiación per cápita, no sufriera el problema que afectó al resto de comunidades uniprovinciales y a Baleares (que no figura como uniprovincial al no haberse integrado los *consells* insulares en la comunidad autónoma).

BIBLIOGRAFÍA

ABRAMS, B., y DOUGAN, W. (1986), «The effects of constitutional restraints on government spending», *Public Choice*, vol. 49, páginas 101-116.

ALM, J., y EVERS, M. (1991), «The item veto and state government expenditures», *Public Choice*, vol. 68, págs. 1-15.

BANCO DE ESPAÑA (1995), «Endeudamiento de las administraciones territoriales», *Boletín Económico*, enero, págs. 55-65.

— (1996), *Boletín Estadístico*, febrero.

BAYOUMI, T.; GOLDSTEIN, M., y WOGLOM, G. (1995), «Do credit markets discipline sovereign borrowers? Evidence from U.S. States», *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 27, n.º 4, págs. 1046-1058.

BUNCH, B. (1991), «The effect of constitutional debt limits on state government's use of public authorities», *Public Choice*, volumen 68, págs. 57-69.

DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES (varios años), *Sector público autonómico. Censo de entes*.

ESTÉVEZ, E. (1992), «El endeudamiento de las corporaciones locales: perfil histórico y tendencias en curso», *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 8, págs. 107-136.

HAGEN, J. VON (1991), «A note on the empirical effectiveness of forma fiscal restraints»,

Journal of Public Economics, vol. 44, páginas 199-210.

HOLCOMBE, R., y MILLS, J. (1995), «Politics and deficit finance», *Public Finance Quarterly*, volumen 23, n.º 4, págs. 448-466.

HOLTZ-EAKIN, D. (1988), «The line item veto and public sector budgets», *Journal of Public Economics*, vol. 36, págs. 269-292.

KENYON, D., y BENKER, K. (1984), «Fiscal disciplines: Lessons from the state experience», *National Tax Journal*, vol. 37, n.º 3, páginas 433-446.

MONASTERIO, C., y SUÁREZ, J. (1993), *El endeudamiento autonómico. Teoría y evidencia empírica*, Ed. Fundación BBV.

— (1996), *Manual de Hacienda autonómica y local*, Ed. Ariel, Barcelona.

POTERBA, J. (1995a), «Capital budgets, borrowing rules and state capital spending», *Journal of Public Economics*, vol. 56, páginas 165-187.

— (1995b), «Balanced budget rules and fiscal policy: Evidence from the states», *National Tax Journal*, septiembre, págs. 329-336.

ZUBIRI, I. (1994), «El sector público del País Vasco», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, número 59, págs. 423-443.

— y VALLEJO, M. (1995), *Un análisis metodológico y empírico del sistema de cupo*, Ed. Fundación BBV.

Resumen

Se analiza en este artículo la evolución del endeudamiento de las administraciones territoriales españolas en los diez últimos años. Se utilizan como marco de análisis las razones que ofrece la teoría del federalismo fiscal para fijar límites al endeudamiento de las administraciones subcentrales, la vigencia de estos límites en España y su posible influencia sobre los actuales niveles de deuda.

Palabras clave: administraciones territoriales, endeudamiento subcentral, federalismo fiscal, equilibrio financiero, límites al endeudamiento.

Abstract

This paper studies the trends in the debt of Spain's territorial governments over the past ten years. It uses as its framework of analysis the reasons adduced by the theory of fiscal federalism to set limits on the growth of non-central governments, the enforcement of these limits in Spain and their possible influence on current debt levels.

Key words: territorial governments, non-central debt, fiscal federalism, financial equilibrium, limits to debt.

JEL classification: E610, H690, H720.