

FERNANDO FACES GARCÍA
Doctor en Ciencias Económicas
Profesor Adjunto (excedente) de la Universidad de Sevilla
Director General Gerente de EL MONTE

LA POLÍTICA DE ENDEUDAMIENTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: TEORÍA, MARCO LEGAL Y FINANCIERO, ESTRUCTURA Y EVOLUCIÓN

SUMARIO: 1. Introducción. - 2. La justificación académica. - 3. Mercados financieros y límites de endeudamiento. - 4. Evaluación de la normativa y límites de endeudamiento autonómico. - 5. El marco legal autonómico. - 6. La Ley de Estabilidad Presupuestaria y las políticas de endeudamiento de las Comunidades Autónomas. - 7. El concepto de Estabilidad Presupuestaria y la capacidad de endeudamiento de las Administraciones Territoriales. - 8. Evolución del endeudamiento autonómico: magnitud, estructura, diversificación y sostenibilidad. - 9. Conclusiones. - Anexos. - Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

La política de endeudamiento de los Gobiernos territoriales está atrayendo, cada vez más, el interés tanto de investigadores como de legisladores. Hasta ahora, las prioridades estaban dirigidas hacia las políticas de ingresos tributarios y gastos, bajo los principios de autonomía y suficiencia financiera; siendo el endeudamiento un factor residual, consecuencia del acierto o error en la implantación y gestión de la política presupuestaria.

Varios son los factores que determinan este renovado interés por el endeudamiento de los Gobiernos subcentrales.

En primer lugar, y en el campo puramente normativo, se ha planteado la cuestión principal de si el endeudamiento debe considerarse un factor marginal, no deseado, que se debe limitar, reducir o evitar o, por el contrario, si debe considerarse como una fuente estable y permanente de financiación presupuestaria para determinadas finalidades, como son las inversiones en capital fijo.

Por otra parte, la evolución preocupante de los déficit presupuestarios en las últimas décadas y la apelación excesiva al endeudamiento de las Entidades Territoriales han despertado la preocupación de legisladores e investigadores, en tanto que el excesivo endeudamiento pudiera poner en peligro la consecución de los objetivos macroeconómicos de estabilidad y crecimiento, y, en todo caso, la propia solvencia de las instituciones.

Si nos centramos en el ámbito europeo, el nacimiento de la Unión Monetaria Europea y el consecuente Pacto de Estabilidad y Crecimiento han incrementado el énfasis en la necesidad de controlar y evitar los déficit excesivos, ya que atentan contra el crecimiento estable de Europa.

Esta preocupación por el excesivo endeudamiento de las Entidades Territoriales ha determinado, en el caso español, que en los últimos años se haya desarrollado una normativa (LOFCA y LORCA) que limita y restringe la capacidad de endeudamiento de Comunidades Autónomas y Haciendas Locales.

Por último, en el año 2001, la Ley de Estabilidad Presupuestaria, traducción a la normativa española del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, al imponer a toda la Administración Central y Territorial la necesidad de presupuestar y liquidar bajo el principio de déficit cero, vuelve a dar una vuelta de tuerca a las posibilidades de endeudamiento de los Gobiernos territoriales.

A partir de este momento, las autorizaciones de deuda o créditos a largo plazo, además de exigir el cumplimiento de las condiciones y límites que determinan la normativa vigente, deberán tener en cuenta el cumplimiento del déficit cero que exige la Ley de Estabilidad Presupuestaria.

Por último, la profunda transformación, ampliación e integración de los mercados financieros, tanto en el ámbito europeo como internacional, implican nuevas exigencias y oportunidades para la política de endeudamiento de las Entidades Territoriales, las cuales pretendemos analizar.

Consideramos que los factores señalados son fundamentales para el estudio del presente y futuro de la política de endeudamiento de los Gobiernos territoriales., para lo cual, en primer lugar, haremos una breve referencia a los argumentos y justificaciones teóricas desarrolladas en el ámbito académico con respecto a la deuda de las Administraciones Territoriales, a continuación analizaremos la evolución del endeudamiento territorial español en la última década, para pasar a continuación a describir brevemente la legislación territorial en torno al endeudamiento.

Intentaremos por lo tanto, un análisis del endeudamiento de las Haciendas Territoriales desde una perspectiva múltiple:

La argumentación y justificación académica, su desarrollo normativo y legislativo, su evolución temporal en cuanto a magnitud, estructura e instrumentos, y, por fin, las oportunidades y exigencias que brinda la profunda transformación de los mercados financieros.

2. LA JUSTIFICACIÓN ACADÉMICA

La literatura económica sobre el endeudamiento de las Haciendas Subcentrales se desarrolla fundamentalmente en la década de los sesenta a partir de los trabajos de Musgrave (1959).

La proposición dominante es que la apelación al endeudamiento de las Haciendas Subcentrales, estaría justificada y limitada a la financiación de proyectos de inversión cuyos beneficios se proyectan en un período largo de tiempo, siendo disfrutadas por varias generaciones. La política de endeudamiento de las Haciendas Subcentrales no debe comprometer las políticas generales nacionales ni distorsionar o dificultar la estabilidad, el crecimiento o la asignación eficiente de los recursos.

El endeudamiento permite distribuir el coste a lo largo de la vida útil del bien social financiado, facilitando su distribución entre varias generaciones en proporción a su disfrute (principio de equidad intergeneracional).

La posibilidad de que el excesivo endeudamiento de las Haciendas Territoriales distorsione el cumplimiento de los objetivos de las políticas macroeconómicas, justifica la imposición de sistemas y mecanismos de coordinación y control, así como el establecimiento de límites máximos de endeudamiento territorial.

Por lo tanto, el recurso al endeudamiento estaría justificado y sería un recurso habitual y permanente de financiación territorial, limitándose, no obstante, a la financiación de determinadas inversiones, fundamentalmente de aquéllas que van a ser disfrutadas por varias generaciones, bajo el principio de que la carga tributaria debe ser soportada por los sujetos cuyas necesidades se satisfacen (Musgrave 1959, King 1984).

Desde este punto de vista la teoría de la elección pública entre impuestos y deuda, es clara: la carga tributaria deben soportarla aquellos ciudadanos que la disfruten. Los tributos estarían justificados para financiar aquellos gastos que limitan sus beneficios sociales al corto plazo, por el contrario la deuda estaría indicada para la financiación de capital fijo y de infraestructuras con un período de utilización de muchos años (Buchanan, Flowers 1980, Buchanan 1995).

Por otra parte el endeudamiento, cuando se dirige a financiar inversiones de infraestructuras que exceden la capacidad de financiación tributaria de uno o varios ejercicios, evita los altibajos y excesiva volatilidad tanto de los impuestos como de los gastos, reduciendo la fricción impositiva y estabilizando la presión fiscal a lo largo de los ejercicios (Musgrave 1959).

En cualquier caso, el endeudamiento estaría justificado en la financiación de proyectos con capacidad de generar un flujo de rentas durante el período de utilización, capaces de hacer frente al pago de intereses y amortización de capital mediante tasas o renta de los servicios. (Dafflon 1996).

En ningún caso, la literatura económica asigna al endeudamiento las funciones de estabilización o distribución, que quedan asignadas al ámbito de la política de Gobierno central (Musgrave 1959). Esto último justificaría, en determinados casos, la utilización de límites y sistemas de coordinación y control del endeudamiento subcentral (Monastario-Suárez 1996. King 1984. Inman 1990).

En cuanto a los períodos de amortización de la deuda, estos deben determinarse en función de la vida útil del bien público financiado, aunque algunos autores recomiendan establecer límites y períodos de amortización máximos ante la dificultad de valorar la cuantía y los momentos en que se producirán los beneficios sociales del proyecto de inversión financiado, en aplicación del principio de equidad intergeneracional (Wagner 1971. King 1984).

Otros argumentos utilizados para justificar la necesidad del establecimiento de restricciones y límites al endeudamiento, son los referentes a la conveniencia de evitar la utilización de la deuda, cuando bajo ella se ocultan beneficios políticos, ya que la deuda permite anticipar los beneficios y posponer los costos de los servicios públicos (King 1984).

La tendencia que pueden tener las Haciendas Territoriales a aumentar estratégicamente sus niveles de endeudamiento, para presionar y exigir mayores niveles de transferencia de ingresos tributarios y de gasto, invocando su insuficiencia financiera y falta de autonomía, justificaría para otros autores la conveniencia de limitaciones al endeudamiento territorial.

El convencimiento de las Haciendas Territoriales de que, en situación de insolvencia por el excesivo endeudamiento, el Gobierno central acudirá en su ayuda, puede producir la paradoja de que los gobiernos locales que practican una financiación presupuestaria heterodoxa sean discriminados positivamente frente a los gobiernos locales menos endeudados por practicar una financiación ortodoxa, y justifica la existencia de límites al endeudamiento territorial.

Las externalidades negativas de una política de endeudamiento excesivo, como son el "efecto expulsión" del sector privado, producido por la subida de los tipos de interés y la restricción del crédito que puede inducir una apelación excesiva del sector público a los mercados financieros, es otro de los argumentos teóricos que justifican las restricciones al endeudamiento territorial.

Por último, la posibilidad de que un excesivo endeudamiento, resultado de un comportamiento presupuestario no ortodoxo, afecte no solamente a la solvencia y credibilidad del Gobierno territorial, sino también a todo el sector territorial y local, encareciéndose la financiación para todo el sector y otros niveles de gobierno y perjudicándose la imagen, la credibilidad y reputación de otros Gobiernos territoriales ante los mercados financieros, (Dafflon 1996. Epple y Spatt 1986. Lane 1993), abogaría por el establecimiento de algún tipo de límites.

3. *MERCADOS FINANCIEROS Y LÍMITES DE ENDEUDAMIENTO*

Los mercados financieros actúan como auténticos jueces de la ortodoxia financiera de las Administraciones Públicas, penalizando mediante subidas de tipos de interés, limitación de plazos de amortización y restricción crediticia y de deuda, las prácticas financieras no ortodoxas de las Administraciones Territoriales.

La profunda transformación de los mercados financieros al mismo tiempo que aporta nuevas posibilidades y oportunidades de financiación, mediante el acceso a nuevos mercados crediticios y de deuda, mucho más amplios y profundos, y la utilización de nuevos instrumentos financieros crediticios y de deuda; también exige a las Administraciones Territoriales mayores niveles de transparencia y de rigor presupuestario, penalizando las malas prácticas con un mayor costo financiero, y restringiendo o negando la financiación en situaciones de excesivo endeudamiento o riesgo de insolvencia. La exigencia de calificaciones fiables (ratings), emitidas por sociedades de máxima credibilidad, es un requisito casi indispensable para poder apelar a los mercados financieros nacionales e internacionales de deuda pública.

En este sentido, las exigencias de los mercados financieros, condicionan las posibilidades del endeudamiento excesivo o insolvencia de las Entidades Públicas, estableciendo límites no normativos al endeudamiento público, cooperando y suavizando la necesidad del establecimiento de límites normativos excesivos por parte de la Autoridad central.

Resumiendo, los argumentos teóricos utilizados por la literatura económica, al mismo tiempo que justifican el endeudamiento de las Administraciones Territoriales, como recurso permanente y estable de financiación, también lo limitan a inversiones en capital fijo a largo plazo, cuyos beneficios serán disfrutados por varias generaciones. No obstante, el riesgo de que un comportamiento no heterodoxo incite a las Administraciones Territoriales a un endeudamiento excesivo, que pueda comprometer los objetivos macroeconómicos del Gobierno central y poner en riesgo la solvencia y credibilidad de todo el sector público, aconsejan el establecimiento de instrumentos de coordinación y control, y de límites máximos al endeudamiento territorial, siempre que no atenten contra el principio de autonomía y suficiencia financiera de la Administración Territorial.

Las exigencias de los mercados financieros en términos de solvencia, rigor presupuestario, transparencia, ortodoxia financiera, constituyen un factor limitativo y disuasorio de las políticas de endeudamiento excesivo de las Administraciones Territoriales.

4. *EVALUACIÓN DE LA NORMATIVA Y LÍMITES DE ENDEUDAMIENTO AUTONÓMICO*

La actual legislación española sobre Haciendas Territoriales se atiene y es consecuente con los principios expuestos, fundamentalmente con el de equidad intergeneracional, al permitir y justificar el endeudamiento, pero determinando claramente su finalidad.

La “regla de oro” determina que, sólo, se justifica el endeudamiento para financiación de inversiones en capital público, los gastos corrientes deben de financiarse con tasas y tributos, ingresos corrientes, estableciendo límites y criterios estrictos a la política de endeudamiento.

Criterios y límites inspirados también por el firme criterio de que los objetivos de estabilidad y distribución no corresponden al nivel territorial y que por lo tanto las políticas presupuestarias y de endeudamiento en ningún caso pueden poner en peligro, la consecución de los objetivos macroeconómicos, que prevalecerán y condicionarán, en todo caso, las políticas de endeudamiento de las Haciendas Subcentrales.

Este criterio ha quedado definitivamente afirmado en la legislación española con la promulgación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, que obliga a todos los ámbitos de la Administración Pública (Central y Territorial), a la presupuestación y liquidación bajo el principio de déficit cero; condicionando las políticas de endeudamiento, además de al cumplimiento de los requisitos y límites de la LOFCA para las Comunidades Autónomas, y de la LORCA para las Haciendas Locales, también, y fundamentalmente, a la consecución del objetivo básico y preferente de Estabilidad Presupuestaria, tal y como viene definido por la Ley de Estabilidad Presupuestaria, lo cual será de aplicación para las Haciendas Locales para la elaboración de sus presupuestos en el 2002 y ejecución en el 2003.

5. EL MARCO LEGAL AUTONÓMICO

La Constitución define los principios que deben de regir el modelo básico de financiación autonómica: autonomía financiera y coordinación de la Hacienda Estatal (art. 156.1); suficiencia financiera, o adecuación de los recursos financieros a las necesidades y competencias transferidas (art. 158.1) y solidaridad y reequilibrio territorial (art. 158.2).

En desarrollo de estos principios se aprobó la Ley Orgánica 8/1980 de Financiación de Comunidades Autónomas (LOFCA) que establece el marco legal para el endeudamiento de los Gobiernos autonómicos. Normativa que suele ser completada por leyes de Hacienda de ámbito autonómico.

La LOFCA, siguiendo los principios de equidad intergeneracional, no interferencia en los objetivos generales y macroeconómicos y preservación de la estabilidad macroeconómica, introduce limitaciones a la política de endeudamiento de las Comunidades Autónomas.

La LOFCA (art. 14) distingue entre deuda de tesorería y deuda para financiar inversiones, permitiendo el libre acceso al crédito a corto plazo (menos de un año) para financiar necesidades transitorias de tesorería.

Para operaciones de crédito a mayor plazo, cualquiera que sea la forma en que se documenten, establece los siguientes límites:

- La “regla de oro”: el endeudamiento se destinará exclusivamente a financiar inversiones.
- La carga financiera, anualidades de capital e intereses, no excederá el 25% de los ingresos corrientes de la Comunidad.
- Autorizaciones previas: las operaciones de crédito exterior y las emisiones de deuda pública, necesitarán la autorización previa del Estado (Consejo de Ministros), a cambio recibirán un tratamiento igual a la deuda pública del Estado en términos de normas, beneficios y condiciones para los inversores. En la práctica se utilizaron otros límites informales, como la prohibición de emitir bonos cupón cero, o el límite del 25% del saldo vivo total para la deuda en divisas.
- Las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas deberán coordinarse entre sí, y con la política de endeudamiento del Estado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.
- Los límites y restricciones se justifican desde la perspectiva de mecanismos necesarios de disciplina, que impidan el endeudamiento excesivo y las situaciones de insolvencia, y como marco idóneo que favorezca y preserve la estabilidad.

Hagamos una primera reflexión sobre la justificación y acierto de este marco legal, a la luz de los principios teóricos enunciados.

La “regla de oro” (el endeudamiento a largo plazo se destinará exclusivamente a financiar gastos de inversión), está plenamente justificado por el principio de equidad intergeneracional. No obstante, cabría señalar que el legislador ha optado por la versión más fuerte y menos flexible de dicha regla.

La limitación de la carga financiera al 25% de los ingresos financieros estaría justificada desde la óptica de consecución del objetivo interno (preservar el equilibrio financiero o sostenibilidad financiera de la deuda contraída).

Ahora bien, si definimos la sostenibilidad financiera, como la correspondiente a un endeudamiento presupuestario, generador de una carga financiera, que pueda ser atendida en el tiempo por la Administración Territorial sin quebrar la confianza de los mercados financieros, manteniendo en paralelo el vencimiento de tesorería (Izquiaga 2000), resulta que, las variables relevantes para evaluar la sostenibilidad financiera de la deuda, no son sólo los ingresos corrientes actuales, sino la previsión de ingresos y gastos futuros, y por lo tanto la planificación de un ahorro bruto primario suficiente para atender tanto la carga financiera prevista, como el esfuerzo inversor planeado.

Es por lo tanto más relevante para evaluar la sostenibilidad financiera el ratio de ahorro bruto primario, actual y esperado, en relación con la carga financiera prevista.

Otros factores como el plazo medio de la deuda viva, la evolución previsible de los tipos de interés, la evolución económica de la región, las mejoras en la eficiencia de la gestión tributaria y del gasto público, son importantísimos para determinar la sostenibilidad financiera y al mismo tiempo independientes de la cuantía del endeudamiento.

En función de estos factores dos Comunidades con el mismo endeudamiento tendrían condiciones de sostenibilidad diferentes en función de la proyección del riesgo de las variables (ahorro bruto, primario, vida media de la deuda, nivel de los tipos de interés, perspectivas económicas de la región, mejoras reales y potenciales en la eficiencia).

Desde otro punto de vista, la limitación de la carga financiera al 25% de los ingresos corrientes, se ha intentado justificar no sólo desde el principio del objetivo interno (equilibrio financiero y sostenibilidad financiera a medio plazo), sino también como eficaz instrumento para prevenir situaciones de insolvencia e impago, o de merma de la solvencia financiera de las Comunidades entre los mercados financieros.

Considero que la argumentación es débil en ambos casos, ya que la sostenibilidad financiera de la deuda no es función exclusiva del grado de endeudamiento.

También es difícil encontrar ningún apoyo ni argumento científico que justifique la necesidad de las "autorizaciones previstas" del Gobierno central, para el acceso de las Comunidades Autónomas a la financiación exterior, así como para las emisiones de deuda pública, o el establecimiento de límites máximos (en la práctica) al saldo vivo de la deuda en divisas.

La deuda autonómica y local debe tener los mismos requisitos y condicionantes que la central, así como los mismos beneficios fiscales para los inversores, de lo contrario al competir con la deuda pública central en los mismos mercados financieros, resultará perjudicada, produciéndose un "efecto expulsión" por parte de la deuda pública central, en un contexto de competencia desleal.

Por otra parte, las restricciones de la LOFCA a la emisión de deuda pública autonómica, han introducido fuertes distorsiones en la estructura y el endeudamiento autonómico, con un sesgo claro hacia el crédito bancario, y una excesiva utilización del corto plazo, que no está sometido ni a límites ni a autorizaciones previas por el Consejo de Ministros.

La autorización previa para la financiación en divisas, tampoco resulta justificada desde el punto de vista de su interferencia con los objetivos de la política de tipo cambio, dada la escasa magnitud de endeudamiento exterior de las Comunidades en un contexto tan amplio como la Unión Monetaria Europea.

En cualquier caso la rigidez y discriminación de la "autorización previa y unilateral del Gobierno central", podría haberse sustituido por la coordinación dentro del seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en las perspectivas de los E.C.P.

Por el contrario, se echa en falta en la LOFCA criterios que regulen los plazos máximos de amortización de la deuda, (principio de adecuación del plazo al tiempo de utilización de la inversión pública), lo cual puede atentar contra el principio de equidad intergeneracional, e inducir la búsqueda de beneficios políticos y estratégicos territoriales no equitativos.

La LOFCA tampoco establece un procedimiento disciplinario para el caso de incumplimiento de límites y autorizaciones, lo cual incentiva comportamientos estratégicos desleales, ante la impunidad de sus incumplimientos. Cuestión que sigue vigente tras el acuerdo que da origen al nuevo Modelo de Financiación Autonómica (2001) y tras la promulgación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria.

6. *LA LEY DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y LAS POLÍTICAS DE ENDEUDAMIENTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS*

La Ley General de Estabilidad Presupuestaria 18/2001 y su complementaria la Ley Orgánica 5/2001, es la versión española, rígida y rigurosa, del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y del Protocolo de Déficit Excesivo de la Unión Monetaria Europea.

La Ley General de Estabilidad Presupuestaria al imponer a todas las Administraciones Públicas, Estatal y Territorial, la obligación de elaborar y liquidar los presupuestos bajo el requisito de la consecución de la estabilidad presupuestaria, implica de hecho un reforzamiento del marco legal de la LOFCA de límites y restricciones al endeudamiento autonómico.

Imperativo legal, que de alguna manera supone el abandono de la Política de coordinación y consenso presupuestario que hasta ahora han supuesto los Escenarios Presupuestarios Consolidados en el seno del Consejo de Política Financiera y Fiscal. De alguna manera, se sustituye el principio de coordinación por el de centralización, con evidente perjuicio de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

Los escenarios de coordinación bilateral Gobierno central y Comunidades, son sustituidos por un objetivo global determinado por el Gobierno central para el conjunto de las Comunidades Autónomas, para posteriormente en el seno del C.P.F.F., determinar el endeudamiento de cada una.

El rígido cumplimiento de la condición de Estabilidad Presupuestaria, limitará la capacidad de endeudamiento de las Administraciones Autonómicas, a una política de endeudamiento neto cero, lo cual supone el abandono de las políticas de endeudamiento consensuadas y planificadas plurianualmente en función del principio de sostenibilidad financiera en el contexto de las E.C.P.

7. *EL CONCEPTO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y LA CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO DE LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES*

El artículo 3 de la Ley dice que se entenderá por estabilidad presupuestaria “la situación de equilibrio o de superávit computada en términos de capacidad de financiación

de acuerdo con la definición contenida en el sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales”.

Según el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales (SEC 95), existe capacidad de financiación cuando la variación de los activos financieros menos la variación de los pasivos financieros, es decir el saldo neto financiero, es mayor o igual a cero.

Si tenemos en cuenta el escaso peso de los activos financieros en las Administraciones Territoriales, esta condición vincula, fundamentalmente, la Estabilidad Presupuestaria, a la variación de los pasivos financieros, ligando por lo tanto, la capacidad de endeudamiento de las Administraciones Territoriales a la disminución de los pasivos financieros, es decir al ritmo de amortización de la deuda ya contraída.

El cumplimiento de la condición de Estabilidad Presupuestaria, limita gravemente, por lo tanto la capacidad de endeudamiento de las Administraciones Subcentrales, avocándolas a una política de endeudamiento neto cero, y al abandono definitivo del objetivo de políticas de endeudamiento planificadas plurianualmente en función del principio sostenibilidad financiera.

Entendemos que la Administración Territorial cumple con la condición financiera de sostenibilidad cuando su plan financiero prevé y hace posible que el ahorro bruto primario generado cubra en el tiempo la carga financiera prevista, consecuencia de la política de endeudamiento, así como el esfuerzo inversor planeado (necesidades netas de capital).

Por lo tanto bajo, el principio de sostenibilidad financiera, es la capacidad de generación de ahorro bruto primario positivo, que debe ser siempre igual o superior de la carga financiera planeada, la que determina la capacidad de endeudamiento de una Administración Subcentral manteniendo la confianza de los mercados financieros.

Desde este punto de vista, la capacidad de endeudamiento de las Administraciones Territoriales, no está limitada a la evolución del saldo neto de los activos y pasivos financieros, sino a su capacidad de generación de futuros ingresos y a la política de reducción de gastos, (ahorro bruto) y por lo tanto a la mejora de su eficiencia.

Bajo estas premisas la capacidad de endeudamiento es autónoma y dinámica, y su progreso está ligado a la mejora en la eficiencia, en los ingresos (gestión tributaria) y en los gastos (eficiencia en costes), así como también a la eficiencia en la futura generación de ingresos y gastos de las inversiones financiadas con la deuda contraída.

Frente a esta política de endeudamiento autónoma, dinámica y soberana, tan sólo limitada por la propia eficiencia y la “regla de oro”, (según la cual la Administración Pública sólo se puede endeudar para financiar inversiones, es decir, para cubrir su déficit de capital), así como también por los límites y restricciones que establece la LOFCA para las Comunidades Autónomas y la LRHL para las Corporaciones Locales, la Ley de Estabilidad Presupuestaria al limitar el endeudamiento a la capacidad de financiación de las Entidades Territoriales, en

cada momento, cercena gravemente su capacidad de endeudamiento, limita su capacidad de provisión de servicios públicos, atenta contra el principio de equidad intergeneracional y recorta la autonomía de las Administraciones Subcentrales.

Desde otro punto de vista la Ley de Estabilidad Presupuestaria al vincular la capacidad de endeudamiento, indirectamente, al ritmo de las amortizaciones, y por tanto a la magnitud de la deuda viva amortizable, discrimina a las Administraciones Territoriales, primando a aquéllos que más se endeudaron en el pasado.

Por otra parte, al ligar la capacidad de financiación de inversiones al ahorro bruto generado en cada ejercicio, en una concepción estática y cortoplacista del presupuesto, desincentiva la planificación financiera y la eficacia dinámica de futuras inversiones.

Además, la Ley Orgánica General de Estabilidad Presupuestaria modifica la LOFCA obligando a las Comunidades Autónomas a solicitar la autorización estatal para acometer cualquier tipo de operación de endeudamiento, ya sea, crédito bancario o emisión de valores, si se incumple el objetivo de estabilidad, cuando anteriormente, la "autorización expresa" sólo era necesaria para la financiación en divisas y la emisión de valores, lo cual supone una mayor centralización y una merma de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

8. *EVOLUCIÓN DEL ENDEUDAMIENTO AUTONÓMICO: MAGNITUD, ESTRUCTURA, DIVERSIFICACIÓN Y SOSTENIBILIDAD*

A continuación procederemos a un breve análisis de la magnitud, estructura, diversificación y sostenibilidad del endeudamiento autonómico, a la luz de los modelos vigentes de financiación, y del comportamiento y evolución de los mercados financieros. En las tres últimas décadas, los mercados financieros, han evolucionado hacia una mayor liberalización, dimensión e integración ofreciendo unas oportunidades y crecientes exigencias al endeudamiento de las Haciendas.

Periodo inicial (1980-1987):

De transferencia competencial y ausencia de autonomía financiera.

Este periodo se caracteriza por el equilibrio presupuestario de las Haciendas Autónomas y por su casi nula apelación al endeudamiento.

Es el periodo de establecimiento institucional y competencial, periodo transitorio que se extiende hasta el año 1987. El 4 de octubre de 1980, aparece publicada la LOFCA en el Boletín Oficial del Estado, en la que se comenta el Sistema de Financiación, contemplado en la Constitución, y en la que se enuncian los principios de equilibrio económico, de solidaridad y de suficiencia, así como los recursos de financiación. El sistema se aplaza en su aplicación hasta que se completa el traspaso de competencias.

El modelo de financiación se basa en el principio de cobertura de “coste efectivo de los servicios transferidos” por parte del Estado. La estructura de la financiación era muy simple: financiación incondicionada (participación en el PGE), tasas y tributos cedidos, y financiación condicionada (Fondo de Compensación Interterritorial y otros ...).

Es un periodo en el que la autonomía financiera era casi nula, y al garantizarse la suficiencia de la cobertura de los servicios transferidos bajo el principio de “coste efectivo”, negociado para cada competencia descentralizada en la Comisión Mixta Estado-Comunidad, las Comunidades se encontraron avocadas al equilibrio presupuestario.

Tan sólo al final del periodo (1985-1987), el saldo no financiero de las Comunidades Autónomas se vuelve ligeramente negativo, evolución imputable a las Comunidades del Art. 151 (Andalucía, Cataluña y Valencia).

En este periodo inicial las Comunidades asumen paulatinamente competencias cubiertas totalmente por el Estado, pero sin el lastre de tener que hacer frente a la deuda viva estatal ligada a estas competencias, que no se descentralizó, permitiéndoles al mismo tiempo la posibilidad de endeudamiento para financiar inversiones.

La capacidad de generación de ahorro bruto de las Comunidades, y la ausencia total de endeudamiento, hicieron aparecer a las Comunidades como prestatarios ideales, con una gran imagen financiera ante bancos y mercados de capitales, que se disputaban la financiación en condiciones cada vez más favorables para las CC.AA.

El escenario financiero favorable, y las condiciones de oferta financiera abundantes y competitivas, fueron la plataforma que permitió el despegue del siguiente periodo: el de la explosión de los déficit presupuestarios y el del excesivo endeudamiento bancario.

Periodo de desequilibrio financiero (1987 - 1992)

Este periodo se caracteriza por la explosión de los déficit presupuestarios, por las dificultades de financiación, el endeudamiento excesivo, con tasas de crecimiento alarmantes en la deuda pública, por la apelación desordenada y masiva al crédito bancario, y por los problemas de credibilidad e imagen que estos comportamientos trasladaron a los mercados financieros, con un aumento importante de las primas de riesgo, y del costo financiero.

Es un periodo en el que como se contemplaba en la LOFCA, transcurrido el periodo transitorio de seis años, se implantó el sistema definitivo de financiación (Acuerdo 11/1986 de 7 de noviembre del CPFF), con un periodo de vigencia de un quinquenio (1987-1991), y vigente de forma generalizada hasta 1996.

Con el nuevo modelo, tiene lugar un incremento de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. La cobertura financiera de las competencias descentralizadas recaía en los siguientes recursos: una transferencia incondicional (participación en los ingresos del

estado (PIE), tributos cedidos y tasas, transferencias incondicionadas del INSALUD, ingresos de capital del FCI y de los Fondos Estructurales Europeos, y otras transferencias finalistas.

Ni los límites y restricciones al endeudamiento que establece la LOFCA, ni el reducido aumento de autonomía financiera que suponía la implantación del modelo definitivo de financiación, lograron evitar los crecientes desequilibrios presupuestarios, y la excesiva y desordenada apelación al endeudamiento bancario.

Los protagonistas de este desequilibrio presupuestario fueron las CC.AA. de Régimen Común (1982-92), y en mayor medida y fundamentalmente las CC.AA. del art. 151 (1989-93), destacando Andalucía y Cataluña (CUADRO N° I).

El signo negativo del déficit no financiero alcanza en 1993 la cifra de 3.717 millones de euros, del cual casi el 75% era atribuible a las CC.AA. del Art. 151.

Todos los ratios financieros evolucionaron negativamente: la carga financiera sobre ingresos corrientes aumentó hasta alcanzar el 8,3% en 1995, y el ahorro bruto sobre ingresos corrientes descendió hasta el 7,1% en 1993, destacando el mayor deterioro e insuficiencias en las CC.AA. del art. 151 (Andalucía, Canarias y Cataluña).

La evolución de la deuda viva total sobre ahorro bruto, indicador que nos dice el número de años de ahorro necesarios para hacer frente a la deuda viva, aumentó a 4,8 años, siendo de 12,1 años para las CC.AA. del art. 151, y de 16,5 años para Andalucía.

Los límites y restricciones de la LOFCA, y el ligero incremento de la autonomía financiera no lograron evitar el comportamiento heterodoxo del endeudamiento autonómico.

Otros factores, como la desfavorable evolución del ciclo económico, los altos tipos de interés, la necesidad de cofinanciar con presupuesto autonómico los fondos estructurales y la insuficiencia financiera derivada de la escasa autonomía financiera en la vertiente de ingresos tributarios, pueden explicar parcialmente este comportamiento.

No obstante, en mi opinión, fue la ineficiencia e insuficiencia de los límites y restricciones, que intentaron suplir la falta de coordinación Comunidades-Estado, la auténtica causa de este desorden presupuestario autonómico, como lo demuestra el comportamiento ortodoxo y equilibrado de los saldos presupuestarios y del endeudamiento tras los acuerdos de 1992 en el seno del CPPF, que dan nacimiento a los Escenarios Presupuestarios Consolidados, frente a las tesis que abogan por un problema estructural derivado de la escasa autonomía y suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas.

Al final del periodo (1991), el Estado, alarmado por esta situación, trató de frenar el endeudamiento de las Comunidades Autónomas utilizando restrictivamente su capacidad administrativa de autorizar emisiones de valores, así como de autorizar el endeudamiento exterior, no permitiendo nuevas emisiones de deuda o préstamos en divisas.

A su vez el Banco de España inquietó a las entidades financieras y a los mercados de capitales, el advertir que el Estado no asumía la responsabilidad de la deuda autonómica, lo cual acabó por dañar la imagen de las CC.AA. ante los mercados financieros, provocando un retraimiento de la oferta financiera y una elevación de las primas de riesgo. Bancos y Cajas se vieron alarmados por las sugerencias del Banco de España, dificultándose la apelación al crédito bancario.

Es a partir de este momento, que empieza a funcionar la disciplina impuesta por los mercados financieros al comportamiento heterodoxo de las Comunidades Autónomas, vía racionamiento del crédito y altos costos financieros. Los mercados financieros se convierten en jueces del deficiente comportamiento presupuestario de las CC.AA., induciendo comportamientos de corrección presupuestaria, con mayor eficiencia que lo habían hecho los límites y restricciones de la LOFCA.

El periodo de saneamiento, estabilidad y coordinación (1992-2001): los Escenarios de Consolidación Presupuestaria

La etapa 1992-2001, es un período de coordinación y consenso presupuestario entre Comunidades Autónomas y Estado, de saneamiento y planificación financiera, de políticas de endeudamiento más racionales, más diversificadas y planificadas.

El principio de coordinación del endeudamiento autonómico con la Hacienda Central, por el cual se establece el Consejo de Política Fiscal y Financiera, con la misión de coordinar las políticas de endeudamiento autonómicas entre sí, y con el Estado, no se hace efectivo hasta el Acuerdo del CPPF de 20 de noviembre, en el que se fijan los Escenarios de Consolidación Presupuestaria para el quinquenio 1992-1996, a través de los cuales se establecen límites máximos individuales de déficit y deuda pública para cada una de las Comunidades, en un proceso de consenso y coordinación, que resulta ser más efectivo para la reducción del déficit y endeudamiento, que el establecimiento de límites y controles rígidos.

La búsqueda de beneficios políticos a través del endeudamiento a largo plazo, y la inducción a comportamientos estratégicos de endeudamiento excesivo por parte de las Comunidades Autónomas, bajo la presunción de que el Estado al final acudiría en su ayuda, forzando transferencias de ingresos estatales, son comportamientos que, según algunos autores, se habían producido. Lo cual justificaba la necesidad de coordinación y consenso a través de los ECP en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. (Pérez García 1997, Roig 1987).

En una etapa donde mejora notablemente la imagen de las Administraciones Territoriales ante los mercados financieros, aumenta el rating de solvencia de muchas de las Comunidades Autónomas y se impulsa la financiación vía emisiones de deuda autonómica, en los mercados nacionales y extranjeros. A partir de este Acuerdo, se diversifican los instrumentos de financiación, aumentando notablemente el peso de los valores y reduciéndose la apelación al crédito bancario.

Pero quizás sea el consenso y coordinación de las relaciones Estado-Comunidades, dentro de un horizonte de planificación financiera a medio plazo (planes quinquenales) y de racionalización presupuestaria, lo que en mayor medida inclina a los mercados a absorber los volúmenes crecientes de la deuda pública autonómica en un contexto de continua mejora de la credibilidad financiera de las Administraciones Autonómicas.

Así como en la anterior etapa se habían observado comportamientos de gestión financiera no ortodoxos (excesiva apelación al crédito bancario, sesgo hacia el corto plazo, escasa diversificación en instrumentos y mercados financieros, excesiva utilización de la deuda de proveedores, ...), en ésta última, se planifica la financiación y el endeudamiento, se racionaliza su utilización, se diversifican los fuentes de financiación (mercados financieros internacionales y nacionales), así como los productos financieros, mayor apelación a la financiación de valores mediante emisiones de deuda pública a corto plazo (pagarés y letras) y a largo plazo (bonos y deuda), y se inicia la utilización de nuevos instrumentos financieros.

Aumenta el peso específico de la financiación en valores que alcanza casi el 50% en el año 2000, disminuye el porcentaje del crédito bancario, sobre todo el de corto plazo (tesorería), y aumenta la financiación en divisas y otros productos financieros.

Cuatro años después, el 23 de septiembre de 1996, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, aprueba un nuevo Sistema de Financiación de las CC.AA. Para el quinquenio 1997-2001, el papel principal en la financiación de competencias se pretende que corresponda a los ingresos tributarios que gestionarán las Comunidades.

Se quiere dotar a las CC.AA. de una mayor autonomía financiera y corresponsabilidad fiscal mediante la cesión de un porcentaje de la tarifa del IRPF, con potestades normativas, (atribución de un 15% de la recaudación territorial del IRPF hasta alcanzar el 30%) y participación en las tareas de dirección y control de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, completado con la creación de un Fondo de Solidaridad. Se otorgó también capacidad normativa en otros tributos cedidos.

El nuevo modelo, al mismo tiempo que confería mayor autonomía y corresponsabilidad financiera, implicaba incertidumbre en los ingresos autonómicos (dada la fuerte exposición al ciclo económico del IRPF), y asimetría de su potencial recaudatorio entre las distintas CC.AA., en función de sus niveles de desarrollo y ritmos de crecimiento.

El Acuerdo alcanzado en abril de 1998 en el seno de CPFF proporcionó mayor estabilidad a los recursos de las CC.AA. y mayor suficiencia y corresponsabilidad, al limitar los efectos adversos sobre las CC.AA. de descensos en la presión fiscal de IRPF provocados por el Estado.

Resumiendo, los escenarios de consolidación presupuestaria posibilitaron unas relaciones más armoniosas entre Estado y Comunidades, permitiendo la coordinación y el consenso en la política presupuestaria y en el endeudamiento de las CC.AA., y el nuevo sistema de financiación

aportó mayor autonomía y suficiencia financiera, así como corresponsabilidad fiscal. Ambos factores posibilitaron mayor suficiencia y ortodoxia financiera, mayor capacidad de generación de ahorro bruto y, como consecuencia, de capacidad inversora, mayor racionalización y planificación financiera en los planes quinquenales, y como consecuencia de ello, una mejora en la sostenibilidad financiera del endeudamiento de las CC.AA. y una notable reducción de sus déficit públicos. Se llegará a equilibrio en el año 1999, año en que el déficit no financiero de las CC.AA. se reduce hasta 7,8 millones de euros, alcanzando Andalucía, en el año 2001, el déficit no financiero cero.

Todos los ratios financieros mejoran: la carga financiera sobre ingresos corrientes de las CC.AA. se reduce del 8,5% (1996) al 6,7% (1999), el ahorro bruto sobre ingresos corrientes aumenta del 8,2% (1992) al 11,6% (1999) y en Andalucía del 3,7% (1996) al 6,3% (1999).

El número de años de ahorro bruto para amortizar la deuda viva desciende de 4,5 años a 2,1 años para el conjunto de las CC.AA. y en la Comunidad Autónoma de Andalucía de 16,5 años (1993) a 7,4 años (1999).

Estos son los resultados excepcionales de la evolución del saldo presupuestario y del endeudamiento al final del quinquenio 1996-2001, año en el que nace un nuevo y, aparentemente, definitivo modelo de financiación autonómica que proporciona más autonomía, suficiencia y corresponsabilidad financiera y, aparentemente también, más estabilidad, modelo que nace con el consenso de todos los partidos. Año también de la promulgación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, que amenaza con cercenar la autonomía financiera de las CC.AA., al obligarles a la liquidación de sus presupuestos bajo el principio de déficit cero y al limitar la capacidad de endeudamiento en dichas Comunidades.

9. CONCLUSIONES

La literatura económica justifica la política de endeudamiento de las Haciendas Subcentrales, cuando éstas se atienen a la "regla de oro", cuando su finalidad es financiar inversiones. Los principios de equidad intergeneracional, no fricción impositiva, estabilización de la presión fiscal y adecuación de la financiación al periodo de vida útil y de flujos de rentas de las inversiones, lo justifican.

No obstante, el consenso académico apuesta también por el establecimiento de límites o restricciones al endeudamiento territorial, en parte para preservar los objetivos macroeconómicos de política económica y evitar el "efecto expulsión" del sector privado, y en parte también para evitar comportamientos de obtención de beneficios políticos, de situaciones de discriminación entre Entes Territoriales, así como también de insolvencia, que acabarían dañando la imagen y la credibilidad financiera del resto de los Entes Territoriales ante los mercados financieros.

La legislación española, en general, es respetuosa con estos principios (al menos hasta la promulgación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria), al permitir el endeudamiento para financiar inversiones (regla de oro) y al establecer límites que eviten comportamientos

excesivos o heterodoxos. No obstante, algunas de las bases para su cálculo no parecen eficientes (carga financiera sobre ingresos financieros en vez de sobre ahorro bruto), y otras limitaciones (como las autorizaciones previas para emitir deuda o financiarse en divisas), son de difícil fundamentación bajo argumentos académicos.

Los mercados financieros colaboran con la disciplina normativa, al penalizar comportamientos heterodoxos de déficit o endeudamiento excesivos, convirtiéndose en jueces objetivos, que imponen al final la corrección de estas desviaciones de la ortodoxia presupuestaria, mediante el racionamiento de la financiación y la penalización derivada de altas primas de riesgo y costes financieros.

La política de endeudamiento de las CC.AA., y el análisis de los periodos observados, ponen de manifiesto que la coordinación y consenso a través de los ECP en el seno del CPFF, unida a modelos de financiación autonómica que impulsen la autonomía y suficiencia financiera y la corresponsabilidad fiscal, son más importantes para evitar los déficit y endeudamientos excesivos, que el establecimiento de límites y restricciones, los cuales resultaron inoperantes hasta el nacimiento de los ECP.

El análisis de la evolución del endeudamiento autonómico pone también de relieve el importantísimo papel de los mercados financieros como factores disciplinantes.

A partir de los ECP la sostenibilidad del endeudamiento de las Comunidades Autónomas mejora excepcionalmente, como puede comprobarse por todos los ratios financieros analizados, así como por la tendencia al equilibrio presupuestario, y esto con un endeudamiento creciente en términos absolutos, pero más sostenible financieramente.

Lo cual pone de relieve que el nivel de endeudamiento no es la variable clave para evaluar la ortodoxia financiera de las CC.AA., sino su sostenibilidad financiera.

Sostenibilidad financiera que es un concepto dinámico, que está en función de la capacidad de generar eficiencia por parte de las CC.AA., mediante la planificación financiera, la capacidad de generar nuevos ingresos y de optimizar gastos, la mejora en los procesos de gestión y recaudación, y, en definitiva, la capacidad de generar un potencial de crecimiento del ahorro bruto futuro, capaz de sostener la carga financiera planificada.

Es desde este punto de vista, desde el que cabe cuestionarse la necesidad e idoneidad de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las Administraciones Territoriales (por lo menos en cuanto a la rigidez de su planteamiento), al implicar un endeudamiento neto cero de las CC.AA., reduciendo las posibilidades de endeudamiento al ritmo de vencimiento de la deuda viva. Lo cual, ni parece necesario a la vista del comportamiento excepcional y ortodoxo de las CC.AA. desde los ECP, ni parece aceptable desde un planteamiento científico, al atentar contra los principios enunciados al inicio y al impedir la planificación financiera plurianual bajo el principio de sostenibilidad financiera. Limita a su vez, la autonomía financiera de las CC.AA. y la capacidad inversora y proveedora de servicios sociales de las CC.AA., perpetuando de esta manera las asimetrías y desigualdades de capital social entre las CC.AA. del Estado español.

ANEXOS

CUADRO N°1:
EVOLUCIÓN DEL SALDO NO FINANCIERO DE LAS CC.AA.
(millones de pesetas en términos de derechos y obligaciones reconocidos)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
CC.AA. Régimen Foral																		
Navarra	1.473	9.209	-6.631	4.093	9.945	3.105	40.485	-14.021	-45.892	-36.031	-29.219	-5.128	6.906	7.699	19.803	5.315	11.139	522
País Vasco	-733	781	-4.091	9.292	19.671	-12.564	-28.377	-17.828	-5.088	-39.407	-22.312	-29.053	-432	-7.556	46.190	77.266	81.557	23.365
Total Grupo	740	9.989	-10.722	13.386	29.619	-9.459	12.108	-31.849	-50.981	-75.038	-51.531	-34.181	6.474	144	64.993	82.581	92.696	23.887
CC.AA. Régimen Común.																		
Art. 143																		
Aragón	3.520	1.010	4.303	6.435	-2.561	-2.716	-14.039	-32.768	-23.555	-27.491	-30.484	-3.285	-16.218	-7.491	3.476	4.673	-15.762	-20.668
Castilla-La Mancha	3	-165	-998	20.144	-1.040	-9.048	10.615	-14.264	-17.785	-11.689	-11.191	-6.802	-10.010	-3.338	-3.847	-3.344	-2.847	0
Castilla y León	856	-863	-1.467	14.840	6.994	-2.104	-5.162	-31.222	-20.028	-22.736	-14.454	-12.059	-4.815	4.696	-4.563	-2.116	14.427	-1.494
Extremadura	8.657	1.948	429	3.223	-3.313	3.177	10.578	-10.775	-27.321	-12.153	-1.700	-396	-1.318	1.991	6.364	3.170	-11.358	-2.618
Asturias	114	6.155	-441	-4.264	-786	-3.959	-9.538	-11.328	-14.741	-8.909	-1.470	1.190	-4.451	-8.083	-13.370	-4.195	-9.523	-15.501
Baleares	-27	-1.530	-3.673	-4.071	-2.75	-3.634	12.914	-12.418	-10.408	-2.949	2.318	293	3.061	-1.784	5.546	3.737	1.424	976
Cantabria	1.494	536	1.969	-2.746	-3.492	-10.943	-16.303	-14.588	2.904	1.963	27.979	9.000	1.648	685	1.651	-9.315	1.181	-3.099
Madrid	10.342	5.016	-6.445	-7.082	-17.403	-42.107	-53.409	-55.662	-47.256	-33.408	-52.779	-42.048	-44.709	-7.826	1.204	-7.842	12.666	-7.698
Murcia	-421	-3.141	-5.984	-675	-633	-9.571	-15.507	-14.116	-8.923	-6.534	-4.692	-987	1.064	-1.540	-1.816	398	-247	-307
La Rioja	-187	-248	1.853	2.829	884	-417	-4.434	-8.953	-3.494	-1.095	433	-854	2.400	551	-581	-2.797	-7.043	-5.593
Total Grupo	24.351	8.719	-10.454	28.633	-21.624	-81.322	-84.286	-205.495	-170.608	-123.000	-86.040	-55.948	-73.318	-22.146	-2.304	-17.630	-17.082	-56.007
Art. 151																		
Andalucía	14.751	-6.081	-31.685	-68.550	8.358	-44.066	-139.609	-190.195	-69.237	-108.725	-115.133	-26.891	-67.267	-6.222	-20.330	37.673	-19.609	0
Canarias	-410	-3.652	1.210	4.416	48	9.191	-20.877	-33.980	-14.334	-24.005	9.846	-26.087	-27.128	-1.959	1.870	13.346	-2.858	-1.002
Cataluña	-7.732	-70.290	-58.180	-19.651	-29.661	-65.903	-42.428	-142.965	-124.533	-174.657	-93.841	-77.274	-46.038	-25.770	-17.552	-9.529	-7.053	394
Galicia	7.755	-8.900	25.028	5.562	-2.762	-19.849	-39.213	-71.852	-75.269	-57.827	-48.850	-37.563	-26.188	-20.693	-16.449	-4.294	-5.136	9.784
C. Valenciana	-6.615	-17.671	-25.686	18.259	18.957	5.496	-45.692	-89.138	-57.278	-58.959	-88.866	-42.511	-104.854	-76.992	-77.746	-103.377	-117.728	0
Total Grupo	7.750	-106.594	89.313	-59.965	-5.059	-115.130	-287.819	-528.128	-341.651	-420.074	-336.844	-210.326	-271.475	-131.637	-130.208	-66.180	-152.384	9.167
Total	32.841	-87.866	-110.489	-17.946	2.932	-205.911	-359.996	-765.472	-562.240	-618.512	-474.415	-300.454	-338.319	-153.640	-67.518	-1.229	-76.770	-22.942

Fuente: Consultores de las Administraciones Públicas.

1 Criterio de consolidación: Administración General, Organismos Autónomos Administrativos y entidades gestoras de la Seguridad Social. Para el año 2000, la consolidación de Madrid se considera Organismos Autónomos Administrativos y Comerciales. Los datos de Galicia y Canarias en 2000 hacen referencia a la Admisnitración General de la Comunidad Autónoma

CUADRO N°2:
EVOLUCIÓN DE LA DEUDA VIVA TOTAL SOBRE
INGRESOS CORRIENTES DE LAS CC.AA.
(En porcentaje)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
CC.AA. Régimen Foral								
Navarra	23,6	40,5	57,8	58,6	54,1	48,2	34,7	33,7
País Vasco	29,3	37,2	43,9	50,3	49,1	52,6	45,4	37,7
Total Grupo	26,5	38,8	50,9	54,5	51,6	50,4	40,0	35,7
CC.AA. Régimen Común								
Art. 143								
Aragón	86,3	136,3	100,9	94,3	90,6	94,8	88,5	60,2
Castilla-La Mancha	31,4	29,3	27,3	27,3	29,7	28,9	31,0	28,2
Castilla y León	46,3	56,0	47,7	48,3	42,7	44,2	42,2	38,6
Extremadura	87,7	100,1	119,9	119,0	68,4	62,5	55,9	53,6
Asturias	94,8	111,9	95,0	108,9	96,3	94,0	97,8	96,0
Baleares	95,5	113,8	95,1	92,9	78,3	76,2	44,3	42,3
Cantabria	138,6	135,2	77,9	106,9	87,5	635	60,1	39,1
Madrid ¹	124,3	130,3	147,9	163,3	133,9	115,8	104,9	71,5
Murcia	142,1	154,8	145,9	148,3	117,4	109,2	98,1	61,5
La Rioja	100,6	109,0	91,1	85,3	69,3	62,4	57,8	36,5
Total Grupo	4,8	107,7	94,9	99,5	81,4	75,1	68,1	52,8
Art. 151								
Andalucía	32,1	39,6	41,6	45,6	48,8	49,6	48,6	46,5
Canarias ¹	28,1	45,1	33,8	30,6	36,4	29,9	27,6	24,8
Cataluña ¹	37,9	46,4	53,2	68,7	73,4	76,7	72,5	70,1
Galicia	35,8	43,2	50,0	53,5	55,0	55,5	54,3	50,9
C. Valenciana	32,3	39,8	49,1	55,6	62,0	62,1	62,4	66,0
Total Grupo	33,2	42,8	45,5	50,8	55,1	54,8	53,1	51,7
Total	60,6	73,2	72,9	77,0	66,5	62,8	54,1	44,2

Fuente: Consultores de las Administraciones Públicas.

1 La información facilitada actualmente por las CC.AA. precisa las siguientes notas:

Datos de Canarias con presupuesto inicial.

Datos de Cataluña sólo de la Generalitat.

La consolidación de Madrid incluye los OAAA administrativos y comerciales.

CUADRO N°3:
EVOLUCIÓN DE LA DEUDA VIVA TOTAL SOBRE
AHORRO BRUTO DE LAS CC.AA.
(En porcentaje)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 ¹
CC.AA. Régimen Foral								
Navarra	3,5	5,3	4,7	3,0	2,7	2,3	1,5	1,7
País Vasco	1,5	2,9	3,1	5,5	3,4	4,0	2,4	1,7
Total Grupo	2,5	4,1	3,9	4,2	3,1	3,2	1,9	1,7
CC.A.A. Régimen Común								
Art. 143								
Aragón	2,9	11,6	8,0	11,2	8,0	5,5	4,7	3,6
Castilla-La Mancha	1,7	1,4	2,0	2,0	2,9	2,5	3,0	2,4
Castilla y León	1,6	2,0	2,8	3,4	2,6	2,4	2,3	1,8
Extremadura	4,6	3,5	3,8	4,5	6,5	3,7	3,0	2,4
Asturias	3,3	3,8	2,0	2,8	3,0	2,9	2,7	2,6
Baleares	2,4	3,0	1,9	2,0	1,7	1,7	1,4	1,4
Cantabria	9,2	6,7	1,6	2,7	2,3	1,8	1,6	1,7
Madrid ¹	20,0	9,5	13,9	13,0	17,7	6,5	5,1	3,7
Murcia	15,3	9,5	6,4	6,7	4,9	4,0	3,5	2,7
La Rioja	4,1	4,9	3,2	3,1	2,5	2,1	2,0	1,7
Total Grupo	6,5	5,6	4,5	5,1	5,2	3,3	2,9	2,4
Art. 151								
Andalucía	5,8	16,5	10,3	9,1	13,1	8,3	8,4	7,4
Canarias ¹	2,1	5,2	2,6	5,1	6,2	3,8	2,4	1,8
Cataluña ¹	37,1	-157,7	9,7	28,8	18,6	19,7	11,8	12,9
Galicia	5,7	5,6	7,5	9,4	9,7	6,4	6,6	4,4
C. Valenciana	5,7	6,0	9,8	10,4	-20,2	11,6	9,1	20,2
Total Grupo	11,3	12,1	8,0	12,5	5,5	10,0	7,7	9,4
Total	4,5	4,8	4,2	4,7	4,1	3,2	2,4	2,1

Fuente: Consultores de las Administraciones Públicas.

- 1 La información facilitada actualmente por las CC.AA. precisa las siguientes notas:
 Datos de Canarias con presupuesto inicial.
 Datos de Cataluña sólo de la Generalitat.
 La consolidación de Madrid incluye los OOAA administrativos y comerciales.

CUADRO N°4:
EVOLUCIÓN DEL AHORRO BRUTO SOBRE
INGRESOS CORRIENTES DE LAS CC.AA.
(En términos de derechos y obligaciones reconocidas.
Porcentaje sobre ingresos corrientes)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 ¹
CC.AA. Régimen Foral								
Navarra	6,8	7,7	12,4	19,4	19,9	20,7	23,6	19,4
País Vasco	20,0	12,8	14,3	9,2	14,5	13,2	19,1	21,6
Total Grupo	16,	11,5	13,8	12,1	15,9	15,4	20,5	21,0
CC.AA. Régimen Común								
Art. 143								
Aragón	30,1	11,8	12,6	8,4	11,3	17,3	18,7	16,8
Castilla-La Mancha	18,2	20,3	13,7	13,7	10,4	11,6	10,4	11,6
Castilla y León	28,4	28,1	17,1	14,2	16,2	18,6	18,7	21,2
Extremadura	19,2	28,7	31,9	26,4	10,4	17,0	18,8	22,3
Asturias	29,1	29,1	47,6	38,5	32,0	32,9	36,2	36,3
Baleares	39,3	38,0	49,8	47,5	47,3	45,5	30,9	31,4
Cantabria	15,1	20,2	49,4	39,6	37,7	35,2	36,9	23,3
Madrid ¹	6,2	13,7	10,7	12,6	7,6	17,9	20,6	19,1
Murcia	9,3	16,3	22,9	22,1	23,8	27,1	27,7	22,8
La Rioja	24,3	22,2	28,9	27,5	27,4	29,2	28,5	21,1
Total Grupo	18,3	20,5	20,6	17,9	15,4	20,0	20,7	20,3
Art. 151								
Andalucía	5,6	2,4	4,0	5,0	3,7	6,0	5,8	6,3
Canarias ¹	13,3	8,7	13,1	6,0	5,8	7,9	11,7	13,5
Cataluña ¹	1,0	-0,3	5,5	2,4	4,0	3,9	6,1	5,4
Galicia	6,3	7,8	6,6	5,7	5,6	8,7	8,2	11,6
C. Valenciana	5,7	6,7	5,0	5,4	-3,1	5,4	6,9	3,3
Total Grupo	4,9	3,5	5,8	4,5	3,2	5,8	6,8	6,8
Total	8,2	7,1	9,3	7,7	7,1	9,7	11,3	11,6

Fuente: Consultores de las Administraciones Públicas.

1 La información facilitada actualmente por las CC.AA. precisa las siguientes notas:
 Datos de Canarias con presupuesto inicial.
 Datos de Cataluña sólo de la Generalitat.
 La consolidación de Madrid incluye los OOAA administrativos y comerciales.

CUADRO N°5:
EVOLUCIÓN DE LA CARGA FINANCIERA PRESUPUESTARIA SOBRE
INGRESOS CORRIENTES DE LAS CC.AA.
(Capítulo III y IX de gastos en términos de obligaciones reconocidas.
Porcentaje sobre ingresos corrientes)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 ²
CC.AA. Régimen Foral								
Navarra	0,3	2,8	4,0	4,3	6,1	6,1	7,0	4,1
País Vasco	6,0	7,6	9,3	11,2	8,9	5,8	7,5	8,8
Total Grupo	4,6	6,4	7,9	9,3	8,2	5,9	7,3	7,4
CC.AA. Régimen Común								
Art. 143								
Aragón	8,5	19,0	11,3	14,3	17,5	15,5	13,9	8,2
Castilla-La Mancha ¹	2,7	3,1	6,5	4,8	5,3	4,7	4,1	6,1
Castilla y León	5,8	8,8	5,1	6,7	6,3	5,3	4,4	3,4
Extremadura	7,8	11,1	16,6	17,1	9,8	9,2	7,8	7,3
Asturias ¹	12,1	15,7	10,9	21,0	19,4	12,5	11,0	12,2
Baleares ¹	13,8	16,6	11,7	9,8	8,6	7,1	5,5	3,0
Cantabria ¹	22,6	24,4	17,1	23,9	16,0	5,7	6,7	7,1
Madrid	13,4	13,5	14,2	16,6	15,1	14,6	15,2	7,4
Murcia	21,2	23,4	21,0	21,4	16,5	20,1	20,7	12,0
La Rioja	16,8	20,1	20,0	13,4	13,5	10,2	5,4	3,4
Total Grupo	13,0	13,5	11,0	12,0	11,3	10,1	10,6	7,4
Art. 1 51								
Andalucía	4,2	6,3	7,8	6,5	7,5	6,6	8,4	7,1
Canarias	5,2	6,7	4,1	4,3	4,4	3,1	5,3	1,4
Cataluña ¹	6,9	8,3	7,1	8,5	8,9	8,3	7,0	6,7
Galicia	12,5	8,3	7,4	8,4	8,4	7,3	6,8	6,1
C. Valenciana	3,4	5,5	4,2	6,6	7,5	6,6	6,0	5,4
Total Grupo	6,0	7,0	6,6	7,2	7,8	7,0	7,2	6,1
Total	6,8	8,0	7,6	8,3	8,5	7,5	7,9	6,7

Fuente: Consultores de las Administraciones Públicas.

1 Carga corregida de amortizaciones anticipadas en Asturias (1992, 1993), Cantabria (1992, 1994), Cataluña (1992-1999), Castilla-La Mancha (1998 y 1999) y Baleares (1998, 1999).

2 La información facilitada actualmente por las CC.AA. para 1999 precisa las siguientes notas:
 Datos de Canarias con presupuesto inicial.
 La consolidación de Madrid incluye los 00.AA. administrativos y comerciales.

**CUADRO N°6:
ENDEUDAMIENTO AUTONÓMICO POR PRESTAMISTAS A JUNIO DE 2000
Administración consolidada. incluyendo crédito a corto plazo
(datos en millones de pesetas)**

Estructura por prestamistas

	Bancos	Cajas de ahorros	Ico y otras	Resto del mundo	Total de préstamos
Andalucía	38,0%	21,0%	2,1%	38,9%	380.358
Aragón	31,2%	21,3%	3,1%	44,4%	118.800
Asturias	47,5%	23,9%	0,6%	28,0%	87.852
Baleares	39,3%	0,0%	0,0%	57,4%	10.150
Canarias	73,2%	17,3%	0,0%	9,5%	61.563
Cantabria	56,5%	43,5%	0,0%	0,0%	29.450
Castilla-La Mancha	43,7%	28,8%	1,3%	26,0%	64.724
Castilla y León	18,4%	38,6%	3,4%	39,6%	97.003
Cataluña	55,3%	20,6%	5,3%	18,7%	877.686
Extremadura	37,2%	25,7%	6,4%	30,7%	98.501
Galicia	35,6%	16,7%	3,2%	44,5%	207.317
La Rioja	82,3%	17,7%	0,0%	0,0%	21.630
Madrid	28,0%	44,2%	3,5%	24,3%	579.855
Murcia	43,5%	34,3%	0,0%	22,4%	61.563
Navarra	50,0%	0,0%	0,0%	0,0%	333
País Vasco	-	-	-	-	0
C.Valenciana	52,4%	8,1%	2,4%	37,0%	392.671
Total	43,5%	24,6%	3,4%	28,5%	3.089.455

Fuente: Boletín Estadístico del Banco de España y elaboración propia.

CUADRO N°7:
DEUDA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS AL CIERRE DE 1999
(datos en millones de pesetas)

	Moneda		Modalidad		Finalidad		Total deuda
	Euros	Divisas	Préstamos	Valores	Inversiones	Tesorería	
<i>CC.AA. Régimen Foral</i>							
Navarra	114.099,03	0,00	3.449,02	110.650,02	114.099,03	0,00	114.099,03
País Vasco	251.254,65	56.790,70	0,00	308.045,35	308.045,35	0,00	308.045,35
Total Grupo	365.353,68	56.790,70	3.449,02	418.695,37	422.144,38	0,00	422.144,38
<i>CC.AA. Régimen Común</i>							
Art. 143							
Madrid	442.530,04	28.252,63	272.995,67	197.787,00	385.125,41	85.657,26	470.782,67
Murcia	94.457,14	0,00	61.582,72	32.874,42	94.457,14	0,00	94.457,14
Extremadura	103.195,03	0,00	103.195,03	0,00	103.195,03	0,00	103.195,03
Asturias	97.042,53	0,00	97.042,53	0,00	97.042,53	0,00	97.042,53
Aragón	152.942,01	0,00	130.363,43	22.578,58	152.942,01	0,00	152.942,01
Baleares ¹	36.084,33	0,00	8.509,33	27.575,00	36.084,33	0,00	36.118,01
La Rioja	21.405,56	0,00	21.405,56	0,00	18.405,56	3.000,00	21.405,56
Cantabria	36.857,00	0,00	35.636,00	1.221,00	36.857,00	0,00	36.857,00
Castilla y León	152.549,00	0,00	86.613,00	65.936,00	144.549,00	8.000,00	152.549,00
Castilla - La Mancha	90.853,00	0,00	59.553,00	31.300,00	90.203,00	650,00	90.853,00
Total Grupo 143	1.227.915,65	28.252,63	876.896,27	379.272,00	1.158.861,01	97.307,26	1.256.201,95
Art. 151							
Cataluña ²	1.335.847,14	0,00	601.609,85	734.237,29	1.073.599,84	262.247,30	1.335.847,14
Galicia	395.925,36	43.649,81	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	439.575,17
C. Valenciana	634.965,04	39.328,02	247.986,82	426.306,24	596.288,86	78.004,20	674.293,06
Andalucía	904.657,00	163.838,00	339.616,00	728.879,00	958.495,00	110.000,00	1.068.495,00
Canarias	125.174,48	5.741,92	77.629,46	53.286,94	130.916,40	0,00	130.916,40
Total Grupo 151	3.396.569,02	252.557,75	1.266.842,12	1.942.709,47	2.759.300,1	450.251,49	3.649.126,76
TOTAL CC.AA.	4.989.838,3	337.601,1	2.147.187,4	2.740.676,8	4.340.305,49	547.558,8	5.327.473,1

BIBLIOGRAFÍA

- AFI-analistas Financieros Internacionales: "Perspectivas para el endeudamiento de las Comunidades Autónomas", *Cuadernos de Información Económica*, FIES, número 84, 1994; páginas 45-51.
- Biescas Ferrer, J.A.: "El Consejo de Política Fiscal y Financiera; cooperación y coordinación en materia fiscal y financiera", *I Curso sobre Administraciones Públicas*, Madrid, 1996.
- Buchanan, J.M. y Flowers, M.R.: *The Public Finances An Introductory Textbook*, Richard, D. Irwin, Homewood, Illinois, 1977; traducido al español: *Introducción a la Ciencia de la Hacienda Pública*, Edersa, Madrid, 1982.
- CAP-Consultores de las Administraciones Públicas: "Las Haciendas Territoriales y su endeudamiento", *Cuadernos de Información Económica*, número 99, 1995; página 61-79.
- Dafflon, B.: *The Requirement of Balanced Local Budget: Theory and Evidence from the Swiss Experience*, en Pola, G., France, G., y Levaggi, R (eds.), 1996; pág. 228-250.
- Epple, D. y Spatt, C.: "State Restrictions on Local Debt Their Role in Preventing Default", *Journal of Public Economics*, volumen 29, núm. 2, 1986; pág. 199-221.
- Ezquiaga, I., "La dinámica financiera de las Comunidades Autónomas", *Análisis Local, Hacienda, Finanzas y Organización de las Administraciones Territoriales*, Consultores de las Administraciones Públicas, número 2, 1995; página 3-17.
- Ezquiaga, I.; Ferrero, A. y García, F.: "El endeudamiento autonómico. Un enfoque financiero". *Cuadernos de Información Económica*, número 132-133, 1998; páginas 157-176.
- Inman, R.P.: "Public Debts and Fiscal Politics": How to Decide?, *The American Economic Review*, volumen 80, número 2, 1990; página 81-85.
- King, D.N.: *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*, George Allen & Unwin, Londres, 1984; trad. espi. *La Economía de los gobiernos Multi-Nivel*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988.
- Lane, T.D.: "Market Discipline", *Staff Papers*, Internacional Monetary Fund., volumen 40, número 1, 1993; páginas 53-88.
- Monasterio Escudero, C.: "Corresponsabilidad fiscal: problemas de definición y elección de instrumentos", *Hacienda Pública Española*, monográfico 1/1992; pag. 27-34

- Monasterio Escudero, C. y Suarez Pandiello, L.: *El endeudamiento autonómico. Teoría y evidencia empírica*. Centro de Estudios sobre Economía Pública de la Fundación Banco Bilbao Vizcaya, Bilbao, 1993.
- Monasterio Escudero, C.; Sánchez Alvarez, I. y Blanco Angel, F.: *Controles internos del endeudamiento versus racionamiento del crédito. Estudio especial del caso de las Comunidades Autónomas*. Centro de Estudios sobre Economía Pública de la Fundación Banco Bilbao Vizcaya. Bilbao, 1999.
- Pérez García, F.: "El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: Eficiencia y equidad". *XXIII Reunión de Estudios Regionales*, Mimeo, 1997.
- Poterba, J.M.: "Capital Budgets, Borrowing Rules, and State Capital Spending". *Journal of Public Economics*, volumen 56, número 2, 1995; página 165-187
- Roig Alonso, M.: "El endeudamiento de los distintos niveles de Administración Pública", *Papeles de Economía Española*, número 33, 1987; páginas 155-171.
- Valles. J.: *El control de la deuda Subcentral: análisis técnico y aplicado. El endeudamiento Autonómico*. 2001.
- ICE 2001. Nº 790.