

EL DEBATE SOBRE EL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Julio López Laborda
Universidad de Zaragoza

INTRODUCCIÓN

Para hablar del debate sobre el endeudamiento público de las Comunidades Autónomas, voy a dividir esta reflexión en cuatro partes que tendrán una extensión desigual. Seguramente, la más importante sea la última, pero me parece importante contextualizarla, y por eso empezaré con unos brevísimos aspectos generales sobre la descentralización en España para, a continuación, referirme a la distribución de competencias entre el nivel central y las Comunidades Autónomas y, en tercer lugar, a la distribución de ingresos.

En la cuarta parte me ocuparé del endeudamiento público de las Comunidades Autónomas y las reglas de disciplina fiscal, es decir, de las normas que regulan el déficit y la deuda del nivel regional de gobierno en España, examinando en qué medida las Comunidades Autónomas han respetado o no esas reglas, esto es, cuál ha sido su comportamiento en la práctica. Presentaré algunos gráficos y algunas cifras para confrontar las normas con la realidad.

1. ASPECTOS GENERALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN ESPAÑA

Como es sabido, en España, desde 1978, hay tres niveles de gobierno: el central, el regional y el local. Hablar de esos tres niveles es una simplificación porque, dentro del nivel local, realmente hay diversos niveles o sub-niveles de gobierno: las provincias, los municipios y, en Aragón, incluso unos entes locales intermedios entre las provincias y los municipios que son las comarcas.

Ciñéndonos al nivel regional, en España hay 17 Comunidades Autónomas más 2 Ciudades Autónomas que son las ciudades africanas de Ceuta y Melilla, que podríamos decir que son un híbrido entre un ente municipal y una Comunidad Autónoma. Las Comunidades Autónomas españolas son extraordinariamente heterogéneas. Si nos fijamos en el mapa de España, esa heterogeneidad ya es geográfica, física: obsérvese el tamaño tan dispar de las Comunidades Autónomas, por ejemplo, comparando Andalucía y La Rioja o Navarra; hay Comunidades Autónomas continentales e insulares; la estructura administrativa también es muy diversa: Comunidades Autónomas con muchas provincias y otras con una única provincia.

1. Las Comunidades Autónomas



Algunas cifras nos permiten resumir esta heterogeneidad:

- La diferencia de renta: el País Vasco es la Comunidad Autónoma más rica, con más de 30,000 euros per cápita de renta, casi el doble que Extremadura, que no llega a 17,000.
- El índice de pobreza: para el conjunto de España es un 19.5%; en Navarra es el 7.4%, frente al 36% en Extremadura.
- La población: más de 8 millones de habitantes en Andalucía, frente a 300,000 en la Rioja.
- La superficie, tal como ya se ha señalado: Castilla y León tiene una extensión de 94,000 Km²; Baleares no llega a 5,000.
- El número de provincias y de municipios que hay en cada Comunidad Autónoma: en España hay unos 8,100 municipios, de los que 2,200 están en Castilla y León, y en Murcia, 45.
- La atribución de competencias: hubo una diferencia inicial entre Comunidades Autónomas, ya que un grupo de Comunidades accedió con antelación a un nivel de competencias más elevado, competencias que básicamente se referían a los servicios de sanidad y de educación; esas diferencias ya han desaparecido y en la actualidad todas las Comunidades Autónomas ejercen sus competencias sustancialmente en las mismas materias.
- Hay una diferencia fundamental en el régimen de financiación regional, de obtención de ingresos. Aquí hay dos sistemas de financiación radicalmente distintos, que son el régimen común o general, que es el que se aplica a todas las Comunidades Autónomas, salvo al País Vasco y Navarra, que tienen un régimen especial de financiación, un régimen foral. Es una diferencia no solo formal, sino también en términos de los ingresos que proporciona cada sistema: aunque las competencias que ejercen todas las Comunidades son prácticamente las mismas, las Comunidades de régimen foral disponen de un 50% más de recursos per cápita que las de régimen común. La Comunidad de Canarias y las

Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla también disfrutan de algunas peculiaridades fiscales, derivadas de su localización geográfica.

1. Aspectos generales

- Desde 1978, tres niveles de gobierno: central, regional y local
 - 17 Comunidades Autónomas (más Ceuta y Melilla), muy heterogéneas:
 - ✓ **RENTA:** País Vasco: 31.314 euros p. c. // Extremadura: 16.828 euros p. c.
 - ✓ **POBREZA:** Navarra: 7,4% // Extremadura: 36,2%
 - ✓ **POBLACIÓN:** Andalucía: 8.370.975 // La Rioja: 322.415
 - ✓ **SUPERFICIE:** Castilla y León: 94.225 Km2 // Baleares: 4.992 Km2
 - ✓ **NÚMERO DE PROVINCIAS:** Castilla y León: 9 // Navarra: 1
 - ✓ **NÚMERO DE MUNICIPIOS:** Castilla y León: 2.248 // Murcia: 45
 - ✓ **ATRIBUCIÓN INICIAL DE COMPETENCIAS:** "Nivel alto" y "nivel bajo"
 - ✓ **SISTEMA DE FINANCIACIÓN:** Foral (País Vasco y Navarra) // Común (resto)
-

Fuente: elaboración propia.

2. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Para analizar las competencias autonómicas he adaptado un cuadro del profesor Aja, que creo muestra bien cómo se distribuyen en la Constitución las competencias entre el nivel central y las Comunidades Autónomas.

2. La distribución de competencias

Competencias exclusivas de las CC. AA.	Competencias concurrentes	Competencias compartidas	Competencias exclusivas del nivel central
Instituciones autonómicas	Ordenación general de la economía	Legislación laboral	Defensa y fuerzas armadas
Agricultura y ganadería	Educación	Legislación mercantil y penitenciaria	Relaciones internacionales
Turismo	Régimen local	Propiedad intelectual e industrial	Nacionalidad
Asistencia y servicios sociales	Sanidad	Legislación sobre productos farmacéuticos	Comercio exterior y régimen aduanero
Caza y pesca	Crédito y Cajas de Ahorro		Sistema monetario
Comercio y consumo	Administraciones Públicas y funcionarios		Ordenación del crédito, banca y seguros
Industria	Medio ambiente		Hacienda General
Urbanismo y vivienda	Medios de comunicación		Infraestructuras de ámbito estatal
Infraestructuras de ámbito regional			

Fuente: E. Aja (1999) y elaboración propia.

Esta matriz hay que leerla de izquierda a derecha: en la columna de la izquierda están las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas. Aquí la idea es, seguramente, que hay un interés exclusivo de la Comunidad Autónoma en esas materias, hay un beneficio exclusivo para los residentes en cada jurisdicción y, por lo tanto, las competencias son privativas de cada

Comunidad Autónoma: instituciones económicas, agricultura, turismo, asistencia y servicios sociales o infraestructuras de ámbito regional. A medida que nos desplazamos hacia la derecha, el interés ya no es exclusivo de la región, empieza a aparecer un interés nacional (por ejemplo, llevar a cabo la función de redistribución de la renta o garantizar la movilidad de los ciudadanos por todo el territorio nacional) o efectos externos (políticas que, desarrolladas en una Comunidad, producen además efectos en otras), de forma que, a medida que va siendo mayor el interés general o las externalidades, también va aumentando la intervención del nivel central en esas materias, y por eso hablamos de competencias concurrentes o compartidas, hasta llegar a las competencias exclusivas del nivel central.

He resaltado dos competencias concurrentes en las que hay intervención conjunta del nivel central (que fija la legislación básica en la materia) y de las Comunidades Autónomas: los servicios de educación y sanidad. Estas son, seguramente, las dos competencias más importantes de las Comunidades Autónomas desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo. Entre ambas representan más del 65% del presupuesto de las Comunidades Autónomas.

Si nos vamos hasta el extremo derecho de la matriz, ahí nos encontramos con los bienes públicos nacionales y con las funciones de estabilización y redistribución. Aquí pesa de manera fundamental el interés general y, por eso, se trata de competencias exclusivas del nivel central, Son las funciones clásicas del nivel central en casi cualquier país descentralizado: defensa, relaciones internacionales, nacionalidad, sistema monetario, ordenación del crédito, hacienda general, infraestructuras de ámbito nacional.

Vamos a comentar, a continuación, algunas cifras para tener una idea de la importancia que ha alcanzado el nivel regional de gobierno en España y para ver cómo se está concretando en la práctica el reparto competencial.

2. La distribución de competencias

Algunos indicadores del grado de descentralización. Las CC. AA.:

- gestionan un 36 por 100 del gasto no financiero total
- gestionan un 24 por 100 de los ingresos no financieros totales
- realizan el 41 por 100 de la inversión pública total
- emplean al 54 por 100 de los empleados públicos totales
- se han especializado en la prestación de los servicios públicos fundamentales del Estado del Bienestar: educación, sanidad y servicios sociales: **un 72% de todo el gasto autonómico**
- ¡1.967 traspasos entre 1978 y 2011!

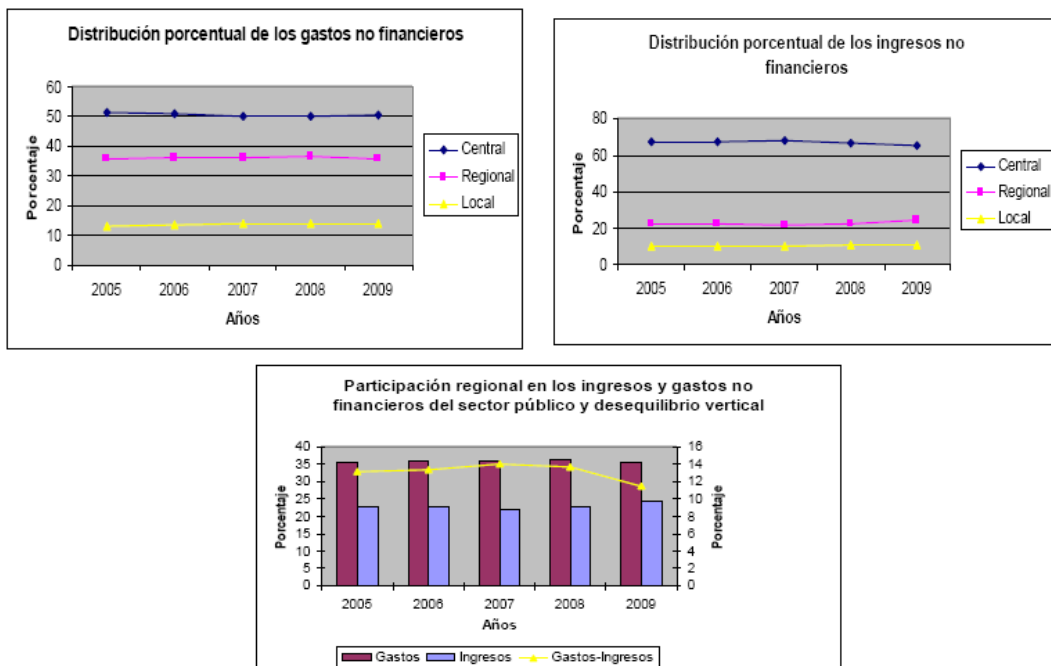
Fuente: elaboración propia.

En la actualidad, las Comunidades Autónomas gestionan un 36% de los gastos no financieros de todo el Estado (una cifra superior a la de muchos países federales, sobre todo si tenemos en cuenta que, en el año 1978, este porcentaje era cero); son responsables de un 24% de los ingresos no financieros; realizan el 41% de la inversión pública total (las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales son responsables del 70% de la formación bruta de capital de las Administraciones Públicas); emplean al 54% de los empleados públicos totales; y se han especializado -y este es un dato sobre el que insistiré más adelante- en la prestación de los servicios fundamentales del Estado de Bienestar: la educación, la sanidad y los servicios de asistencia social, que absorben un 72% de todo el gasto autonómico.

Para tener una idea adicional de la intensidad y envergadura del proceso de transferencia de competencias desde el Estado hacia las Comunidades Autónomas, debe subrayarse que, desde el año 1978 hasta la actualidad, se han realizado casi 2,000 traspasos de competencias, esto es, más de 100 de media para cada Comunidad. Un proceso, por lo tanto, rápido, muy intenso y que ha llevado a unos niveles de descentralización muy significativos.

En los siguientes gráficos se refleja cómo se reparten los gastos y los ingresos no financieros entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los Entes Locales.

2. Descentralización de gastos e ingresos



Fuente: elaboración propia, con datos de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

Como puede observarse, en los últimos años, el proceso de descentralización es muy estable. El Estado central gestiona aproximadamente un 51% del gasto no financiero total en España, las Comunidades Autónomas, un 36%, y el 13%

restante, los Entes Locales. Lo curioso es que, si nos fuéramos hacia atrás, hasta el año 1979, lo que observaríamos sería que el Estado gestionaba el 90% de gasto público total, las Comunidades Autónomas un porcentaje nulo, porque surgieron en aquel momento, pero los Entes Locales seguían gestionando un porcentaje similar al actual. Es decir, que la descentralización en España, en estos más de 30 años, ha tenido como objetivo fundamental la consolidación del nivel regional.

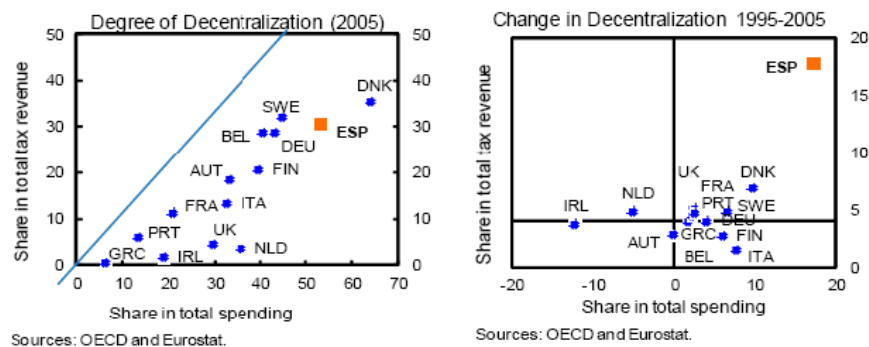
En materia de ingresos no financieros, la distribución también es bastante estable en los últimos años, pero la escala es distinta: en este caso, el nivel central es responsable de, aproximadamente, un 65% de los ingresos totales, el nivel autonómico, de poco más del 20%, y el nivel local, del 10%.

Si comparamos los dos gráficos de ingresos y gastos, obtenemos una imagen del desequilibrio fiscal vertical, que nos muestra en qué medida el conjunto de Comunidades Autónomas precisa de transferencias para poder financiar sus gastos, ya que su participación en los ingresos es algo menor que en los gastos. La diferencia entre gastos e ingresos se ha mantenido durante los últimos años en torno al 14%. Esto quiere decir que las Comunidades Autónomas, aunque, como enseguida veremos, obtienen una buena parte de sus ingresos con sus propios recursos, siguen siendo dependientes en alguna medida de las transferencias del nivel central, aunque cada vez en un porcentaje menor.

Los dos siguientes gráficos se refieren a la Unión Europea, pero, por lo que respecta a la ubicación de España, serían prácticamente iguales si los refiriéramos a los países de la OCDE. El primer gráfico refleja, para el año 2005, en el eje horizontal, cuál es la participación de los Entes subcentrales en el gasto total de cada país y en el eje vertical, cuál es su participación en los ingresos totales. Comprobamos que España es de los países más descentralizados en gasto y en ingreso en la Unión Europea, solo superada por Dinamarca, un país fuertemente descentralizado a nivel local.

En el segundo gráfico se adopta una perspectiva temporal: qué ha ocurrido con la descentralización entre 1995 y 2005 (si lo prolongáramos hasta la actualidad, la conclusión seguiría siendo probablemente la misma). Ahora lo que vemos es cómo ha variado el grado de descentralización en los gastos y en los ingresos. España, es el país de la Unión Europea, y de la OCDE, en el que, con mucha diferencia, más incremento de la descentralización se ha producido en esos diez años.

2. Ratios de descentralización en la UE, 1995-2005



Fuente: Fondo Monetario Internacional (2010, p. 56).

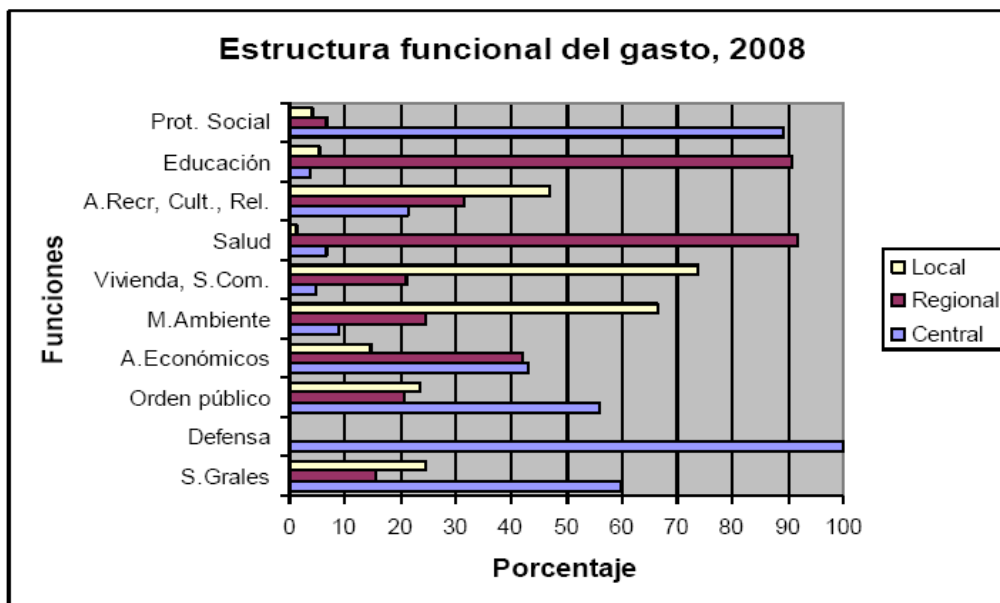
Finalmente, para reforzar la información precedente sobre la distribución de competencias entre niveles de administración, vamos a comprobar cuál es el peso de cada nivel de gobierno en las funciones de gasto público: qué hacen efectivamente el nivel central, el nivel regional y el nivel local. El siguiente gráfico refleja la distribución funcional del gasto en el año 2008. Para cada una de las diez funciones de gasto se representa cuál es la importancia relativa de la intervención de cada nivel de gobierno.

El nivel central gestiona el cien por cien del gasto en defensa, y porcentajes significativos del gasto en protección social (pensiones, prestaciones por desempleo) y servicios generales y orden público.

Como ya se apuntó más arriba, las Comunidades Autónomas se especializan en sanidad, educación y asuntos económicos. Y las Entidades Locales, en vivienda y servicios comunitarios, medio ambiente y actividades recreativas, culturales y religiosas.

En definitiva, la actuación efectiva de los distintos niveles de administración se corresponde con el reparto normativo de competencias y también, en buena medida, con las recomendaciones que sobre esta materia realiza la teoría del federalismo fiscal.

2. Distribución funcional del gasto



Fuente: elaboración propia, con datos de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

3. LA DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS

¿Cómo financian las Comunidades Autónomas de régimen común sus competencias de gasto? Repasemos brevemente la información fundamental sobre este asunto, resumida en el cuadro siguiente.

Primero, en España, de acuerdo con la Constitución, el nivel central tiene la competencia para diseñar, mediante una ley orgánica, el sistema de obtención de recursos por las Comunidades Autónomas. Esa ley orgánica existe desde el año 1980, aunque ha experimentado varias modificaciones: se trata de la LOFCA, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. Lógicamente, esta competencia estatal no se puede ejercer con independencia de las Comunidades Autónomas, debe existir una negociación multilateral en el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, que es un órgano paritario de coordinación financiera entre el nivel central y todas las Comunidades Autónomas. Lo anterior se complementa, además, con la negociación bilateral del nivel central con cada Comunidad Autónoma a través de las diferentes Comisiones Mixtas.

3. La distribución de ingresos: el régimen común

- **El nivel central tiene competencia para definir el sistema de financiación autonómica:**
 - La Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA)
 - La negociación multilateral: el Consejo de Política Fiscal y Financiera
 - El complemento de la bilateralidad: las Comisiones Mixtas
- **Los elementos básicos del sistema de financiación de régimen común:**
 - La cuantificación de **las necesidades de gasto**
 - La atribución de potestades tributarias: **los tributos cedidos**
 - La asignación de transferencias de nivelación: **los fondos de garantía, suficiencia y competitividad**
- **Otros recursos de las Comunidades Autónomas**
 - Tributos propios
 - Fondos de desarrollo (internos y externos)
 - **Recurso al crédito**

Fuente: elaboración propia.

Pues bien, la Ley Orgánica, la negociación multilateral y la negociación bilateral acaban conformando un modelo de financiación de las Comunidades Autónomas, un sistema de obtención de recursos. A continuación, expondré, de manera forzosamente simplificada, los tres elementos básicos de ese sistema de financiación. Para conocer con mayor profundidad la evolución del sistema y su última reforma, puede consultarse, entre otros trabajos, López Laborda (2006, 2010).

El primer elemento consiste en la cuantificación de las necesidades de gasto, que son el gasto en que debe incurrir una Comunidad Autónoma para poder prestar el mismo nivel de los servicios de su competencia que las demás Comunidades.

Una vez que se han cuantificado las necesidades de gasto, se articulan dos tipos de recursos para financiarlas: los tributos cedidos y las transferencias de nivelación.

Los tributos cedidos son tributos establecidos y regulados por el Estado, que cede determinadas competencias sobre los mismos a las Comunidades Autónomas. Esas competencias son el rendimiento total o parcial de esos tributos y, en algunos casos, competencias de gestión y (a partir de 1997) de regulación.

La diferencia entre las necesidades de gasto de cada región y su recaudación potencial con los tributos cedidos (es decir, su capacidad fiscal) se cubre con un conjunto de transferencias de nivelación (también llamadas de igualación o de perecuación), transferencias que, en la actualidad, son verticales y horizontales y que, en todo caso, son no finalistas, por lo que las Comunidades Autónomas pueden destinarlas a las finalidades de gasto que determinen libremente.

En el siguiente cuadro se detallan los tributos cedidos actualmente a las Comunidades Autónomas de régimen común y las competencias que pueden ejercer sobre los mismos. La competencia fundamental es sobre el rendimiento de los tributos, que pertenece total o parcialmente a la Comunidad Autónoma donde se ha generado. Pero, además, las Comunidades Autónomas, en algunos casos, pueden gestionar esos tributos y tienen la facultad de adaptar su regulación a las preferencias de sus ciudadanos.

3. Los tributos cedidos

TRIBUTO	RENDIMIENTO	GESTIÓN	NORMATIVA
IRPF	50%	NO	SÍ (cuota tributaria)
Impuesto sobre el Patrimonio	100%	SÍ	SÍ (cuota tributaria)
Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones	100%	SÍ	SÍ (cuota tributaria)
Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y AJD	100%	SÍ	SÍ (cuota tributaria)
Tributos sobre el Juego	100%	SÍ	SÍ (base imponible y cuota tributaria)
Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte	100%	SÍ	SÍ (cuota tributaria)
Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos	100%	SÍ	SÍ (cuota tributaria)
IVA	50%	NO	NO
Impuestos Especiales de Fabricación (Cerveza, Vino y Bebidas Fermentadas, Productos Intermedios, Alcohol y Bebidas Derivadas, Hidrocarburos, Labores del Tabaco)	58%	NO	NO
Impuesto sobre la Electricidad	100%	NO	NO

Fuente: elaboración propia.

Como refleja la primera columna del cuadro, casi todos los impuestos del sistema fiscal español –con la excepción señalada y lógica del Impuesto sobre Sociedades– están cedidos a las Comunidades Autónomas. En la segunda columna se especifica qué porcentaje del rendimiento generado en la región se atribuye a la misma. Puede observarse que los tres grandes impuestos –el IVA, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y los Impuestos Especiales de Fabricación– son impuestos compartidos por el Estado y las Comunidades Autónomas (y también por las provincias y algunos municipios). La recaudación de los restantes tributos se atribuye íntegramente a las regiones.

En la tercera columna se especifica si las Comunidades Autónomas tienen la capacidad de gestionar ese tributo o si sigue siendo de gestión centralizada. Nuevamente, los tres grandes impuestos son de gestión centralizada, pero casi

todos los demás pueden administrarse por las propias Comunidades Autónomas.

La cuarta columna del cuadro es especialmente interesante, ya que en ella se indica si las Comunidades Autónomas tienen la facultad de intervenir en la fijación de la cuota tributaria, decidiendo el tipo de gravamen, las reducciones, deducciones, etc. Salvo en el IVA y los Impuestos Especiales, en todos los demás tributos las Comunidades Autónomas disponen de competencias para determinar la cuota tributaria, lo que convierte a estos gravámenes, de acuerdo con la teoría del federalismo fiscal, en tributos propios regionales.

Pongamos un ejemplo. El Estado ha cedido a la Comunidad Autónoma de Aragón el 50% del Impuesto sobre la Renta que pagan los residentes en Aragón. Ahora bien, sobre la parte cedida, la Comunidad Autónoma de Aragón tiene la competencia para regular su propia cuota, es decir, puede establecer una tarifa de tipos impositivos o unas deducciones distintas a las fijadas por otras Comunidades Autónomas. Esto es lo que efectivamente está ocurriendo, de manera que ya existen impuestos regionales sobre la renta diferenciados entre Comunidades Autónomas, además del impuesto nacional, que es el mismo en todos los territorios de régimen común. Aragón no puede gestionar su impuesto, la gestión es central, por lo tanto, los residentes pagan el impuesto al nivel central y este entrega a Aragón su parte, que podrá ser igual, mayor o menor al 50% inicialmente cedido, dependiendo de las medidas tributarias adoptadas, en su caso, por la Comunidad.

Hasta aquí los elementos básicos del sistema de financiación autonómica. Adicionalmente, las Comunidades Autónomas pueden obtener ingresos de otras fuentes. En primer lugar, pueden establecer sus propios tributos, siempre que no invadan el ámbito tributario ni de las entidades locales ni de la nación. No se trata de los tributos cedidos, sino de tributos genuinamente regionales, esto es, gravámenes establecidos por las propias Comunidades (por ejemplo, impuestos medioambientales y sobre el juego) y respecto de los que estas ejercen íntegramente, sin ninguna intervención estatal, las competencias sobre el rendimiento, la gestión y la regulación. En segundo lugar, las Comunidades Autónomas perciben transferencias para favorecer el desarrollo regional, esto

es, para corregir las diferencias de renta entre regiones. Estos fondos de desarrollo son tanto internos, procedentes del nivel central, como externos, provenientes de la Unión Europea, y son finalistas. La tercera fuente de ingresos complementarios para las Comunidades Autónomas es el crédito público, el endeudamiento, al que me referiré enseguida.

El siguiente cuadro muestra la estructura porcentual de los ingresos no financieros de la Comunidad Autónoma de Aragón en el año 2008. Aragón se financia en un 58% con ingresos generados directamente en la región (que, para simplificar, se identifican como ingresos propios, aunque ya hemos explicado que no todos los tributos cedidos son ingresos propios, ya que sobre algunos de ellos la Comunidad no dispone de competencias de regulación; en estos casos, se trataría, más bien, de participaciones impositivas) y un 42% con ingresos transferidos. Desde otra perspectiva, si sumamos los tributos cedidos y las transferencias incondicionadas obtenemos la financiación básica de la Comunidad, esto es, los ingresos que previamente eran del Estado y ahora son regionales, y que financian los servicios que antes de la descentralización prestaba el Estado. Estos recursos básicos representan un 75% de los ingresos no financieros de la Comunidad.

3. Ingresos no financieros de la Comunidad Autónoma de Aragón, 2008 (en %)

INGRESOS PROPIOS		58,0
Impuestos propios, recargos, tasas y otros ingresos		5,0
Tributos cedidos		53,0
INGRESOS TRANSFERIDOS		42,0
<i>Transferencias incondicionadas</i>		22,0
Fondo de Suficiencia	22,0	
<i>Transferencias condicionadas</i>		20,0
Otras transferencias del Estado y otros agentes	10,0	
Transferencias de la Unión Europea	10,0	

Fuente: elaboración propia, a partir de la liquidación de los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Puede comprobarse la escasísima relevancia de los ingresos propios en sentido más estricto, es decir, los establecidos, gestionados y regulados íntegramente por la Comunidad Autónoma: impuestos regionales, tasas, ingresos patrimoniales, etc., que solo representan un 5% del total de ingresos no financieros. Por su parte, las transferencias condicionadas alcanzan un 20% de los ingresos totales, y se reparten casi por mitad entre las procedentes de la Unión Europea y del Estado y otros agentes.

A la vista del cuadro, debe reconocerse el importante avance producido en el proceso de descentralización fiscal y en la reducción del grado de dependencia de las Comunidades Autónomas de las transferencias de nivel central.

Obviamente, en Comunidades más ricas, el grado de dependencia es menor que en el caso de Aragón, y en las más pobres, mayor.

Como explicaba en la primera parte de esta presentación, el sistema de financiación de las Comunidades de régimen foral –País Vasco y Navarra- es muy diferente del común, en su estructura y resultados. Aunque no puedo extenderme aquí en la explicación del régimen foral, los dos siguientes cuadros ofrecen una información mínima sobre su estructura y sobre las competencias tributarias de las Comunidades forales, significativamente más amplias que las de las Comunidades de régimen común. Como consecuencia, el País Vasco y Navarra se financian íntegramente con los ingresos procedentes de su sistema tributario, sin precisar de transferencias del nivel central. Al contrario, son estas Comunidades las que realizan todos los años una transferencia al Estado –el cupo vasco y la aportación navarra- para contribuir a la financiación de los gastos derivados de las competencias centrales.

3. La distribución de ingresos: el régimen foral

- País Vasco: el Concierto Económico
- Navarra: el Convenio Económico
- Los elementos básicos del sistema de financiación de régimen foral:
 - Inexistencia de cuantificación de las necesidades de gasto
 - Atribución de potestades tributarias: **los tributos concertados o convenidos**
 - Las transferencias de las Comunidades forales al nivel central: **el cupo o aportación**

Fuente: elaboración propia.

3. Los tributos concertados y convenidos

TRIBUTO	RENDI-MIENTO	GESTIÓN	NORMATIVA
IRPF	100%	SÍ	PLENA
Impuesto sobre el Patrimonio	100%	SÍ	PLENA
Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones	100%	SÍ	PLENA
Impuesto sobre Sociedades	100%	SÍ	PLENA
Impuesto sobre la Renta de no Residentes	100%	SÍ	PLENA
ITP y AJD	100%	SÍ	PLENA
Tributos sobre el Juego	100%	SÍ	SÍ (base imponible y cuota tributaria)
Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte	100%	SÍ	SÍ (cuota tributaria)
Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos	100%	SÍ	SÍ (cuota tributaria)
IVA	100%	SÍ	NO
Impuestos Especiales de Fabricación	100%	SÍ	NO
Impuesto sobre la Electricidad	100%	SÍ	NO
Impuesto sobre las Primas de Seguro	100%	SÍ	NO
Impuesto Especial sobre el Carbón	100%	SÍ	NO

Fuente: elaboración propia.

4. EL ENDEUDAMIENTO AUTONÓMICO Y LAS REGLAS DE DISCIPLINA FISCAL

En esta última parte de la presentación voy a describir las reglas que han tratado de disciplinar el déficit y el endeudamiento autonómico a lo largo del tiempo y cuál ha sido el comportamiento real de las Comunidades Autónomas en esta materia.

La razón fundamental de la imposición de reglas a las Comunidades Autónomas es que la actividad financiera de una Comunidad afecta a todas las demás y al nivel central, por lo que es preciso que existan unas normas para disciplinar y coordinar la política fiscal de todas las administraciones que intervienen en la economía en un país. Las Comunidades Autónomas han

estado sometidas a reglas fiscales desde el principio del proceso de descentralización, concretamente, desde la aprobación de la LOFCA en 1980. A medida que han sido mayores los compromisos de disciplina fiscal que ha adquirido España con sus socios de la Unión Europea, esas reglas han sido más estrictas, hasta llegar a su reciente incorporación a la propia Constitución Española, siguiendo el ejemplo de Alemania, que lo hizo hace dos años.

De acuerdo con el cuadro siguiente, podemos establecer cinco hitos en el desarrollo de las reglas fiscales, desde el nacimiento de las Comunidades Autónomas hasta la actualidad. En la exposición que sigue haré hincapié en las consecuencias de las reglas para el nivel regional. Para una discusión más general de este tema puede consultarse el reciente trabajo de Hernández de Cos (2011).

4. El endeudamiento autonómico y las reglas fiscales

1. **La Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, LOFCA (1980):**
 - ✓ Las CC. AA. pueden endeudarse a más de un año para la realización de gastos de inversión
 - ✓ Las operaciones en el extranjero y la emisión de deuda están sujetas a autorización central. Todo el endeudamiento está sujeto a coordinación
 - ✓ Las anualidades de amortización no pueden superar el 25% de los ingresos corrientes
2. **El Tratado de la Unión Europea (1992):**
 - ✓ El déficit no debe superar el 3% del PIB; la deuda, el 60% del PIB
 - ✓ **Los escenarios de consolidación presupuestaria**
3. **El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (1997):**
 - ✓ Equilibrio o superávit en el medio plazo = equilibrio estructural
 - ✓ **La legislación de estabilidad presupuestaria (2001, 2006)**
4. **La reforma de la gobernanza económica (2010):**
 - ✓ El crecimiento del gasto no debe exceder el crecimiento del PIB a medio plazo
 - ✓ Mejoras presupuestarias, contables y estadísticas, planificación plurianual, información frecuente y de calidad, sanciones automáticas, consejos fiscales independientes
 - ✓ **Regla de gasto central y entidades locales (2011)**
 - ✓ **Información trimestral homogénea, graduación autorizaciones endeudamiento y de transferencias a Comunidades Autónomas y Entes Locales**
5. **El Pacto por el Euro Plus (2011):**
 - ✓ Las normas del PEC deben traducirse a la legislación nacional
 - ✓ **Nuevo artículo 135 de la Constitución Española**

Fuente: elaboración propia.

En primer lugar, ya la LOFCA establece en 1980 que las Comunidades Autónomas pueden endeudarse a más de un año, pero solo para financiar gastos de inversión, lo que se conoce como “regla de oro”. Aquí opera una razón de equidad intergeneracional: como de esas inversiones se van a beneficiar también las siguientes generaciones, está justificado que estas contribuyan a su financiación.

Para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para emitir deuda o cualquier otra apelación de crédito público, las Comunidades Autónomas precisan de autorización del Estado. Además, todas las operaciones de crédito están sujetas a coordinación, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Finalmente, el importe total de las anualidades de amortización, por capital e intereses, no debe exceder del 25% de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma. Es una regla de solvencia financiera que trata de asegurar que la Comunidad Autónoma va a disponer cada año de recursos suficientes para poder cumplir con sus compromisos.

El segundo hito lo constituye el Tratado de Maastricht de 1992, en el que se fijan los criterios de convergencia de obligado cumplimiento para los países que quisieran integrarse en la Unión Económica y Monetaria. Entre esos criterios, se establece un límite para el déficit público del 3% del PIB y otro para la deuda pública, del 60% del PIB.

En el caso español, estas nuevas reglas comprometían a todos los niveles de gobierno –central, regional y local-, lo que condujo al establecimiento de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria. Se trata de acuerdos entre el nivel central y cada Comunidad Autónoma sobre la evolución a lo largo del tiempo del déficit y la deuda de la Comunidad, con la finalidad de garantizar el cumplimiento del Tratado de Maastricht. Aunque, en términos agregados, los Escenarios se respetaron y se cumplieron los criterios europeos de convergencia, el comportamiento individual de las Comunidades Autónomas fue dispar, con algunas regiones cumplidoras y otras incumplidoras. Y es que los Escenarios de Consolidación Presupuestaria tenían una debilidad fundamental, la inexistencia de mecanismos de sanción que aseguraran su efectividad.

El tercer hito es el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, adoptado en 1997. Los Estados ahora se comprometen a situar sus saldos públicos en una posición cercana al equilibrio o en superávit en el medio plazo, lo que se ha interpretado como el mantenimiento de un saldo estructural en equilibrio.

España adapta las nuevas exigencias europeas aprobando en 2001, y reformando en 2006, la Legislación de Estabilidad Presupuestaria (integrada por una ley ordinaria y una ley orgánica aplicable a las Comunidades Autónomas). Esa adaptación es especialmente rigurosa, porque el legislador es consciente de que el proceso de envejecimiento de la población va a generar a largo plazo unos compromisos presupuestarios, especialmente en sanidad (competencia regional) y pensiones (competencia nacional), muy importantes, que hacen necesario disponer de un presupuesto público saneado.

Esta legislación formula el principio de estabilidad presupuestaria, conforme al cual, la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos de las Comunidades Autónomas (y de las demás Administraciones Públicas, incluida la central) debe realizarse con carácter general en equilibrio o superávit, estando tasadas las circunstancias y las condiciones en las que puede incurrirse en déficit. El objetivo de estabilidad presupuestaria se negocia entre cada Comunidad Autónoma y el gobierno central, con intervención del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

La nueva legislación introduce además mecanismos para tratar de asegurar que los objetivos de estabilidad presupuestaria que se fijan para cada administración se van a cumplir, y sanciona los incumplimientos. Si una Comunidad incumple su objetivo de estabilidad presupuestaria, todas sus operaciones de crédito pasan a estar sujetas a la autorización del Estado. Además, si la Comunidad ha incurrido en un mayor déficit del autorizado, deberá formular un plan económico-financiero de reequilibrio a un plazo máximo de tres años. Finalmente, si la Comunidad Autónoma incumplidora provoca o contribuye a producir el incumplimiento de las obligaciones asumidas por España frente a la Unión Europea como consecuencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, aquella asumirá, en la parte que le sea imputable, las responsabilidades que de tal incumplimiento se deriven.

Como comprobaremos más adelante, al comentar algunas cifras, los objetivos de estabilidad presupuestaria se han respetado mientras la situación económica ha sido buena, y han dejado de respetarse –también por el nivel central- con el cambio de ciclo. Además de las circunstancias económicas, seguramente también ha influido en el incumplimiento la propia determinación de los objetivos de estabilidad, muy estricta en los períodos de recesión y poco exigente en los de expansión.

La reforma de la gobernanza económica en la Unión Europea, impulsada en 2010, constituye el cuarto hito en el proceso de fortalecimiento de las vertientes preventiva y correctiva de las reglas de disciplina fiscal. La reforma propone el establecimiento de límites al gasto público, de manera que este no crezca por encima del crecimiento del PIB a medio plazo, salvo que el aumento del gasto se financie con aumentos discrecionales de los ingresos. Además, se introducen mejoras presupuestarias, contables y estadísticas y un mayor automatismo en las sanciones y se recomienda el establecimiento de consejos fiscales independientes.

España ha llevado a cabo dos actuaciones para adecuarse a esta reforma de la gobernanza económica. Primero, en julio de 2011 se ha introducido en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria una regla de gasto, pero solo para el nivel central y las Entidades Locales (algunas Comunidades Autónomas están ya elaborando su propia normativa en esta materia), de acuerdo con la cual el incremento del gasto no puede superar la media de las tasas de crecimiento del PIB real del año corriente, los cinco años anteriores y los tres siguientes. No se someten a límite los pagos por intereses de la deuda ni el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo. Además, el crecimiento permitido del gasto se corrige por las medidas discrecionales adoptadas sobre los ingresos.

La segunda actuación se ha centrado en la mejora de la información que deben suministrar las Comunidades Autónomas y los Entes Locales sobre su grado de ejecución presupuestaria, a fin de poder tomar, en su caso, las medidas correctoras pertinentes.

El quinto y último hito, por ahora, es el denominado Pacto Por el Euro Plus, de abril de 2011, que, entre otros aspectos, establece el compromiso de los Estados a traducir a la legislación nacional las normas presupuestarias de la Unión Europea contenidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Con la intención, seguramente, de reforzar su credibilidad ante sus acreedores, España ha modificado en septiembre de 2011 el artículo 135 de la Constitución, para incorporar al texto constitucional el principio de estabilidad presupuestaria y dar una nueva formulación a sus reglas de disciplina fiscal.

Del contenido del nuevo artículo 135 de la Constitución he resaltado seis notas en las que me querría detener con algún detalle:

4. El nuevo art. 135 de la Constitución

1. No se puede incurrir en un déficit **estructural** que supere los márgenes establecidos por la Unión Europea (0,26% del PIB el Estado, 0,14% del PIB las CC.AA.)
2. El volumen de deuda en relación con el PIB no puede superar el valor de referencia establecido por la Unión Europea (60%)
3. Los créditos para satisfacer el capital y los intereses de la deuda pública gozan de prioridad absoluta
4. Los límites de déficit y deuda solo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.
5. Los objetivos de déficit y deuda se fijan para 2020
6. Una Ley Orgánica desarrollará los principios anteriores

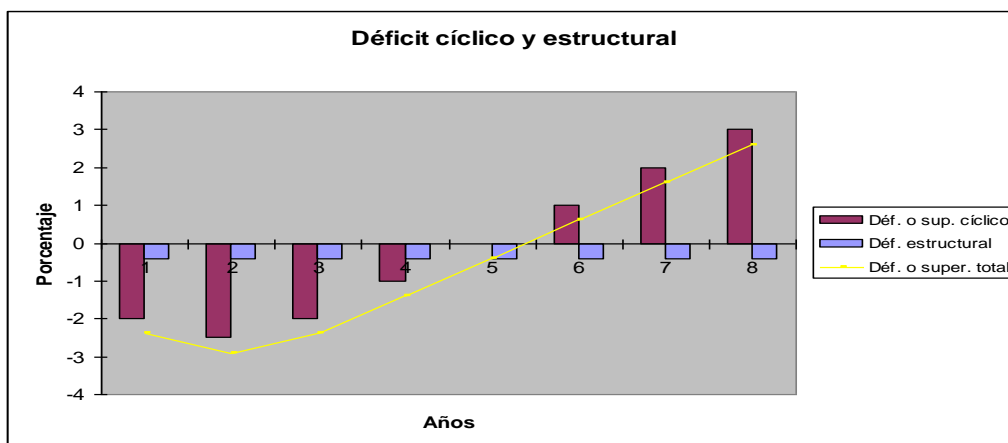
Fuente: elaboración propia.

En primer lugar, el nuevo precepto establece nítidamente que el Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos por la Unión Europea para sus Estados

Miembros. A tenor del acuerdo político entre el PSOE y el PP sobre la ley orgánica de desarrollo del artículo 135, esta ley fijará un límite de déficit estructural del 0.4% del PIB, del que un 0.26% corresponderá al Estado y un 0.14%, a las Comunidades Autónomas. El saldo de las Entidades Locales tendrá que estar en una posición de equilibrio.

Esta norma es distinta a la establecida en la Legislación de Estabilidad Presupuestaria, que fija los objetivos en términos de déficit o superávit total. En consecuencia, y como ilustra el gráfico siguiente para un caso hipotético, el artículo 135 permite déficits totales más elevados que las leyes de estabilidad presupuestaria, pero también impone superávits totales más altos. Por ejemplo, en el primer año reflejado en el gráfico, si el déficit cíclico del conjunto de Administraciones Públicas es el 2%, la nueva norma constitucional permite un déficit total del 2,4% (2+0,4), mientras que la Ley de estabilidad presupuestaria establece –simplificando- un límite al déficit total del 1%. En el séptimo año, mientras la Ley de estabilidad presupuestaria podría conformarse –de nuevo, simplificando- con una situación de equilibrio presupuestario, el artículo 135 impone un superávit total del 1,6% (2-0,4). Esta mayor exigencia en las fases expansivas debe permitir reforzar la capacidad fiscal del país para hacer frente en el futuro a otra fase de recesión.

4. El nuevo art. 135 de la Constitución



Fuente: elaboración propia.

En segundo lugar, el nuevo artículo 135 establece que el volumen de deuda del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el PIB no puede superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en la actualidad, el 60%.

Tercero, y muy significativo, para dar confianza a los acreedores, España sigue el ejemplo de algunos estados en los Estados Unidos, y afirma en la Constitución que los créditos para satisfacer el capital y los intereses de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta.

Un cuarto aspecto destacable se refiere a la enumeración de las circunstancias que habilitan la superación de los límites de déficit y deuda. Aquí, nuestra Constitución sigue a la Constitución alemana, y adolece de cierta ambigüedad: los límites de déficit y deuda solo pueden superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado; circunstancias que tienen que apreciarse por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

En quinto lugar, los límites de déficit estructural entrarán en vigor a partir del año 2020. De la misma manera, el acuerdo político entre el PSOE y el PP sobre la ley orgánica de desarrollo del artículo 135 plantea como objetivo alcanzar en 2020 el límite de deuda.

Y finalmente, y aquí quizá radique el meollo de este nuevo artículo 135 de la Constitución, estos principios constitucionales tienen que desarrollarse por una ley orgánica, que debe aprobarse antes del 30 de junio de 2012, y que debe fijar el déficit estructural máximo; distribuir los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas; regular los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse; establecer la metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural; especificar la responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de

los objetivos de estabilidad presupuestaria; y determinar los mecanismos que permitan cumplir el límite de deuda.

Además, el artículo 135 establece que las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.

Creo que cabe resaltar tres aspectos de este cambio constitucional operado en España. El primero es que las reglas fiscales se han trasladado de la legislación ordinaria a la Constitución. No obstante, la evidencia empírica no apoya de manera concluyente que esta constitucionalización asegure por sí sola un mayor cumplimiento y, derivadamente, una mayor credibilidad. España tendrá que ganarse con el paso del tiempo una reputación de país respetuoso con sus compromisos de disciplina fiscal.

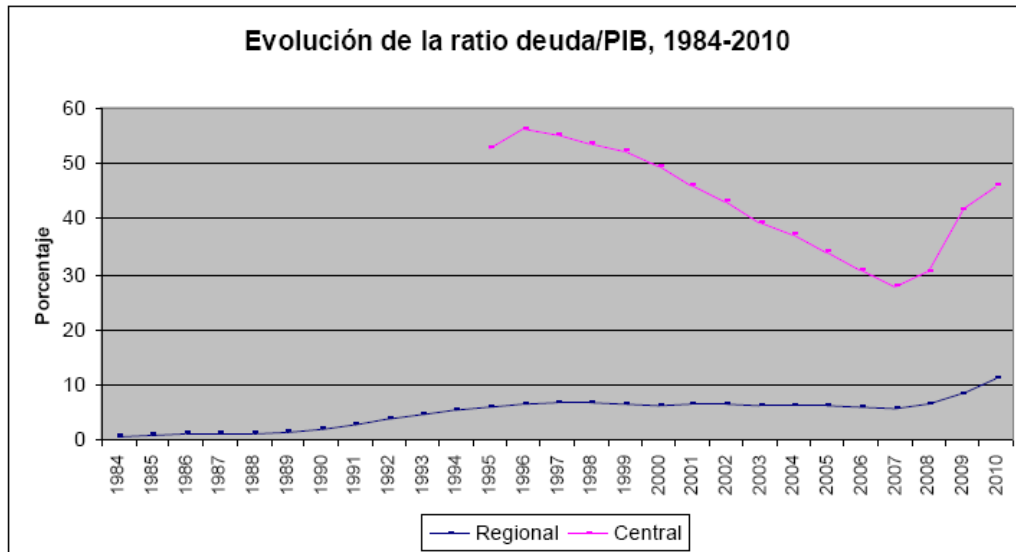
Segundo, la nueva regulación establece de una manera más clara y precisa que la anterior el principio de estabilidad presupuestaria, al fijarlo en términos de un déficit estructural que es compatible con la intervención de los estabilizadores automáticos para corregir los movimientos cíclicos de la actividad económica.

Y tercero, seguramente, el éxito o el fracaso de este nuevo precepto dependa de manera sustancial del contenido de la ley orgánica que lo desarrolle, porque es en ella donde, entre otros aspectos, se establecerán los mecanismos que garanticen el cumplimiento y sancionen el incumplimiento de las reglas.

Hasta aquí los cinco hitos en la evolución de las reglas fiscales aplicables – aunque no solo, como hemos visto- a las Comunidades Autónomas españolas. Para concluir la presentación, vamos a pasar ahora de las normas a las cifras y a observar cuál ha sido el comportamiento de las Comunidades Autónomas en materia de déficit y endeudamiento, desde mitad de los años 80 hasta la actualidad.

El siguiente gráfico muestra la evolución de la relación entre la deuda y el PIB en el período 1984-2010.

4. El endeudamiento autonómico



Fuente: elaboración propia, con datos del Banco de España.

Puede observarse que el endeudamiento autonómico crece hasta el año 1997, donde alcanza su máximo en un 6.8% del PIB, y desde entonces desciende suavemente hasta el año 2008, en que inicia un fuerte crecimiento que le conduce hasta el 10.8% del PIB en 2010.

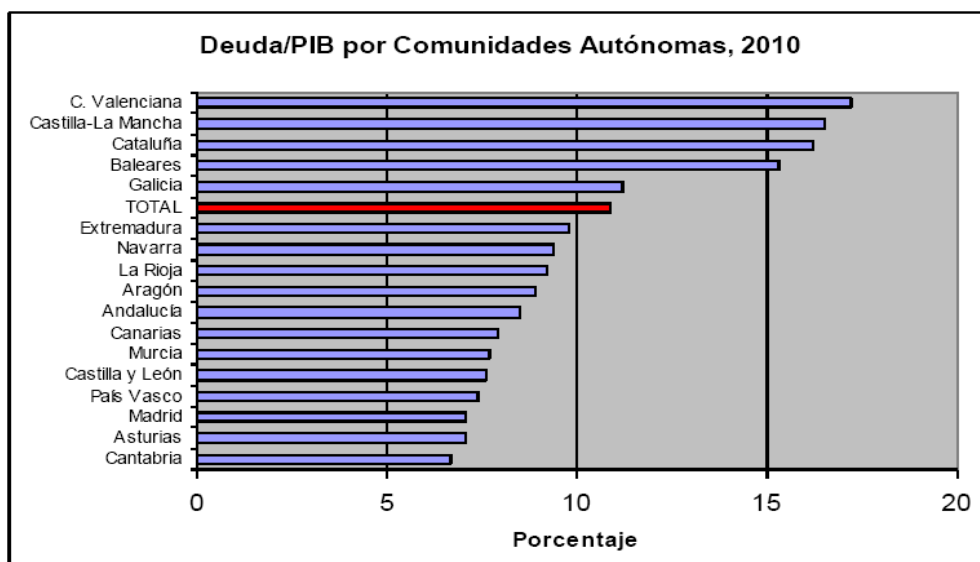
Este buen comportamiento del endeudamiento autonómico hasta el inicio de la crisis se debe a varias razones. Desde luego, en términos agregados, han funcionado adecuadamente las reglas fiscales, los Escenarios de Consolidación Presupuestaria y la Legislación de Estabilidad Presupuestaria. Además, las Comunidades Autónomas se han beneficiado en buena parte de ese período de una reducción importante de los tipos de interés de la deuda y

de un crecimiento económico extraordinario en España que, a su vez, se ha traducido en un aumento de los ingresos autonómicos.

Por supuesto, este comportamiento global ha sido compatible con el incumplimiento de sus objetivos por algunas Comunidades Autónomas, que ahora se encuentran en una situación muy preocupante. El siguiente gráfico muestra la ratio deuda/PIB para todas las Comunidades Autónomas en el año 2010. Mientras algunas Comunidades están en el entorno del 7% (Cantabria, Asturias, Madrid), otras superan el 15% (Baleares, Cataluña, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana).

No puede descartarse que la situación de alguna Comunidad Autónoma –como Baleares y la Comunidad Valenciana- se explique, en parte, por tratarse de Comunidades que tradicionalmente han recibido un tratamiento desfavorable por el modelo de financiación autonómica, en relación con las restantes Comunidades, y que hayan tenido que recurrir al endeudamiento para suplir su insuficiencia de recursos.

4. El endeudamiento autonómico



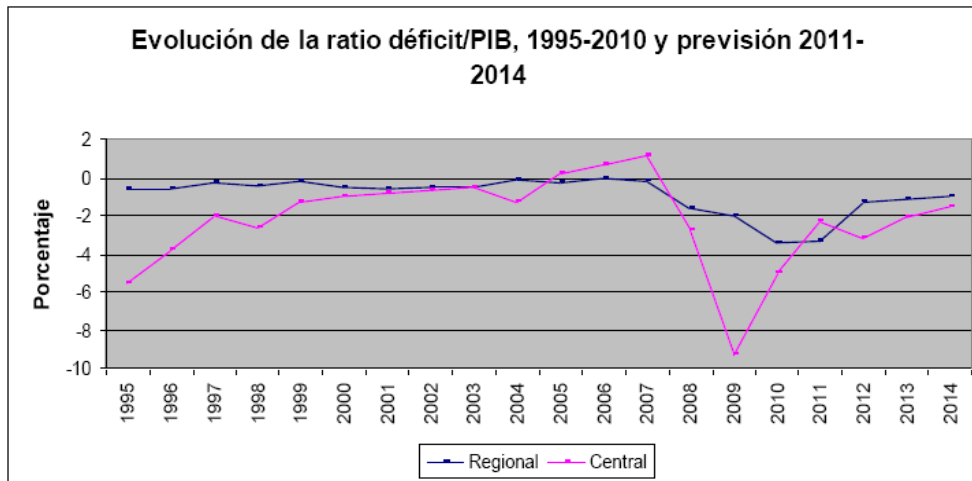
Fuente: elaboración propia, con datos del Banco de España.

Si volvemos a examinar el gráfico que muestra la evolución de la relación entre deuda y PIB, salta inmediatamente a la vista la diferencia entre el perfil del endeudamiento central y el autonómico en el período 1997-2007. En la época de crecimiento económico, el nivel central ha mejorado su posición financiera, reduciendo de una manera extraordinaria su nivel de deuda, desde el 55% hasta el 28% del PIB. En cambio, las Comunidades Autónomas han aprovechado la bonanza económica y los mayores ingresos para gastar más. Una de las causas que explican este comportamiento es la insuficiente responsabilidad fiscal autonómica, motivada por el diseño del sistema de financiación regional, tradicionalmente muy dependiente de las transferencias procedentes del nivel central y con unos tributos autonómicos poco visibles para los ciudadanos.

En los últimos años, el incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria ha sido generalizado. El mayor crecimiento de la deuda central, hasta el 46% del PIB en 2010, se explica por la política de estímulo fiscal llevada a cabo por el Estado y por el aumento de algunos gastos derivados directamente de la recesión económica, como las prestaciones por desempleo.

La información que ofrece la relación entre la deuda viva y el PIB se complementa con la que suministra el gráfico siguiente, que refleja la evolución del déficit en relación al PIB entre 1995 y 2014 (los cuatro últimos años son previsiones). Mientras el nivel central ha reducido su déficit de manera continua, teniendo superávit en los años 2005, 2006 y 2007, el nivel regional siempre ha liquidado sus cuentas con déficit (y equilibrio en 2006). El gráfico muestra asimismo la intensidad del ajuste necesario para los años 2011 a 2014.

4. El endeudamiento autonómico



Fuente: elaboración propia, con datos del Banco de España y del Ministerio de Economía y Hacienda.

Lógicamente, el deterioro de las cuentas públicas y las débiles perspectivas de crecimiento económico tienen su traducción en una degradación de la calificación crediticia del país y de las Comunidades Autónomas. El siguiente cuadro muestra las calificaciones asignadas recientemente por las tres agencias de calificación crediticia.

4. El endeudamiento autonómico

Calificaciones de deuda de las comunidades				GRADO DE CALIDAD		
Comunidad	Largo Plazo			S&P y Fitch Moody's		
	Fitch-IBCA	S&P	Moody's	Óptima	AAA	Aaa
España	AA- Negativo	AA Negativo	Aa2*-	Alta	AA+	Aa1
Andalucía	A+ Negativo	AA- Negativo	Aa3 Negativo		AA	Aa2
Aragón		AA Negativo			AA-	Aa3
Asturias	AA- Negativo			Buena	A+	A1
Baleares		A+ Negativo			A	A2
Canarias	A+ Negativo	AA- Negativo			A-	A3
Cantabria	AA- Negativo			Satisfactoria	BBB+	Baa1
Castilla-La Mancha	A Negativo		A3*-		BBB	Baa2
Castilla y León			Aa3 Negativo		BBB-	Baa3
Cataluña	A- Negativo	A Negativo	Baa1 Negativo	Cuestionable	BB+	Ba1
Extremadura			Aa2*-		BB	Ba2
Galicia		AA- Negativo	Aa2*-			
Madrid	AA- Negativo	AA Negativo	Aa2*-			
Murcia	A Negativo		A2 Negativo			
Navarra		AA+ Negativo				
País Vasco	AA Negativo	AA+ Negativo	Aa1*-			
Valencia	A- Negativo	A*-	A3 Negativo			

* La calificación está en proceso de revisión. El signo que la acompaña, positivo o negativo, indica el sentido más probable del movimiento (si es positivo se prevé que la revisión sea al alza y si es negativo, a la baja).

Fuente: AFI. EL PAÍS

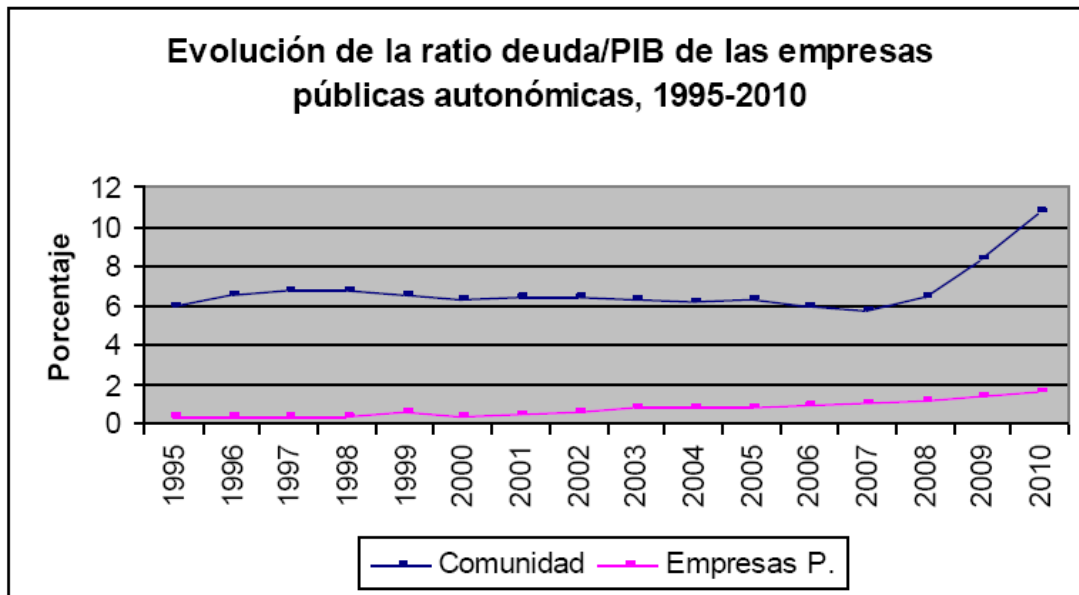
Fuente: El País, 11 de octubre de 2011, p. 12.

Un último dato, para completar la información sobre el comportamiento de las Comunidades Autónomas en términos de déficit y endeudamiento. Existe evidencia de que las Comunidades Autónomas intentan evitar los límites al déficit y la deuda creando empresas públicas cuyas características (la prestación de servicios o la producción de bienes que se financian mayoritariamente con ingresos comerciales) les permiten acudir al endeudamiento sin que compute a efectos del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Es decir, que estas empresas quedan fuera del denominado “perímetro de consolidación”.

Efectivamente, el gráfico siguiente muestra un crecimiento continuado de la deuda de las empresas públicas regionales en relación al PIB entre 1995 y 2010. Prescindiendo de los tres últimos años de la serie, existe una correlación

negativa muy elevada (68%) entre la evolución de la deuda de las administraciones públicas regionales y la de sus empresas públicas.

4. El endeudamiento autonómico



Fuente: elaboración propia, con datos del Banco de España.

REFERENCIAS

- Aja, E. (1999): *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza Editorial, Madrid.
- Fondo Monetario Internacional (2010): “Spain: 2010 Article IV Consultation”, *IMF Country Report* nº 10/254.
- (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr10254.pdf>)
- Hernández de Cos, P. (2011): “La reforma del marco fiscal en España: los límites constitucionales y la nueva regla de crecimiento del gasto público”, *Boletín Económico*, septiembre 2011, Banco de España, Madrid, pp. 58-76.
- (<http://www.bde.es/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/11/Sep/Fich/art4.pdf>)
- López Laborda, J. (2006): “Veinticinco años de financiación autonómica: balance y perspectivas”, *Mediterráneo Económico*, nº 10: “Un balance del Estado de las Autonomías”, pp. 197-219.
- López Laborda, J. (2010): «El nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas», en J. López Laborda, M. Kölling y F. Knüpling, eds, *La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. Perspectivas internacionales*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico – Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 151-173.

LEGISLACIÓN BÁSICA

- Constitución Española de 1978
- (http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/act.php?id=BOE-A-1978-31229)
- Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas
- (http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/act.php?id=BOE-A-1980-21166)
- Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.
- (<http://www.boe.es/boe/dias/2009/12/19/pdfs/BOE-A-2009-20375.pdf>)
- Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco
- (http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/act.php?id=BOE-A-2002-9969)
- Ley 29/2007, de 25 de octubre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2007-2011
- (http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?id=BOE-A-2007-18577)
- Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra
- (http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/act.php?id=BOE-A-1990-31117)
- Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria
- (http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/act.php?id=BOE-A-2007-22528&p=20110707&tn=1)
- Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria
- (http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/act.php?id=BOE-A-2001-23632)