

FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y ENDEUDAMIENTO: UN AÑO DE TRANSICIÓN

Jesús Ruiz-Huerta Carbonell

1.- Introducción: a vueltas con la financiación autonómica

Durante el ejercicio económico de 2015, a pesar de las persistentes demandas de reforma, no se ha tocado el sistema de financiación autonómica. Según la norma que recoge el acuerdo de financiación del año 2009, el modelo entonces aprobado debería haber sido objeto de reforma cinco años después, es decir en el año 2013. Algunas comunidades, además de muchos especialistas, vienen demandando la reforma desde ese año. Aunque el gobierno español ha reiterado que el modelo de 2009 debería ser objeto de modificación urgente, dados los diversos problemas que acumulaba, el hecho es que, por diferentes motivos, ha sido mantenido hasta la actualidad. Los responsables del Gobierno de la última legislatura aseguraron, eso sí, que en el primer semestre de 2016 se procedería a su urgente reforma, recordando que el partido del gobierno ya votó en contra del sistema en el Congreso cuando éste fue aprobado.

Las críticas al modelo, generalizadas por parte de la mayoría de los gobiernos territoriales, han sido especialmente intensas en las comunidades de Valencia, Andalucía y Murcia, comunidades que, a partir de la información disponible, habrían sido maltratadas por el sistema de 2009 durante su período de vigencia.¹

En otras comunidades, como Extremadura, se señaló por el contrario que antes de proceder a la reforma del modelo financiero había que garantizar la vuelta a la estabilidad de las cuentas públicas de los diferentes gobiernos del país. De algún modo, con esta opinión se venía a reconocer que buena parte de los problemas del modelo de 2009 se relacionaban con el período de gran recesión vivido en España y la gran dificultad de disponer de fondos para facilitar el proceso de negociación.

¿Qué razones explican el retraso en la reforma del modelo? Como se acaba de apuntar, no cabe duda de que la recesión económica y la falta de recursos del gobierno central son factores condicionantes del estancamiento de la reforma del modelo de financiación,² aunque otros elementos, como el conflicto territo-

1. Según datos de Ángel de la Fuente, los índices de financiación efectiva de las competencias homogéneas por habitante ajustado durante el período 2009-2013, las comunidades de Valencia (92,7%), Murcia (95,1) y Andalucía (95,6%) mostraban indicadores claramente inferiores a la media en esos años.

2. En la práctica, todas las reformas anteriores se aprobaron, en gran medida, gracias a la aportación de nuevos fondos desde el gobierno central a los autonómicos. Esta circunstancia se ha vinculado al concepto de restricción presupuestaria “blanda”, que ha sido definida como “una situación por la cual un nivel subcentral de gobierno adopta políticas no responsables desde

rial catalán o la prioridad de la política económica para asegurar la senda estable del crecimiento de la producción ayudan también a entender el retraso de la reforma.

No hay que olvidar que fue precisamente la Comunidad Catalana la principal promotora de reformas anteriores, presionando al gobierno central en distintos momentos de tiempo para poner en marcha los cambios. Por otra parte, el desarrollo de las normas de estabilidad tras la reforma del artículo 135 de la Constitución, aprobada en los meses anteriores al advenimiento del Partido Popular al Gobierno de la nación, han ocupado la atención especial de los gestores de la política económica, retrasando la atención debida a una cuestión de tanta envergadura como la financiación territorial.

Sin embargo, todo parece indicar que, en un contexto de cierta recuperación económica, los recursos disponibles por las comunidades han permitido seguir cubriendo los servicios públicos esenciales, aunque los recortes sufridos en los últimos ejercicios, así como las crecientes limitaciones de los niveles de déficit y endeudamiento de las comunidades, no han permitido aún la vuelta a los niveles de gastos y servicios anteriores al inicio de crisis económica.

Como han señalado entre otros A. Herrero y J.M. Tránchez³, es posible que el empleo de nuevos instrumentos de alivio financiero desarrollados desde 2012 en beneficio de las comunidades, pueda explicar la relativa “aceptación” transitoria del sistema de financiación por parte de las comunidades autónomas, al convertirse además en instrumentos indirectos de financiación y aseguramiento de los servicios gestionados por las comunidades.

En las páginas siguientes, después de revisar los principales indicadores de ingresos y gastos que afectan a las Comunidades, se analiza la política de saneamiento llevada a cabo a través de los fondos de apoyo financiero y liquidez autonómica para dar cuenta al final de la situación actual en términos de déficit y endeudamiento de las comunidades, terminando con una mención de los principales retos que presenta la financiación en los próximos meses.

2.– ¿Hay recursos para financiar los servicios autonómicos? Los procesos de endeudamiento

El crecimiento del endeudamiento de los gobiernos descentralizados a lo largo de las últimas décadas ha sido un patrón común de comportamiento en muchos países y también en España. Los motivos de ese aumento de la deuda territorial⁴, además del propio proceso de crecimiento de la descentralización y la asignación a los gobiernos subcentrales de importantes atribuciones de servicios públicos, son la posibilidad efectiva de endeudarse concedida a dichos niveles de

el punto de vista presupuestario porque incorpora expectativas de rescate del nivel centra.” Ver Fernández *et al.* (2013).

3. “La financiación de las comunidades autónomas por la puerta de atrás” A. Herrero y J.M. Tránchez (2015).

4. Ver Delgado *et al.* (2016).

gobierno, la necesidad de financiar importantes proyectos de infraestructuras, los desequilibrios verticales generalizados en todos los países⁵ y el desarrollo de los mercados de este tipo de deuda en los diversos países y en el contexto internacional.

Según datos de la OCDE, en 2014, España mantenía un volumen de deuda territorial (autonómica y local) superior al 30% del PIB.⁶ En ese año, solo Canadá y Japón tenían ratios de deuda respecto al PIB superiores a los de España. Si la variable empleada fuera el peso de la deuda territorial sobre la deuda total de las administraciones públicas, otros países como Noruega, Suiza o Alemania, además de Canadá, mostraban datos mayores que los españoles, aún cuando la ratio sobrepasaba en 2014 el 25% del total.

Después del período de crisis, los datos macroeconómicos de España en 2015 confirmaron el proceso de recuperación, especialmente si los comparamos con los valores medios de la Zona Euro. Según la información del Ministerio de Economía y Competitividad, el PIB habría crecido un 3,4%, doblando el dato de la zona euro (1,6%), mientras que el dato del empleo, también arrojaba indicadores elevados (3,1%, frente al 1,0% en la zona euro). La deuda privada había disminuido de forma significativa, e incluso se había producido una leve caída de la deuda de las administraciones públicas, desde el 99,3% del PIB al 98,9%, favorecida naturalmente por la caída del coste de la deuda hasta el 3,14% y el 0,84% en el caso de las nuevas emisiones. En la misma dirección, el déficit público (la necesidad de financiación) disminuyó desde el 11,2% en 2009 hasta un 5,2% del PIB en 2015, aunque el resultado final sobrepasaba en un punto el objetivo acordado con las instituciones europeas.⁷

El estado de bienestar descentralizado español se ha visto sacudido a lo largo de los últimos años por la crisis económica y la insuficiencia de recursos de las comunidades para financiar de modo adecuado los servicios esenciales como la sanidad, la educación y las políticas sociales. Los recortes sufridos en dichos servicios han implicado importantes costes para los ciudadanos, y no parece que sea posible la vuelta a los niveles de prestaciones anteriores a la recesión, a partir de los datos actuales.

No obstante, todo parece indicar que, en parte por el propio proceso de recuperación económica y en parte por la ayuda del gobierno central a través de los fondos establecidos para aliviar las deudas de las comunidades, durante el año 2015 los problemas de financiación de los servicios de las comunidades autónomas no han sido tan graves como se esperaba. Incluso los datos dispo-

5. Los desequilibrios verticales ponen de manifiesto las asimetrías entre las competencias de gasto y de ingresos de los gobiernos descentralizados. En la mayoría de los países, los gobiernos regionales gestionan un volumen de gasto muy superior a los ingresos sobre los que tiene autonomía real. Una perspectiva internacional de estos desequilibrios en el año 2011 se recoge en Delgado *et al.* (2015), página 24.

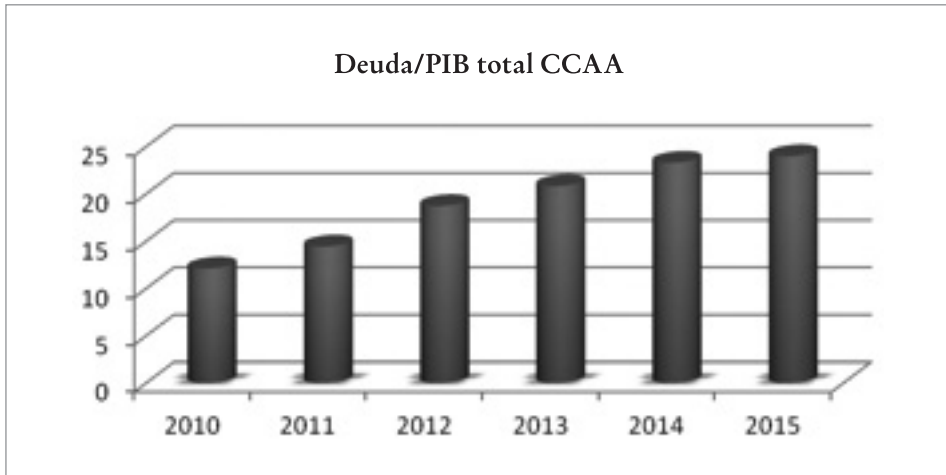
6. Los datos de la OCDE señalan que la deuda autonómica creció de manera especialmente intensa en el período de crisis, en una cuantía aproximada a 20 puntos del PIB.

7. La desviación, equivalente a 10.000 millones de euros, plantea un serio problema al nuevo gobierno que sustituya al actual y pone de manifiesto las deficientes previsiones presupuestarias y los costes asociados a la profusión de procesos electorales en el año 2015.

nibles del Ministerio de Hacienda y Administraciones Territoriales ponen de manifiesto que la financiación de las comunidades habría aumentado moderadamente entre el año 2014 y el 2015.⁸

En una dirección similar, el cuadro adjunto muestra cómo el endeudamiento de las comunidades parece haber moderado su crecimiento, en gran parte como consecuencia de las medidas de apoyo de la administración central.

Gráfico 1: Endeudamiento medio de las CCAA respecto al PIB

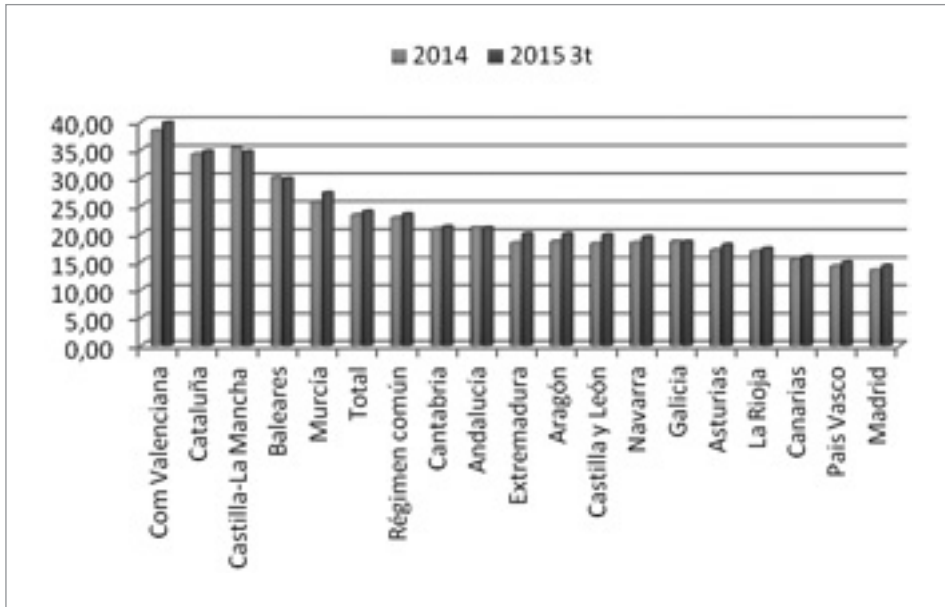


Fuente: MAGD (2015) sobre datos de la IGAE (varios años).

Los comportamientos, como demuestra el gráfico 2, no fueron homogéneos. Según los datos disponibles, algunas comunidades consiguieron disminuir levemente el peso de su deuda respecto al PIB (Castilla la Mancha, Baleares y Galicia), mientras que el resto moderaba, de forma desigual, su crecimiento. Solo cinco, habían aumentado su endeudamiento en algo más de 1,5 puntos de PIB (Comunidad Valenciana, Murcia, Extremadura, Castilla y León y Navarra). Con todo, cinco comunidades, cuatro de ellas pertenecientes al arco mediterráneo, mostraban niveles de endeudamiento superiores al 25% del PIB, siendo esta ratio especialmente elevada en las Comunidades de Valencia, Cataluña y Castilla la Mancha.

8. Según la información de las entregas a cuenta del sistema de financiación suministrada por el Ministerio de Hacienda, el volumen total de fondos recibidos por las comunidades en 2015 fue aproximadamente un 4,5% más elevado que el correspondiente a 2014, alrededor de 4.000 millones de euros.

Gráfico 2: Evolución del endeudamiento autonómico (2014/2015)



Fuente: M.A. García Díaz (Banco de España y Contabilidad Nacional).

Los datos de EUROSTAT para 2014, por su parte, señalaban que la mayor parte de la deuda territorial (casi 20 puntos del PIB) se materializaba en préstamos bancarios, mientras que la financiación a través de títulos era sensiblemente menor. Durante los últimos años, las dificultades de financiación en los mercados y el apoyo de los fondos procedentes del gobierno central, dieron lugar a una caída muy notable de las emisiones de deuda de las comunidades y a un crecimiento intenso de su dependencia de los préstamos de la administración central.⁹

En cuanto a la información déficit público correspondiente al año 2015, los datos muestran el incumplimiento generalizado del objetivo fijado para ese año (0,7%) y los importantes desequilibrios producidos en algunas comunidades, con ratios de Déficit/PIB superiores al 2 o el 3% de su PIB. Hay que recordar sin embargo que, como ha señalado S. Díaz (2016), los objetivos de déficit, marcados por el gobierno español, han favorecido a lo largo de los últimos años a la administración central, a pesar del mantenimiento estable de su volumen de gasto frente al creciente peso de las comunidades, cuya dinámica ascendente es consecuencia de sus competencias sobre las políticas de gasto más sensibles, como la educación, la sanidad o las políticas sociales.

9. Según apuntan Delgado *et al.* (2015.1), los bajos costes de financiación de la deuda del Estado se trasladaron a las comunidades autónomas hasta el extremo de que en el tercer trimestre de 2015 el 45% de la deuda autonómica correspondía a préstamos de la administración central.

Con todo, como expresan Delgado *et al.*¹⁰, las medidas financieras aplicadas permitieron rebajar sensiblemente el stock de deuda comercial de las comunidades, así como el período medio de pago a proveedores. El mismo documento, publicado por el Banco de España, afirmaba que la estrategia financiera mencionada había producido también un efecto positivo sobre el crecimiento económico, como consecuencia de la inyección de liquidez a empresas y familias, muy condicionadas hasta entonces por la situación de debilidad económica y restricción financiera. Por otro lado, las medidas tomadas se destinaron a financiar gastos de períodos anteriores, por lo que el déficit no se veía afectado y, en cambio, la morosidad de las comunidades disminuía de forma significativa.

3.– La estabilidad desde una óptica autonómica. Políticas de saneamiento

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, desarrollo de las previsiones contenidas en la reforma del artículo 135 de la Constitución aprobada en 2011, establecía una serie de restricciones severas para evitar el crecimiento del déficit y el endeudamiento de las administraciones españolas. La ley, entre otras consideraciones, incluía expresamente la norma de “no rescate” (art. 8) del Gobierno central a las comunidades con problemas de financiación, aunque, de forma paralela, si admitía la posibilidad de acudir a medidas de financiación privilegiadas, a cambio de una serie de condiciones estrictas sobre la actuación presupuestaria de las comunidades. En tal sentido, la disposición adicional primera de la norma mencionada, establece que las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales pueden solicitar al Estado el acceso a medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez, asumiendo en consecuencia, las medidas de condicionalidad mencionadas.

Ya en el Informe del pasado año nos referíamos a los fondos establecidos a raíz del Decreto de 2012 orientado a financiar las deudas de las comunidades con problemas serios de financiación, agravados ante su seria dificultad para acudir a los mercados de capital para financiarse o refinanciar sus deudas.

Los diversos fondos puestos en funcionamiento a partir del año 2012 para facilitar la financiación de las comunidades autónomas fueron objeto de reordenación en el Real Decreto 17/2014 de 23 de diciembre, distinguiendo entre los fondos para las Comunidades Autónomas y los dirigidos a las Entidades Locales. El Título del Decreto, se refiere a los fondos de las comunidades: El Fondo de Liquidez Autonómica, el de Facilidad financiera y el Fondo social.

Los dos primeros fondos que se pusieron en marcha en 2012 fueron, por un lado, el Fondo de Pago a Proveedores (cuyo último pago se realizó en febrero de 2014) y el Fondo de Liquidez Autonómico (aún vigente). Por medio de las cantidades asignadas desde esos fondos, se consiguió rebajar de forma significativa tanto la deuda comercial de las comunidades, como los períodos medios de pago de las facturas.

10. Delgado *et al.* 2 (2015).

Con el nuevo Real Decreto de 2014 se profundizaba el proceso de mutualización de las deudas autonómicas y locales, se estructuraban de manera sistemática los diversos fondos y se facilitaba un nuevo medio de financiación de las comunidades, mediante los fondos librados por el Tesoro público a un coste muy bajo, en todo caso, muy inferior al que las comunidades tendrían que hacer frente en los mercados de capitales.

En relación con la nueva estructuración de los fondos, el Decreto de 2014 distingue entre los fondos de financiación de las Comunidades Autónomas y los asignados a las Corporaciones Locales. Los fondos que atienden las necesidades financieras de las CCAA son tres:

a) El Fondo de Facilidad Financiera: Destinado a las Comunidades que hubieran cumplido los objetivos de estabilidad y deuda pública, además de atenerse al plazo establecido en el Real Decreto 17/2014 en términos de período medio de pago a proveedores. El tipo de interés aplicado era del 0% durante tres años y se adhirieron al mismo todas las comunidades que cumplían las condiciones establecidas, con las excepciones de Navarra, País Vasco y Madrid.

b) El Fondo de Liquidez Autonómico: Existente desde 2012, se dirige a las Comunidades adscritas al Fondo preexistente que no cumplieran los requisitos de estabilidad y deuda pública, o del plazo medio de pago a proveedores. Las comunidades adscritas al FLA fueron 9, aunque aquellas que hubieran cumplido los requisitos previstos, podrían beneficiarse también del Fondo de Facilidad Financiera. Las Comunidades, en este caso, debían someterse a una serie de condiciones fiscales recogidas en la norma, así como al cumplimiento de su plan de ajuste. El período de vida de este fondo era de un año y el tipo de interés aplicado, del 0%

c) En tercer lugar, el Fondo Social, establecido para liquidar las obligaciones de pago pendientes de las CCAA con las Corporaciones Locales, derivados de convenios suscritos en materia de gastos y transferencias sociales, siempre que se ajustaran a las requisitos establecidos en el RDL de 2014. La adscripción a este fondo era voluntaria, el plazo de vigencia se limitaba al año 2015 y al mismo se adscribieron 8 CCAA.

La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos acordó signar un crédito de 38.869 millones de euros al Fondo de Financiación, del que casi el 30% se atribuyeron al fondo de facilidad financiera, mientras que el 45% del mismo se asignaba al FLA. Por su parte, la participación del Fondo Social apenas alcanzaba el 2% (alrededor de 700 millones de euros) y el 2,5% al Fondo de Entidades Locales, con sus dos componentes (Ordenación Local e Impulso Local). Según el Programa de Estabilidad del Gobierno, este conjunto de mecanismos de financiación implicarían un ahorro para las comunidades superior a los 22.000 millones de euros.

4.- La situación actual y los retos del futuro

El período de excepción que se ha vivido en España durante los años de la crisis y que aún no se puede dar por terminado, especialmente si se tienen en

cuenta los factores de incertidumbre política actuales, ha dado lugar a una serie de medidas extraordinarias con efectos ambivalentes. Sin duda, la estrategia de ayuda dirigida a hacer frente a la deuda autonómica, especialmente la de carácter comercial y conseguir el acortamiento de los períodos de pago a proveedores, estimada en una cuantía de 67.000 millones de euros entre 2012 y 2014 y continuada después con los fondos de financiación desde 2015, ha ayudado a sanear las cuentas de la mayoría de las comunidades, limitando el aumento de la deuda autonómica y permitiendo en algunos casos la corrección limitada del déficit público. Como el Banco de España puso de manifiesto, además, las medidas aplicadas sirvieron adicionalmente para impulsar el crecimiento económico, gracias a la inyección de liquidez de empresas y familias en un contexto de dura rigidez crediticia.

No obstante, desde otro punto de vista, el intenso endeudamiento de las comunidades debe relacionarse en gran medida con las tensiones provocadas en el ámbito de los servicios públicos que gestionan, tanto por sus propias características (se trata de partidas de gasto público extraordinariamente sensibles a las demandas ciudadanas, como la educación o la sanidad), como por el hecho de haber procedido en años anteriores a recortes significativos de diversas prestaciones.¹¹

Adicionalmente, las medidas tomadas por el gobierno central solo fueron posibles gracias a la situación excepcional de los tipos de interés aplicados en Europa tras las medidas tomadas por el Banco Central Europeo para estimular la actividad económica. Hay que recordar que el cambio de estrategia financiera planteado por la máxima autoridad bancaria se fundamentaba en la necesidad de dar respuesta a la situación de estancamiento económico mantenida después de la crisis financiera. Por otro lado, la estrategia de apoyo a las comunidades se justificaba por un más fácil acceso a los mercados por parte del Tesoro respecto a las posibilidades de obtención de recursos que tenían las comunidades.

Y, sobre todo, las exigencias de estabilidad planteadas por la Unión Europea, singularmente después de la crisis de la deuda soberana, y plasmadas en la reforma del artículo 135 de la Constitución y en la Ley de Estabilidad posterior, implicaban en la práctica una pérdida de autonomía y el aumento de la dependencia (especialmente en un marco de condicionalidad estricta) de las comunidades respecto de los préstamos del gobierno central, además de expresar de algún modo, la existencia de auténticos “rescates” de las comunidades por parte de la administración central.¹²

El conjunto de las consideraciones anteriores y el propio planteamiento del FLA y los fondos financieros como estrategias “temporales” de ayuda a las comunidades, hace aún más necesaria la reforma del modelo de financiación auto-

11. Pensemos, por ejemplo, en las consecuencias de la aplicación del Real Decreto Ley 16/2012, (sobre las medidas urgentes en el marco del sistema nacional de salud) y la extensión y profundización de los copagos en el ámbito del sector sanitario, o las medidas para recortar los gastos educativos.

12. A pesar de que la Ley 12/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Estabilidad Financiera, como se señalaba anteriormente, incluía la cláusula de “no rescate” en su artículo 8.

nómica para salir de la situación actual. El sistema actual y la gran dependencia financiera de las comunidades no pueden mantenerse en el futuro. Es necesario recuperar el sentido de la autonomía como principio básico de funcionamiento del modelo territorial español, volver a incentivar la responsabilidad fiscal de las comunidades y facilitar su vuelta a los mercados de capitales para evitar su excesiva dependencia del gobierno central.

La reforma del modelo de financiación autonómica, en todo caso, parece difícil de poner en marcha sin resolver el pleito territorial catalán. Como es bien conocido, las autoridades catalanas no muestran un gran interés en la reforma del modelo de 2009, a diferencia de situaciones anteriores en las que la Generalitat era agente activo en la promoción de las reformas. A pesar de las serias dificultades actuales, tal vez el inicio de un proceso de reforma constitucional podría ser una vía para conseguir los fundamentos mínimos de un nuevo proceso de reparto de recursos.

Si el obstáculo anterior pudiera superarse, algunos de los principales problemas a afrontar serían los siguientes:

Por una parte, proceder a una adecuada medición de necesidades de gasto de los diversos agentes institucionales, para intentar conocer mejor cuáles son los recursos necesarios para garantizar a los ciudadanos servicios públicos universales y de calidad.

También sería necesario intentar rediseñar el actual desequilibrio vertical que se comentaba en páginas anteriores, con dos precisiones básicas: No parece razonable pensar en un modelo que lleve a disminuir mucho más el margen de maniobra de la administración central. Los sistemas comparados, casi sin excepción, reconocen la necesidad de mantener un margen de ingresos públicos superior al de los gastos en manos del gobierno central, con la finalidad de aplicar los criterios de nivelación territorial, hacer frente a los compromisos conjuntos mantenidos con el exterior y jugar un cierto papel de arbitraje en el conjunto de las administraciones territoriales.

Por otra parte, estrechamente relacionado con el punto anterior, habría que procurar determinar el papel adjudicado a la administración central en un contexto del tantas veces mencionado principio de lealtad institucional, con el objetivo de apostar por un modelo territorial integrado en el que el principio de enfrentamiento hasta ahora prevalente diera paso a un compromiso de colaboración leal y cooperación efectiva.

En un eventual próximo proceso de negociación, un marco en el que no se va a poder disponer de muchos recursos a diferencia de períodos anteriores, habrá que plantear, además de la medición de necesidades aludida, la revisión de los recursos financieros aplicados, incluyendo las cuestiones de determinación de las normas de los tributos afectados y las vías e participación efectivas de las comunidades en la gestión de los mismos.

Por otro lado, como uno de los elementos nucleares de la reforma, habrá que determinar el sistema de nivelación, intentando determinar “cuánto” y “cómo” se debe nivelar, procurando simplificar el número de los fondos y hacer más

transparentes los flujos de recursos entre comunidades y entre éstas y el gobierno central, además de determinar los criterios y reglas de evolución dinámica del sistema por los que se opta.

Referencias

DE LA FUENTE, Ángel: “La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2013” Estudios sobre la Economía Española - 2015/19 FEDEA.

DELGADO, M., GORDO, L. y MARTÍ, F. (2015.1): “La evolución de la deuda pública en España en 2014” Boletín Económico del Banco de España (julio-agosto). (pp. 41-56).

DELGADO, M., HERNÁNDEZ DE COS, P., HURTADO, S. y PÉREZ, J. (2015.2): “Los mecanismos extraordinarios de pago a proveedores de las Administraciones Públicas en España. Banco de España. Documentos Ocasionales N° 1501.

DELGADO, M., PÉREZ, J. y GONZÁLEZ, C. (2016): “El acceso a la financiación de los mercados por parte de la administración regional: Experiencia internacional y desarrollos recientes” Boletín económico del Banco de España. Febrero 2016. (pp. 21-31).

DÍAZ DE SARRALDE, S. (2016): “¿Quién tiene la culpa del déficit?”. Memorando Opex 206/2016. Fundación Alternativas.

FERNÁNDEZ, R., LAGO, S. y MARTÍNEZ, J.: “La autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas y su (des)uso: presencia de una restricción presupuestaria blanda”, en *La consolidación fiscal en España: El papel de las Comunidades Autónomas y los municipios*. Instituto de Estudios Fiscales. Colección de Estudios de Hacienda Pública.

HERRERO, A. y TRÁNCHEZ, J.M. (2015): Entrada en el Blog de RIFDE-Expansión.