

IMPLICACIONES DE LA UNION MONETARIA EUROPEA PARA EL ENDEUDAMIENTO AUTONOMICO. ESPECIAL REFERENCIA A CASTILLA LEON

Santiago ALVAREZ GARCIA
Antonio APARICIO PEREZ
Universidad de Oviedo

RESUMEN

La L.O.F.C.A. regula la deuda autonómica en su Artículo 14 distinguiendo entre deuda a corto plazo, no superior a un año, por necesidades de tesorería, y deuda a largo plazo que debe destinarse a necesidades de inversión.

A estas restricciones en el empleo del endeudamiento debemos unir las que se derivan de la necesidad que tiene nuestro país de cumplir las limitaciones impuestas en los objetivos de deuda y déficit público que impone la pertenencia a la U.M.E. La incidencia de estos dos factores sobre la deuda de las CC.AA., especialmente Castilla y León, es el objeto de estudio de este trabajo.

1.- LA INTRODUCCION DE LA MONEDA UNICA EUROPEA Y SUS EFECTOS SOBRE LAS FINANZAS DE LOS PAISES COMUNITARIOS.

El Consejo Europeo de Hannover de 1998 encomendó a una comisión de expertos presidida por Delors la elaboración de un Informe en el que se propusieran las etapas concretas de la Unión Económica y Monetaria Europea (UEM). Este Informe fue publicado en abril de 1989 con el título de “ **Informe para la Unión Económica y Monetaria en la Comunidad Europea** “ y, a partir de él, se ha articulado un proceso en tres etapas :

- **Primera fase.** Se desarrolló entre el 1-7-1990 y el 31-12-1993. Sus objetivos fundamentales consistieron en avanzar en el camino de la construcción del mercado interior y avanzar en el logro de la convergencia económica de los estados miembros de la UE que, para lograr este fin, se comprometieron a elaborar programas de convergencia plurianuales.

- **Segunda fase.** Es en la que nos encontramos actualmente, ya que se desarrolla entre el 1-1-1.994 y el 31-12-1.998. Los objetivos marcados para esta segunda fase, además de la continuación de los que se pusieron en marcha en la etapa anterior, son la creación del Instituto Monetario Europeo, germen del futuro Banco Central Europeo en cuyas manos estará la dirección de la política monetaria de la UE tras la implantación del euro, y la independencia de los Bancos Centrales de los países miembros con respecto a sus gobiernos (plasmada en nuestro país en la Ley de Autonomía del Banco de España que ha entrado en vigor el 2 de junio de 1.994) lo que significa, entre otras cosas, el final de la financiación privilegiada para el sector público y la prohibición de monetizar el déficit público, es decir, del recurso de los gobiernos al crédito de sus bancos centrales para financiar sus déficits.

Sin duda el momento culminante de esta tercera etapa ha sido el Consejo Europeo celebrado el 3 de mayo de 1.998 en el que se ha procedido a la elección de los países que accederán a la tercera etapa de la UEM, se han anunciado los tipos de conversión bilaterales entre las monedas y se ha oficializado la creación del Banco Central Europeo.

- **Tercera fase.** Su inicio el 1-1-1.999 significará la culminación del proceso de la UEM con la implantación del euro y el establecimiento de una política monetaria única dirigida por el Sistema Europeo de Bancos Centrales.

La implantación de la moneda única durante esta tercera fase se hará en tres etapas¹:

- **Primera etapa,** abarcará como máximo hasta el 31-12-2.001 y en ella se seguirán empleando las monedas nacionales para la realización de cobros y pagos, aunque se podrán denominar operaciones financieras y mercantiles en euros.

- **Segunda etapa.** Entre el 1-1-2.002 y como máximo el 30-6-2.002 se producirá un periodo de coexistencia entre las monedas nacionales y el euro.

- **Tercera etapa,** a partir del 1-7-2.002 el euro se convertirá en la moneda de curso legal para los países que formen parte de la UEM.

El cumplimiento de estos objetivos obliga a los países integrantes de la UEM a adoptar una política monetaria común pero, a diferencia de lo que propugnan los modelos teóricos, no ha conducido a la implementación de una política fiscal centralizada ², sino que esta sigue estando encomendada a las autoridades nacionales. Sin embargo las políticas presupuestarias deben tener un alto grado de coordinación que ha venido impuesta primero por los criterios de convergencia exigidos para formar parte de la UEM y, una vez alcanzada la misma, por el denominado pacto de estabilidad y crecimiento.

Para la selección de los once países europeos que formarán parte del euro que se realizó en el Consejo de la Unión Europea de los días 1-3 de mayo de 1.998³ se atendió al cumplimiento de una serie de indicadores de convergencia económica nominal que fueron los siguientes :

- Estabilidad de precios, la tasa media de inflación durante el año anterior al examen, medida por el índice de precios de consumo sobre una base comparativa no puede exceder en más del 1'5% de la media de la de los tres estados miembros con mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios.
- Participación en el mecanismo de tipo de cambio europeo. Durante los dos años anteriores al examen la moneda se encontrará entre los márgenes normales de fluctuación establecidos por el Sistema Europeo de Cambios sin sufrir devaluación alguna.
- Tipos de interés. Durante el año anterior al examen el tipo medio de interés nominal a largo plazo no excederá en más del 2% del de la media de los tres países con mayor estabilidad en los precios.
- Finanzas públicas sostenibles. El déficit del presupuesto público no podrá superar el 3% del PIB y la deuda pública no superará el 60% del PIB. Estos han sido los criterios que se han evaluado con mayor flexibilidad, permitiendo que los países los sobrepasen en caso de que durante los últimos años se hayan producido progresos sustanciales que acerquen el valor de estas magnitudes a los límites de referencia. De hecho en la Reunión del Consejo Ecofin del día 1 de mayo de 1.998 se hubo de proceder a la derogación de las decisiones en vigor sobre déficits públicos excesivos que actualmente solo se aplican a Grecia, y el criterio referido a la deuda pública se va a aplicar con gran flexibilidad.

El examen de la convergencia arrojó los resultados que se exponen en el Cuadro 1.

Cuadro 1.
Cumplimiento de los criterios de convergencia.

País.	Inflación 2'7	T. Interés 7'8	D. Público 3%	D. pública 60%	T.cambio	Convergencia
Austria	1'1	5'6	2'5	66'1	Si	Si
Bélgica	1'4	5'7	2'1	122'2	Si	Si
Finlandia	1'3	5'9	0'9	55'8	Si	Si
Francia	1'2	5'5	3'0	58'0	Si	Si
Alemania	1'4	5'6	2'7	61'2	Si	Si
Irlanda	1'2	6'2	+0'9	66'3	Si	Si
Italia	1'8	6'7	2'7	121'6	Si	Si
Luxemburgo	1'4	5'6	+1'7	6'7	Si	Si
España	1'8	6'3	2'6	68'8	Si	Si
P. Bajos	1'8	5'5	1'4	72'1	Si	Si
Portugal	1'8	6'2	2'5	62'0	Si	Si
Dinamarca	1'9	6'2	+0'7	65'1	Si	Si *
Reino Unido	1'8	7'0	1'9	53'4	No	No
Suecia	1'9	6'5	0'8	76'6	No	No
Grecia	5'2	9'8	4'0	108'7	No	No

* Dinamarca, a pesar de cumplir los criterios de convergencia se ha autoexcluido de la tercera fase de la UEM.

Fuente : Gabinete del Vicepresidente Segundo del Gobierno : “ Reuniones especiales del Consejo de la Unión Europea, 1-3 de mayo de 1.998 “. Boletín Económico del ICE, N° 2.571, pp. 5.

Una vez alcanzada la tercera fase de la UEM las reglas de política fiscal se proyectan hacia el futuro mediante el pacto de estabilidad ⁴, adoptado en la reunión del Ecofin de Dublín de diciembre de 1.997, que prohíbe déficits anuales en el presupuesto consolidado de las administraciones públicas superiores al 3% del PIB salvo que concurren circunstancias excepcionales o se produzca una severa caída del producto interior bruto del país que debería estar situada en más del 2%. En lo que respecta a la deuda pública se mantiene el objetivo de reducirla al entorno del 60% del PIB.

Con los datos que tenemos desde el año 1.991 podemos señalar que la mayoría de los países de la UEM han adoptado una senda de disciplina presupuestaria que ha permitido reducir sustancialmente los déficits públicos, a pesar de que las cifras de deuda pública no solamente no se han reducido sino que han aumentado considerablemente en el mismo periodo. El profesor Fuentes Quintana ⁵, en su análisis de la situación española, ha apuntado como esta reducción del déficit público solo se ha podido lograr mediante una política de consolidación del gasto público y no por aumentos de la imposición. Si embargo, y a pesar de que los datos de la evolución de la presión fiscal media en los 15 países de la Unión Europea muestran que en el periodo 1.983-1.995 esta solo ha crecido

en un 2% del PIB, parece difícil que el objetivo de contención del déficit público se logre en la mayoría de los países por la vía de la contención del gasto público, sin que esta se vea acompañada de aumentos en la presión fiscal ⁶.

El Plan de Convergencia elaborado por el Gobierno español en 1.994 ⁷ en que se actualizaba el Programa de Convergencia de 1.992, a la vista de que la crisis económica desatada en 1.993 hacía imposible su cumplimiento, reconocía el hecho de que el déficit solamente podía reducirse mediante recortes en el gasto público : “ La presión fiscal individual que resulta del actual sistema impositivo español no aconseja buscar mayores ingresos durante el periodo del escenario mediante la elevación normativa de los mismos. En ausencia de incrementos de la presión fiscal individual, el aumento de la presión tributaria en términos del PIB dependerá, fundamentalmente, del éxito de la lucha contra el fraude y de la progresividad global del sistema tributario. (.....) El hecho de que la reducción del déficit público en los próximos años haya de recaer, fundamentalmente, en actuaciones discrecionales sobre el ritmo del crecimiento del gasto público condiciona el ritmo previsto para la reducción del déficit “ ⁸. Esta reducción del gasto público no significa, como el Programa apunta, a una reducción absoluta del mismo, sino a una disminución de su crecimiento relativo al crecimiento del PIB de cada año. Los escenarios presupuestarios contemplados en el Programa aparecen recogidos en el Cuadro 2.

Cuadro 2.
Déficit y deuda viva, periodo 1.994-1.997.
Previsiones del Programa de Convergencia 1.994.
(En porcentaje del PIB).

	1.993	1.994	1.995	1.996	1.997
Déficit AA.PP.	7'3	6'7	5'9	4'4	3'0
I.- AA.PP. Central	6'1	5'7	5'1	3'8	2'7
- Estado	5'8	5'0	4'6	3'5	2'5
-SS. y OO.AA.	0'3	0'7	0'5	0'3	0'2
II.- AA.PP. Territor.	1'2	1'0	0'8	0'6	0'3
Deuda Neta	55'8	60'7	63'9	65'5	65'2
Deuda Bruta.	57'8	62'7	65'9	67'5	67'2

Fuente : Ministerio de Hacienda , 1.994.

Sin embargo, en el año 1.995 se registró un aumento notable del déficit sobre las previsiones realizadas y el ajuste en los años 1.996 y 1.997 hubo de ser mayor de lo previsto, tal y como podemos apreciar en el Cuadro 3. En lo que respecta a la deuda pública, no ha podido reducirse tanto como se preveía.

Cuadro 3.
Déficit y deuda viva, periodo 1.991-1.997.
(En porcentaje del PIB).

	1.991	1.992	1.993	1.994	1.995	1.996	1.997
Déficit	4'9	3'6	6'8	6'3	6'6	4'4	2'6
Deuda	45'8	48'4	60'5	63'1	65'7	70'1	68'8

Fuente : ELIAS, J. : El desafío de la moneda única Europea. La Caixa, Colección Estudios e Informes, Nº 7, 1.997, pp. 79 y 80 para los años 1.991-1.996. Para el año 1.997 : Banco de España : Informe sobre la Convergencia, marzo de 1.998.

El nuevo Programa de Convergencia para el periodo 1.997-2.000, con el que se pretende cumplir los requisitos de disciplina presupuestaria exigidos por el pacto de estabilidad prevee una reducción continuada tanto del déficit como de la deuda pública, de tal forma que en el año 2.000 se sitúen en unas magnitudes del 1'6% y el 65'3% del PIB respectivamente. Los fundamentos para la consecución de estas previsiones son las siguientes actuaciones :

- A) Evolución moderada del consumo público que debe reducir su peso en el PIB:
- B) Mantenimiento de las prestaciones sociales.
- C) Saneamiento de la empresa pública, reduciendo el peso de las ayudas estatales.
- D) Aumento de la inversión pública.
- E) Reducción de la presión fiscal.
- F) Contención del gasto público del conjunto de las administraciones territoriales, comprometiéndose cada una en el cumplimiento de sus objetivos de déficit.

En resumen, la evolución de nuestras finanzas públicas, a consecuencia de los objetivos de convergencia requeridos por la UEM va a aparecer marcada por una línea de disciplina y austeridad. En este sentido se manifiesta de forma inequívoca el Banco de España ⁹ :

“ En definitiva, el actual ciclo de recuperación que atraviesa la economía española supone un marco favorable para la continuidad del proceso de consolidación de las finanzas públicas, de manera que, si se mantiene la línea de austeridad y disciplina presupuestaria, se podrán alcanzar rápidas mejoras en los ratios de déficit y de deuda en los próximos años. Estas mejoras son absolutamente necesarias, puesto que, en el marco de la UEM, las finanzas públicas de los países integrantes estarán sujetas al cumplimiento del pacto de estabilidad y crecimiento, que supone no solo el mantenimiento de los estándares definidos por los criterios de convergencia de Maastricht en materia fiscal, sino también el rápido acercamiento a una situación de equilibrio presupuestario “.

2.- LA CONSOLIDACION PRESUPUESTARIA Y SUS EFECTOS SOBRE EL ENDEUDAMIENTO DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS.

La teoría clásica de la descentralización fiscal se construye a partir de la teoría funcional de Musgrave de 1.959. En esta teoría funcional se consideran tres tipos de tareas a cumplir por parte del sector público : una función estabilizadora que trate de acercar a la economía a su nivel de pleno empleo con una inflación reducida, una función redistributiva de la renta y riqueza nacionales, y una función asignativa centrada en la producción y asignación eficiente de los bienes públicos ¹⁰. De todas estas funciones la estabilizadora y la redistributiva se deben encomendar al nivel central de la hacienda pública y en la función asignativa encuentra su justificación la existencia de los niveles subcentrales de gobierno ya que a ellos se encomienda la producción de bienes públicos de carácter local.

Con esta distribución de funciones entre los distintos niveles de gobierno la crisis de la teoría keynesiana y las dudas existentes sobre la bondad del recurso a la deuda pública para impulsar la demanda agregada afectan más al nivel central de gobierno que es el que tiene encomendada la tarea del logro de la estabilidad macroeconómica que a las haciendas de los entes territoriales ¹¹. En efecto, las Comunidades Autónomas solamente deben recurrir al endeudamiento para resolver un problema de equidad intergeneracional en la producción de bienes y servicios. Así lo explicita Musgrave : “ El presupuesto de la rama de servicios no debe estar siempre equilibrado en el sentido de que los gastos estén nivelados por ingresos procedentes de impuestos. Este será el caso si la satisfacción de las necesidades públicas tiene la naturaleza de consumo corriente, pero no si se hacen gastos de capital. En el caso de gastos de capital la liberación de recursos de uso privado y su transferencia a la satisfacción de necesidades públicas puede ser llevada a cabo adecuadamente mediante un mecanismo de endeudamiento-compra, en vez de por un mecanismo de impuesto-compra ¹². Monasterio y Pandiello han explicitado esta justificación del recurso al endeudamiento : “ Cuando una parte de los beneficios de un proyecto va a materializarse en el futuro, la financiación equitativa del mismo exige que los futuros beneficiarios soporten una parte del coste de la obra. Esto puede conseguirse financiando el proyecto mediante la emisión de deuda como modo que se hagan coincidir costes y beneficios en el tiempo ¹³.

Así pues, en la concepción de la teoría clásica del federalismo fiscal, el uso de la deuda por parte de los niveles subcentrales de gobierno queda limitado a la financiación de proyectos de inversión cuyos beneficios se van a prolongar en el tiempo.

Este marco teórico ha sido recogido con fidelidad en nuestro ordenamiento jurídico. Así, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, L.O.F.C.A., ha regulado el recurso al crédito de las Comunidades Autónomas en su Artículo 14. En este marco legal se recoge la distinción entre deuda pública, que se aplica para la emisión de empréstitos documentados en títulos valores que se ofrecen al público,

y contratación de crédito, préstamos concertados con un sujeto particular o entidad financiera. Al mismo tiempo se distingue entre deuda a corto plazo o por necesidades de tesorería y deuda a medio y largo plazo para la financiación de inversiones, y entre deuda exterior e interior ¹⁴.

Los requisitos que debe respetar la deuda pública son los siguientes ¹⁵ :

- En primer lugar el ya señalado de que debe utilizarse para cubrir gastos de inversión.
- En segundo lugar, cuando el endeudamiento se materialice mediante la emisión de deuda o la concertación de operaciones de crédito en moneda extranjera, será precisa la autorización del Estado para la realización de la operación.
- El endeudamiento global de cada Comunidad Autónoma, para preservar su equilibrio financiero, queda limitado de forma que el límite que la carga de servicio de la deuda, es decir, el gasto anual por la amortización de deuda más el pago de los intereses correspondientes, no puede exceder del 25% de los ingresos corrientes de la Comunidad.
- Finalmente hay una limitación general provocada por los condicionantes de política económica de estabilización que obliga a que las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas se coordinen entre si y con la política económica del Estado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

A pesar de estas limitaciones, lo cierto es que la deuda autonómica, que había tenido un moderado crecimiento durante el llamado periodo transitorio y hasta 1.988, momento en que se completaron la mayoría de los traspasos de competencias de gasto, experimentó a partir de esta fecha un acelerado crecimiento, más acentuado hasta el año 1.992 en el cual, dentro de los acuerdos de financiación para el periodo 1.992-96, se fijan los primeros marcos de consolidación presupuestaria, tal y como se refleja en el Cuadro 4.

Cuadro 4.
Evolución de la deuda Autonómica 1.986-1.996.
(miles de millones de pesetas).

	1.988	1.989	1.990	1.991	1.992	1.993	1.994	1.995	1.996
Andalucía	39	83	191	282	427	534	622	690	845
Aragón	6	5	7	21	44	72	95	109	122
Asturias	7	13	17	32	46	49	57	66	67
Baleares	2	4	6	22	32	38	44	46	44
Canarias	25	27	29	47	60	91	110	114	167
Cantabria	13	27	39	46	43	43	39	35	24
C. La Mancha	4	11	13	16	38	47	69	75	83
C. León	7	7	17	34	56	80	115	132	141
Cataluña	164	196	212	290	405	533	730	965	1176
Extremadura	2	2	4	7	35	52	67	73	83
Galicia	9	15	48	127	182	234	288	331	372
Rioja	1	4	9	16	17	18	19	22	20
Madrid	35	77	116	187	231	312	380	421	459
Murcia	19	33	43	60	74	82	88	89	91
Navarra	6	7	6	5	41	76	109	131	129
País Vasco	56	68	92	116	151	199	253	293	327
Valencia	31	51	94	162	236	307	377	417	502
Total	508	725	1.053	1.624	2.322	3.029	3.804	4.340	5.128

Fuente : Banco de España, Boletín Estadístico, varios años.

Como podemos observar a través de estos datos, el crecimiento de la deuda ha sido explosivo, hecho que se ha intentado explicar principalmente por los fallos en el cálculo del coste efectivo de las transferencias que recibieron las Comunidades Autónomas y por la tendencia que han tenido los gobiernos autonómicos a aumentar el gasto sin pedir a sus ciudadanos sacrificios vía aumentos de la presión fiscal. En este sentido baste recordar que no se han producido políticas fiscales diferenciadas entre las distintas Comunidades, que estas no han hecho uso de la posibilidad de establecer recargos sobre tributos estatales y que la recaudación de los tributos propios establecidos por las distintas autonomías es muy limitada.

Debemos señalar que, a nuestro juicio, el sistema diseñado tiene dos defectos fundamentales. En primer lugar, como ya hemos apuntado, el límite de la carga financiera está relacionado con el volumen de ingresos corrientes de cada Comunidad. Esto provoca que, a medida que estas reciben más competencias, aumentan también sus ingresos corrientes y pueden realizar nuevos incrementos en el nivel de endeudamiento.

En segundo lugar la LOFCA no ha establecido ningún sistema de sanciones para las Comunidades Autónomas que no respeten los límites de endeudamiento establecidos. Esto ha supuesto que muchas Comunidades Autónomas hayan incumplido los requisitos,

tal y como veremos a continuación. Esta situación es especialmente preocupante en el momento actual ya que si no se han respetado estos límites de endeudamiento cabe suponer que con mayor motivo no se van a respetar los compromisos de consolidación presupuestaria para adaptar el déficit global de las Administraciones Públicas a los requisitos de la Unión Monetaria.

En efecto, en el trabajo de Monasterio y Pandiello de 1.993 ¹⁶, en el que se analiza el periodo 1.986 a 1.990 se comprueba que solamente tres Comunidades Autónomas, Asturias, Cantabria y Galicia han cumplido el límite del destino de la deuda, habiendo empleado las demás Comunidades la deuda a largo plazo para financiar gastos corrientes. En lo que respecta al límite de la carga financiera respecto a los recursos corrientes este ha sido superado en el periodo 1.986-1.990 por Cantabria y Murcia.

Entre todos estos incumplimientos se hizo imprescindible a partir de 1.992 la definición de un marco de consolidación presupuestaria que permitiera cumplir los objetivos de convergencia del Artículo 104.c del Tratado de la Unión Europea. Teniendo en cuenta que las Comunidades Autónomas se han convertido en un gran productor de déficit público no debe sorprendernos que en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 20 de enero de 1.992 se subrayara la necesidad de proceder a una adecuada coordinación presupuestaria entre los distintos niveles de gobierno :

“ La necesidad de una mayor convergencia fiscal en el ámbito de la CEE es un requisito para la entrada de España en el grupo de países que participen en la tercera fase del proceso de Unión Económica y Monetaria. Esta convergencia presupuestaria exige una reducción progresiva de la Necesidad de Financiación, en términos de PIB, de las administraciones públicas, lo que requiere una actuación coordinada de la política presupuestaria de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas “.

Esta necesidad de coordinación se plasmó en los Programas de Convergencia, tanto en el de 1.992 como en su actualización de 1.994, tal y como vimos en el Cuadro 2 en que se mostraban los objetivos de déficit previstos en el Programa de 1.994. Los escenarios de endeudamiento de las Comunidades Autónomas se fijaron en 1.992 y revisaron en 1.995. En los Cuadros adjuntos comparamos la deuda real al final de cada ejercicio de cada Comunidad Autónoma con la deuda contemplada en cada uno de los dos escenarios de consolidación para el periodo 1.992-1.996, último año para el que tenemos ejercicios liquidados.

Cuadro 5.
Grado de cumplimiento de los escenarios de consolidación presupuestaria.
1.992-1.994 (datos en millones de pesetas).

	1.992		1.993			1.994		
	D.Real	Esc.1.992	D.Real	Esc.1.992	Esc.1.995	D.Real	Esc.1.992	Esc.1.995.
País Vasco	151.000	152.648	185.900	200.975,8	198.320,2	239.000	241.409,3	252.318
Cataluña ¹⁷¹⁸	405.000	326.549,6	533.400	384.499,7	519.995	730.500	430.026,1	625.335
Galicia	182.000	186.649,9	234.100	244.217,1	247.155	288.100	281.640,6	299.636
Andalucía	427.000	495.374,4	534.200	618.103,5	617.163	622.500	711.127,1	718.398
Asturias	46.000	57.499,4	44.800	68.060,5	62.544	57.200	75.673,4	67.990
Cantabria	43.000	57.127,4	43.300	67.231,3	48.828,7	39.400	75.219,2	44.451
Rioja	17.000	25.937,7	18.700	29.401,4	20.825	18.900	31.578,7	20.825
Murcia	72.000	65.770,4	81.600	73.579,4	76.386	87.900	78.100,7	82.450,6
Valencia	233.000	188.033,1	304.200	232.901,7	263.824	404.500	261.958,2	302.131,2
Aragón	44.000	54.225,6	72.300	74.617,4	77.912,3	97.000	85.662,1	111.440,3
C.- Mancha	38.000	39.560,4	47.400	53.862,2	54.665	69.200	64.304,7	65.934
C. León	56.000	57.101,5	73.000	77.467,4	80.664	97.000	95.066,6	97.262,2
Canarias	60.000	80.779,1	91.700	103.544,8	102.115,6	109.800	117.713,8	129.843,6
Navarra	41.000	38.790,6	76.300	78.807,8	76.591	84.000	101.095,7	110.123
Extremadura	40.000	42.726,4	56.000	56.566,6	68.029	63.000	67.676,8	80.494
Baleares	32.000	29.536,8	40.000	37.421,1	34.128	43.000	42.525,1	38.839
Madrid	231.000	239.648,4	260.000	278.587,9	273.958,3	281.000	306.220,3	317.736

Fuente : Banco de España y Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Cuadro 6.
Grado de cumplimiento del escenario de consolidación presupuestaria de 1.995.
1.995-1.996 y deuda objetivo para 1.997.
(datos en millones de pesetas).

	1.995		1.996		1.997
	Deuda real	Deuda objetivo	Deuda real	Deuda objetivo	Deuda objetivo.
País Vasco	293.000	296.379	327.000	332.623	359.653
Cataluña	965.000	708.271	1.176.000	759.451	790.875
Galicia	331.000	342.508	372.000	372.608	400.108
Andalucía	690.000	810.539	845.000	876.062	910.464
Asturias	66.000	75.676	67.000	81.446,9	84.946,9
Cantabria	35.000	38.377,8	24.000	31.883,2	31.048,8
Rioja	22.000	22.315	20.000	22.903	22.903
Murcia	89.000	87.046,4	91.000	90.166,4	91.928,2
Valencia	417.000	332.941,6	502.000	355.272,3	367.799,9
Aragón	109.000	129.440,3	122.000	142.440,3	148.940,3
C.- Mancha	75.000	74.884	83.000	79.987	83.487
C. León	132.000	111.662	141.000	120.594	125.421
Canarias	114.000	139.829,6	167.000	148.079,6	153.079,6
Navarra	131.000	134.660	129.000	162.774	162.452
Extremadura	73.000	89.070,3	83.000	93.353,3	95.853,3
Baleares	46.000	44.107,4	44.000	49.224,3	52.124,3
Madrid	421.000	348.645,6	459.000	368.331,6	379.053,9

Fuente : Banco de España y Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Las conclusiones que podemos extraer de estos datos son las siguientes :

- En primer lugar, y para nosotros es la más preocupante de todas, la revisión de los escenarios de endeudamiento de 1.995, a tenor de los datos, se hizo en virtud del endeudamiento pasado, de forma que las Comunidades Autónomas con mayor deuda acumulada y que más incumplían los escenarios de 1.992 fueron aquellas a las que se asignó una mayor capacidad de crecimiento de la deuda futura. Por el contrario, Comunidades como Aragón, que cumplían holgadamente con los objetivos fijados para 1.992 vieron como se rebajaban en la revisión de 1.995 sus límites de endeudamiento. Esta situación de incremento de los límites de endeudamiento en función de la deuda existente plantea serias dudas sobre la eficacia de los escenarios como instrumento de limitación del déficit y endeudamiento de las Comunidades Autónomas. Máxime cuando, como ya hemos comentado, no existe ningún sistema de sanciones para las Comunidades que los incumplan y además estas están acostumbradas a incumplir los requisitos de la L.O.F.C.A. sin que haya habido nunca sanción alguna.

Para corregir estos problemas podría ser adecuado que se planteara algún tipo de sanción económica – por ejemplo una detracción de las transferencias del Estado – para aquellas Comunidades que incumplan los objetivos pactados, al igual que existe un sistema de sanciones por parte de la Unión Europea para aquellos países que sobrepasen los objetivos de déficit recogidos en el pacto de estabilidad y crecimiento aprobado en Dublín en 1.996. Hay que reconocer de todas formas que estas sanciones son más fáciles de aplicar en el caso de que se incumplan los objetivos de déficit público que en los incumplimientos de los objetivos de deuda pública, ya que en el segundo de estos casos la Administración Central es la primera en incumplirlos. De hecho, como se muestra en el Cuadro 1 de este trabajo, solamente Finlandia, Francia, Luxemburgo y el Reino Unido han cumplido el requisito de que su deuda pública se sitúe por debajo del 60% del PIB, lo que obligó a relajar este criterio de convergencia.

- En segundo lugar debemos señalar que, frente a Comunidades que sistemáticamente han cumplido los objetivos de endeudamiento asignados (es el caso del País Vasco, Galicia, Andalucía, Asturias, Cantabria, La Rioja, Aragón y Extremadura) y otras que los han cumplido en algunos ejercicios, existen algunas Comunidades que nunca los han cumplido. Este es el caso de Murcia, Valencia, Madrid salvo en el ejercicio de 1.992, y, especialmente Cataluña cuya deuda crece a un ritmo preocupante y en el año 1.996 significó aproximadamente la cuarta parte del total previsto para todas las CC.AA en el escenario de consolidación.

- En tercer lugar, y este dato nos parece especialmente preocupante, en los últimos ejercicios ha aumentado el número de Comunidades que no cumplen los escenarios previstos. Así ocurre con Castilla León desde el año 1.995, Castilla La Mancha desde el año 1.994, Canarias desde el 96 con un fortísimo incremento de la deuda en ese ejercicio.

Solamente en el caso de Baleares se ha registrado la tendencia contraria disminuyendo el endeudamiento en ese año 1.996.

El que aumente el número de Comunidades que exceden el endeudamiento hace peligrar el cumplimiento de los objetivos futuros y nos hace temer que responda al hecho de que algunos gobiernos autonómicos estén empezando a considerar que son los más endeudados los que reciben un mejor tratamiento y no existen incentivos para seguir la senda de contención de la deuda pactada. El hecho de que en la actualidad se estén negociando nuevos escenarios de endeudamiento de forma bilateral entre el Estado y cada una de las Comunidades Autónomas, antes de someterlos al Consejo de Política Fiscal y Financiera, hace que nos preguntemos si lo que se va a producir es una lucha entre Comunidades para conseguir la mayor porción de deuda de una cantidad total a repartir fijada de antemano. En este caso tememos que los objetivos de reducción del déficit y la deuda acumuladas no se cumplan nunca ya que para ello, en nuestra opinión, lo que se necesita es dotar de un marco de financiación estable al sistema, con una mayor corresponsabilidad fiscal y un compromiso de los distintos niveles de gobierno en el cumplimiento de los importantes objetivos que nuestro país se ha marcado al entrar a formar parte de la Unión Monetaria Europea.

NOTAS:

¹ Estas etapas, así como la cronología para el logro de la UEM se encuentran descritas en la obra España, plan de transición al Euro publicada por el Ministerio de Economía y Hacienda, 1.998.

² Hecho este puesto de relieve en el trabajo de FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, V. : “ La política fiscal española en la UEM : márgenes de maniobra y pacto de estabilidad “. Información Comercial Española, N° 767, 1.998, pp. 35-50.

³ Un excelente resumen de este Consejo ha sido elaborado por el Gabinete del Vicepresidente Segundo del Gobierno y Ministro de Economía y Hacienda y se encuentra publicado bajo el título “ Reuniones especiales del Consejo de la Unión Europea, 1-3 de mayo de 1.998 “ en el N° 2.571 del Boletín Económico del ICE, pp. 3-7.

⁴ Los aspectos fundamentales del pacto de estabilidad se encuentran comentados en el trabajo de FERREIRO APARICIO, J. : “ El pacto de estabilidad : implicaciones para la construcción de la UEM “. Boletín Económico del ICE, N° 2.532, 1.997, pp. 21-31.

⁵ FUENTES QUINTANA, E. : “ España y su ingreso en la Unión Monetaria Europea : algunas consideraciones sobre el exámen de convergencia de 1.998 “. Perspectivas del Sistema Financiero, N° 61, 1.998, pp. 5-27.

⁶ MESSERE, K. : “ OECD Tax developments in the 1.990s. “. Bulletin of the International Bureau of Fiscal Documentation , July 1.997, pp. 298-314.

⁷ MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA : Actualización del Programa de Convergencia. Julio de 1.994.

⁸ MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA : Actualización del Programa de Convergencia. Julio de 1.994, pp.30.

⁹ BANCO DE ESPAÑA : Informe sobre la Convergencia, marzo de 1.998, pp .15.

¹⁰ Las distintas funciones de las administraciones públicas, y su asignación entre los distintos niveles de gobierno se encuentran descritas, entre otros, en el libro de SALINAS SANCHEZ, J. : Economía política del Federalismo Fiscal Español. Instituto de Estudios Fiscales, 1.991, pp. 37 y siguientes.

¹¹ Ver SUAREZ PANDIELLO, J. : “ Las Comunidades Autónomas y su endeudamiento. Un test sobre sus causas “. En Enrique Moldes y Pedro Puy (editores) : La financiación de las Comunidades Autónomas. Minerva Ediciones, 1.996, pp. 186.

¹² MUSGRAVE, R. : The Theory of Public Finance, McGraw-Hill, 1.959, Edición castellana de Editorial Aguilar, 1.967.

¹³ MONASTERIO, C. y SUAREZ PANDIELLO, J. : Financiación Autonómica y Corresponsabilidad Fiscal en España. Fundación BBV, 1.993, pp. 80.

¹⁴ Ver APARICIO, A. y MONASTERIO, C. : La Hacienda de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias. Editorial Tecnos, 1.993, pp. 97.

¹⁵ Recogidos en MONASTERIO, C. y SUÁREZ PANDIELLO, J. : “ El endeudamiento Autonómico. Teoría y evidencia empírica “. Fundación BBV, colección Documenta, 1.993, pp.7.

¹⁶ Obra citada, pp. 10.

¹⁷ La deuda escenario de Cataluña ya fue revisada en 1.993 para serlo posteriormente en 1.995 como el resto de las CC.AA.