

# EL ENDEUDAMIENTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: LÍMITES Y PROBLEMAS EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS ECONÓMICA

**Jesús Ruiz-Huerta Carbonell**

Catedrático de Economía Aplicada (Hacienda Pública) en la Universidad Rey Juan Carlos

**Miguel Ángel García Díaz**

Profesor asociado en el Departamento de Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos y responsable del Gabinete Económico Confederal de CCOO

SUMARIO: 1. Introducción. – 2. Endeudamiento en España en el contexto de la Unión Europea. – 3. El reparto del endeudamiento entre las administraciones públicas. – 4. Deuda en circulación de las Comunidades Autónomas. 4.1. El marco legal del endeudamiento de las Comunidades. 4.2. La evolución del endeudamiento de las Comunidades. 4.3. Deuda de las Comunidades y crisis económica. – 5. Las causas del endeudamiento. – 6. Consideraciones finales. – 7. Referencias bibliográficas. – *Resumen-Resum-Abstract.*

---

## 1. Introducción

La prolongación e intensidad de la crisis económica, unida a la falta de solución de la inicial crisis financiera ha provocado un crecimiento intenso del déficit y de la deuda pública en la mayor parte de los países más avanzados, con repercusiones más graves entre los países europeos y, en especial en la zona euro. A pesar de que, tras el amplio período de expansión de la economía española entre 1994 y 2007, la tasa de la deuda respecto al PIB disminuyó sensiblemente en esa etapa, hasta niveles próximos a los primeros años de la década de los ochenta del siglo pasado (del

62,6% al 36,1% del PIB anual), en los últimos años asistimos a un crecimiento pronunciado de la deuda pública de las administraciones públicas españolas, que alcanza en la actualidad una cantidad equivalente a 0,6 veces el PIB anual en 2010. Desafortunadamente, ese importante nivel de endeudamiento se añade a la muy elevada deuda acumulada por los agentes económicos privados (2 veces el PIB anual en el mismo año 2010).

Las dificultades para corregir el enorme déficit público y evitar el crecimiento exponencial de la deuda, han colocado en el centro del debate los problemas existentes para garantizar la estabilidad económica en un escenario político y fiscal tan descentralizado como el español. No hay que olvidar que cerca del 50% del gasto público total consolidado es gestionado en la actualidad por Comunidades Autónomas y corporaciones locales.

En este trabajo se ofrece la información disponible sobre el proceso de creciente endeudamiento del sector público español, el peso relativo de las diversas administraciones en la tasa de endeudamiento y, después de explicar las reglas que existen en la actualidad para controlar el déficit y el endeudamiento, se entra en la cuestión específica de las dificultades financieras de las Comunidades Autónomas y su creciente endeudamiento. El artículo termina con algunas consideraciones sobre las causas del endeudamiento autonómico y las perspectivas de futuro.

## **2. Endeudamiento en España en el contexto de la Unión Europea**

La deuda en circulación del conjunto de las Administraciones Públicas españolas ha aumentado desde 1975 (53,7 puntos del PIB) hasta alcanzar el 60,1% del PIB en 2010 (con una previsión que se eleva al 69,5% del PIB en 2011). Aunque el cambio en porcentaje del PIB no parece muy elevado, conviene recordar que el volumen de la deuda pasó de 2.449 en 1975 a 758.677, medido en millones de euros nominales al final del mes de junio del año 2011. La evolución, naturalmente, es inferior si se mide en términos reales, pero el aumento sigue siendo muy intenso (de 27.683,86 a 758.677 millones de euros constantes de 2011), y del mismo modo ocurre cuando se realiza la comparación en relación con el Producto Interior Bruto de la economía española (del 6,4% en 1975 al 69,5% en 2011).

En esos treinta y cinco años se ha producido un fuerte aumento, tanto de los ingresos públicos como del gasto público de las administraciones públicas. En efecto, cuando dichas variables se ponen en relación con el Producto Interior Bruto de España, se comprueba cómo los ingresos crecieron del 23,5% al 35,7%, mientras que los gastos públicos se elevaron desde el 23,4% al 45% del PIB.

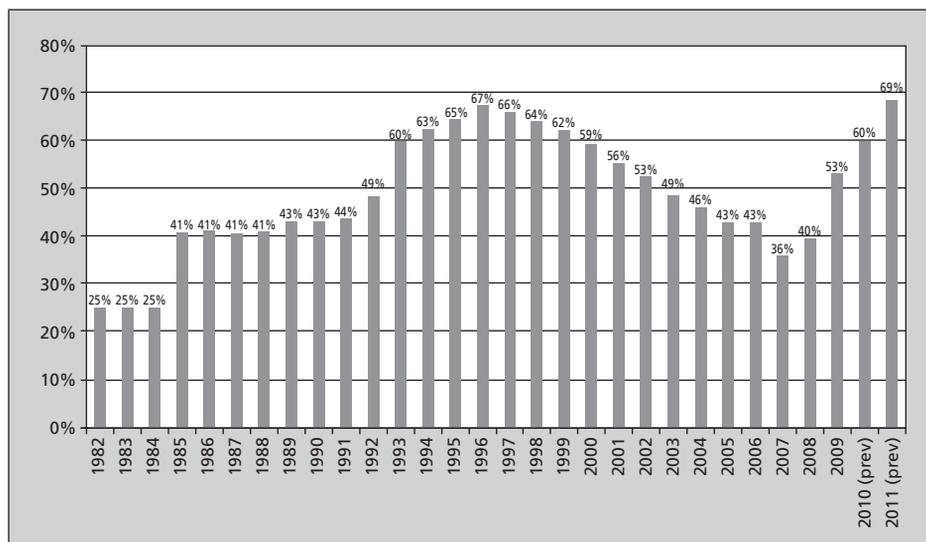
El importante aumento de ingresos y gastos mencionado refleja cómo en ese período el Sector Público español ha cambiado de forma notoria, como consecuencia de las más amplias funciones que le han sido asignadas y de su creciente protagonismo en la actividad económica general, especialmente desde los años en los que se produce la Transición Democrática, así como del amplio reconocimiento en ese período de los derechos sociales y económicos de los ciudadanos.

Pero los cambios señalados han tenido también repercusiones sobre los niveles de la deuda pública. El gráfico G1, refleja el comportamiento cíclico de la deuda en circulación en España, marcando los incrementos más significativos, con un cierto retardo, en los momentos más agudos de las crisis económicas, es decir, los años 1985, 1993 y 2008.

En efecto, la evolución de la deuda pública, como se puede ver en el gráfico, no ha mantenido un comportamiento homogéneo durante todo el período mencionado. Por el contrario, su evolución guarda una clara vinculación con el ciclo económico. Aunque no se recoge en el gráfico, entre 1975 y 1981 se produce un aumento significativo de la cuantía de la deuda pública, al pasar del 6,4% al 20,3% del PIB (13,9 puntos del PIB), como resultado del progresivo aumento de la participación del Sector Público en el ámbito de las relaciones económicas, iniciado después de la restauración democrática.

A pesar de que los ingresos ordinarios crecen de forma significativa en estos años, el aumento de la deuda tiene sobre todo que ver con el incremento del gasto generado, en buena medida como consecuencia del reconocimiento por parte de los gobiernos de la época de las reivindicaciones y demandas de servicios públicos que se planteaban tras el acceso a la democracia y la aplicación efectiva de los derechos y las libertades básicas de los ciudadanos. En ese sentido, conviene recordar el reducido punto de partida del nivel del gasto público en los años anteriores a la Transición, no sólo en relación con las prestaciones sociales (pensiones, sanidad y prestaciones por des-

**G 1: Evolución de la deuda pública en España**



Fuente: Boletín estadístico del Banco de España.

empleo) y las políticas dirigidas a conseguir la igualdad de oportunidades (educación y políticas activas de empleo), sino también en cuanto a las inversiones en infraestructuras para mejorar el potencial de crecimiento de la economía española y, en especial, de los territorios menos desarrollados del país.

El período delimitado entre 1981 y 1996 recoge también un fuerte aumento de la deuda pública en circulación, por valor de 42,3 puntos del PIB, aunque muy concentrado en dos subetapas, asociadas a sendas situaciones de crisis económicas (1984-1986 y 1992-1996), hasta alcanzar el que hasta el momento era el punto máximo de la deuda pública en la historia española (67,5% del PIB en 1996).

La intensa etapa expansiva disfrutada desde 1995 a 2007 (como se puede comprobar a través del crecimiento de la tasa de actividad de la economía española), permitió una sensible rebaja de la deuda pública española en circulación, medida en relación con el Producto Interior Bruto (desde el 67,5% al 36,1%). La rebaja, cifrada en 31,4 puntos del PIB, no fue óbice para que el saldo en circulación se mantuviera casi intacto en valores nominales (380.542 millones en 2007 frente a 319.600 millones en 1996), como consecuencia, entre otras causas, del intenso aumento del PIB nominal, al contar con un eleva-

do deflactor de precios durante la larga etapa expansiva (la tasa de crecimiento acumulada entre esos años en términos nominales fue del 122% mientras que la real fue del 51%).

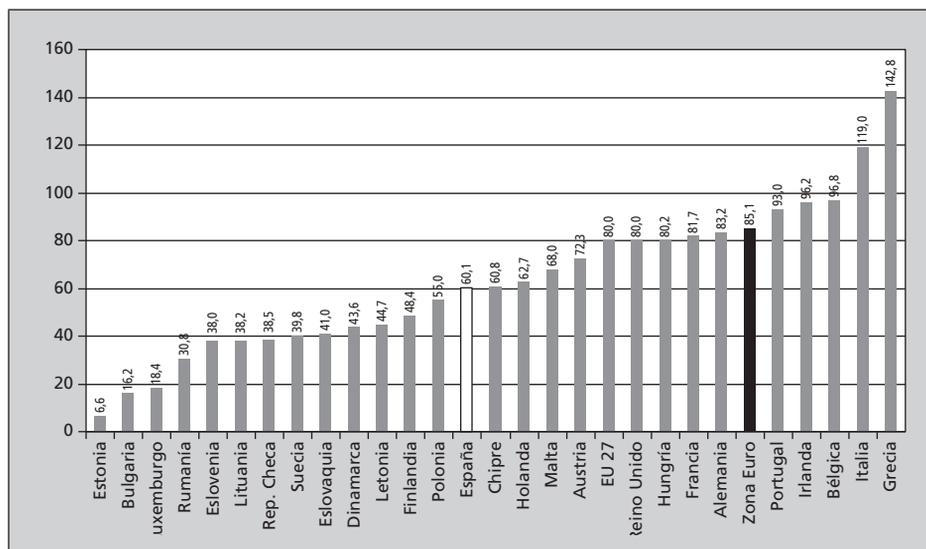
Como se ha señalado, el gráfico G.1 refleja cómo, a partir del año 2007, que marca el final del largo período expansivo de la economía española, la tasa de deuda respecto al PIB comienza a crecer con una pendiente pronunciada, mantenida hasta nuestros días, aunque los datos confirman el crecimiento especialmente significativo que se produce en el año 2009.

La llegada de la crisis que todavía azota la economía internacional y española ha provocado el cambio de tendencia que se recoge en el gráfico 1. La combinación de un repentino pinchazo de la burbuja inmobiliaria nacional y la crisis financiera internacional, iniciada a partir del segundo trimestre de 2008 y originada por la difusión en los mercados de los llamados activos tóxicos, generó una severa recesión en el año 2009, con una leve recuperación posterior que no logró la fortaleza necesaria para alcanzar la tasa de crecimiento potencial de la economía española.

El profundo y abrupto descenso de los ingresos públicos se ha producido como consecuencia de que una buena parte de ellos tiene carácter extraordinario, por el hecho estar sustentados en el funcionamiento del mercado inmobiliario.<sup>1</sup> Si a este factor le sumamos el efecto de los estabilizadores automáticos por el lado del gasto, en especial las prestaciones económicas por desempleo, así como algunas políticas discrecionales aplicadas con la finalidad de estimular la demanda agregada, el resultado no podía ser sino el gran incremento en la deuda pública española en circulación. Tan sólo en tres años, la deuda ha crecido 24 puntos del PIB (del 36,1% al 60,1%: hasta 638.767 millones de euros al final del año 2010).

La evolución de la deuda española desde el inicio de la crisis ha puesto en evidencia un sistema fiscal desequilibrado donde los ingresos eran muy inferiores a los gastos, muy probablemente por la confusión entre el carácter ordinario y extraordinario de buena parte de

**G.2: Niveles de deuda pública en la Unión Europea**



Fuente: Eurostat (2011).

los recursos tributarios, con una tasa anual de crecimiento de alrededor del 10% durante una etapa de tiempo relativamente larga (2004-2008), mientras se adoptaban decisiones de gasto no ajustadas a las posibilidades reales de la Hacienda Española y de las prioridades de la sociedad y su tejido productivo. Este desequilibrio no debe ser confundido con una presencia del Sector Público español superior a la media comunitaria, porque tanto los ingresos como los gastos se han mantenido por debajo, en todo momento, de los valores medios de ambas magnitudes en la Unión Europea.<sup>2</sup>

El propósito de cumplir en 2011 el plan de consolidación de las cuentas públicas presentado por España en el marco del Programa de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea (con el objetivo de rebajar el déficit anual desde el 9,2% al 6% del PIB entre 2010 y 2011), no ha impedido que, al seguir existiendo déficit al final de cada ejercicio económico, se produjera un nuevo incremento de la deuda pública en circulación del conjunto de las Administraciones Públicas has-

2. La mayor cercanía entre los valores de los ingresos y gastos públicos de España respecto a los valores medios de la Unión se alcanzó en 2007, con 5,6 puntos y 1,7 puntos de diferencia respectivamente.

ta el 69,5% del PIB español (758.000 millones de euros). Este aumento, no obstante mantendría aún la ratio de deuda pública española en circulación por debajo de la media de la UE27 (previsión del 90% del PIB para el final del ejercicio económico del año 2011).

La deuda en circulación de los países que componen la Unión Europea a 27 en la actualidad, tal y como se recoge en el gráfico 2, se ha caracterizado por una evolución razonablemente estable desde 1996 a 2009, dentro de una tendencia ligeramente a la baja hasta el año 2007 (58,7% del PIB). La actual crisis ha cambiado radicalmente la tendencia y la deuda se ha disparado en promedio con un crecimiento equivalente a 21,3 puntos del PIB.

El incremento de la deuda española en circulación en el breve espacio de tiempo delimitado por 2008 y 2010 ha sido el mayor dentro de la Unión Europea, y tan sólo ha sido superado por Irlanda (71,2 puntos del PIB), Grecia (37,4 puntos del PIB), Letonia (35,7 puntos del PIB), Reino Unido (35,5 puntos del PIB) y Portugal (24,7 puntos del PIB). En este terreno, es interesante reseñar el fuerte aumento de la deuda en circulación producido en Alemania (18,3 puntos del PIB), muy superior a los déficits anuales presentados en las operaciones no financieras de su presupuesto (6,3 puntos de déficit), como consecuencia de las necesidades de financiación provocadas por la significativa inyección de recursos que el Estado Alemán ha realizado a su sistema financiero.<sup>3</sup>

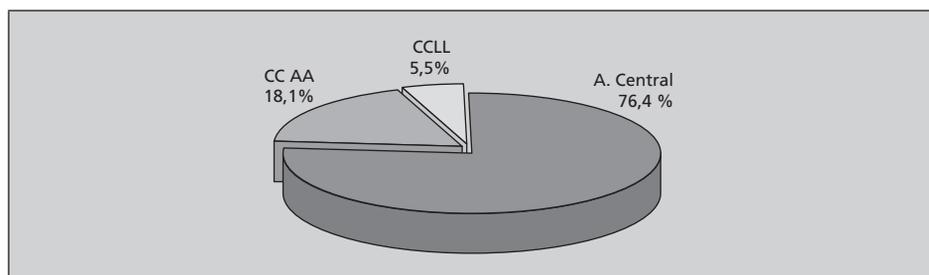
El intenso aumento de la deuda española en circulación no impide que la ratio resultante cuando se la compara con el PIB siga siendo inferior, como muestran los datos del gráfico G.2, tanto respecto a la media de los veintisiete países de la Unión Europea (con un nivel medio del 80% del PIB) como a la misma medida correspondiente a los dieciséis países que componen la moneda única (85,1% del PIB). En el mismo sentido, llama la atención que el indicador español fuera en el año 2010 veinte puntos inferior, en términos de PIB, al correspondiente índice de los grandes países de la Unión (Alemania, Francia, Reino Unido e Italia).

### 3. El reparto del endeudamiento entre las administraciones públicas

Como pone de manifiesto el gráfico G.3, la mayor parte de la deuda pública española en circulación corresponde a la Administración General (AGE) del Estado. En el año 2010, más de las tres cuartas partes de la deuda pública total es deuda del Estado, lo que no es sino la constatación de que hasta fechas recientes, solo la AGE tenía capacidad de endeudarse y, en consecuencia, en el porcentaje mencionado se recoge la deuda acumulada de períodos anteriores, además de las cantidades procedentes de algunos de los servicios y gastos públicos no descentralizados, como el gasto de Defensa, los gastos asociados al Ministerio del Interior o las Inversiones Públicas.

En el mismo año, el resto de la deuda correspondía en su mayor parte a las Comunidades Autónomas (18% del total), limitándose el endeudamiento local a un porcentaje de apenas el 5% del total.

#### G.3 Endeudamiento entre los niveles de las Administraciones



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Banco de España.

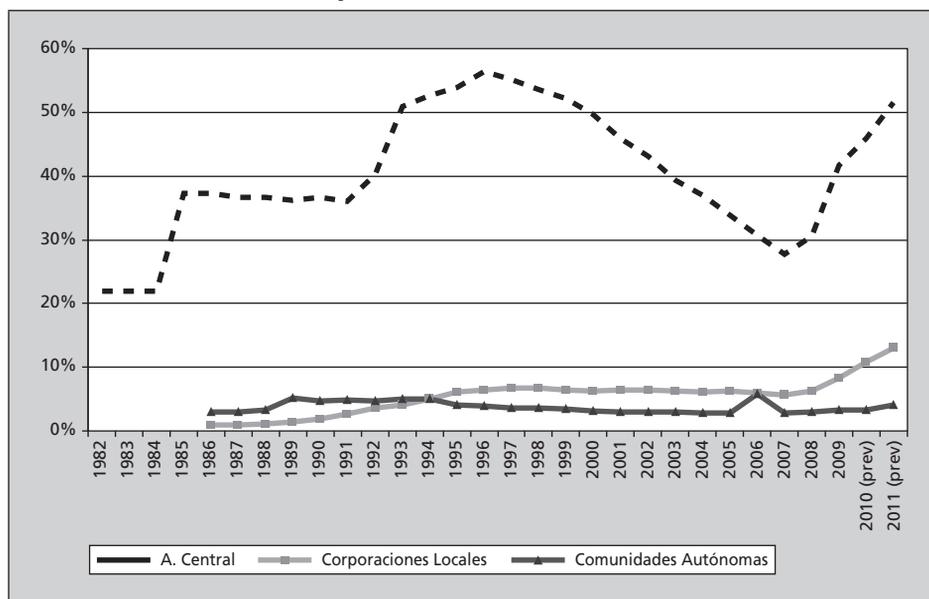
La participación de las diferentes administraciones en el total de la deuda pública en circulación ha cambiado de forma notoria con el paso del tiempo. En 1985, la Administración General del Estado concentraba prácticamente todo el saldo (90,3% del total de la deuda), seguida muy de lejos por las corporaciones locales (7,3% del total). Las Comunidades Autónomas apenas tenían un peso testimonial dentro de la deuda pública española (2,4% del total), como consecuencia lógica del reducido nivel de competencias de servicios públicos que gestionaban en ese momento en su conjunto.

Como se ha señalado, los saldos de 2010 reflejan una realidad diferente, con una sensible disminución de la presencia de la Administración General del Estado en el total de deuda pública en circulación (76,4% del total), mientras que aumentan su participación las Comunidades Autónomas (18,1% de la deuda total). Las corporaciones locales mantienen una cantidad de endeudamiento reducida en el conjunto de la deuda pública española en circulación (5,5% del total). El peso creciente de las Comunidades no es sino el reflejo de la insuficiencia de sus ingresos ordinarios para hacer frente al intenso crecimiento del gasto autonómico, consecuencia de la asunción de las competencias atribuidas en la Constitución y que acabaron de ser descentralizadas al principio de la década anterior, en lo que se refiere a sus componentes esenciales.

No obstante, el peso del nivel central en la deuda pública en circulación al final del 2010 debería ser ligeramente inferior (1,2 puntos, hasta el 75,2% del total), al haber asumido en 2010 menores ingresos como consecuencia de haber efectuado durante el año 2008 un anticipo a los gobiernos autonómicos y locales superior al que les correspondía según el contenido de los correspondientes sistemas de financiación, ante los efectos generados por la crisis económica sobre la recaudación tributaria. La cantidad adelantada por la Administración General del Estado se incrementa en 2011 con la liquidación del ejercicio 2009 en la que también se ha generado un saldo contrario a las administraciones territoriales, como consecuencia de haber recibido anticipos a cuenta superiores a los ingresos reales del ejercicio (cifrados en una cantidad equivalente a 2,4 puntos del PIB).<sup>4</sup> El error en el cálculo de los anticipos, coincidente con el cambio de ciclo económico, obligaría según la norma en vigor, a una devolución de estas cantidades por parte de las administraciones territoriales en un plazo máximo de cinco años a partir de 2011, con un impacto lógico en la distribución de la deuda por niveles de gobierno.

El gráfico G.4 expresa la evolución de la deuda según niveles de administración que se acaba de mencionar; en el mismo puede verse, además de la evolución de la deuda de la AGE según el ciclo, que se comentaba en el epígrafe anterior, el crecimiento de la deu-

**G.4 Evolución de la deuda pública de las Administraciones Públicas**



Fuente: elaboración propia a partir de información del Banco de España.

da autonómica en los años noventa del siglo pasado. Como se ha señalado, el crecimiento de la deuda de las Comunidades debe relacionarse con el desarrollo de las competencias asumidas y con sus dificultades financieras para afrontar las crecientes necesidades que debían atender. Pero el gráfico, sobre todo, expresa los efectos causados por la crisis a partir de 2007 en las Comunidades Autónomas y en la AGE, en cuyo caso se observa una pendiente muy pronunciada. Por el contrario, especialmente a causa de las importantes limitaciones para poderse endeudar, las corporaciones locales muestran un comportamiento mucho más estable, incluso en el período de la crisis económica.

Las previsiones para el ejercicio 2011, calculadas a partir de la información disponible hasta el segundo semestre, acentúan la tendencia, al reducir la participación de la AGE (71,6%) y de las corporaciones locales (5,2%) en la deuda pública total, mientras que, según tales proyecciones, gana protagonismo la deuda correspondiente al nivel autonómico (23,2% del total).

## 4. Deuda en circulación de las Comunidades Autónomas

### 4.1. El marco legal del endeudamiento de las Comunidades

La Constitución española, en su artículo 157, establece como un posible recurso financiero de las Comunidades el endeudamiento a corto y a largo plazo,<sup>5</sup> mientras que en el 135 del mismo texto constitucional se determinan los límites y condicionantes de dicho endeudamiento para el conjunto de las administraciones públicas.<sup>6</sup>

En coherencia con el primero de los artículos mencionados, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), recoge como uno de los recursos financieros de las Comunidades el endeudamiento, tanto a corto como a largo plazo.

En efecto, en el primer apartado del artículo 14 de dicho texto legal<sup>7</sup> se establece que “las CC.AA. podrán realizar *operaciones de crédito* por plazo inferior a un año, con objeto de cubrir sus necesidades transitorias de *tesorería*”. Tales necesidades deben vincularse con la secuencia de transferencias recibidas del Estado, aunque los sucesivos ajustes del modelo de financiación han limitado esta eventual necesidad de las Comunidades. Como es lógico, la menor incidencia de este tipo de endeudamiento implica que los requisitos para acudir al mismo no sean tan estrictos como los que se aplican para las operaciones a largo plazo.

---

5. El apartado 1c del artículo 157 señala que “Los recursos de las Comunidades Autónomas (entre otros) estarán constituidos por el producto de las operaciones de crédito”.

6. Por su parte, el artículo 135, se refiere a que “el Gobierno y las comunidades autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir Deuda Pública o contraer crédito”, así como que los créditos para pagar intereses y capital de la Deuda del Estado habrán de ser incluidos en el estado de gastos del presupuesto y no podrán ser objeto de enmienda o modificación, “mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión”. Aunque el texto recogido se mantiene, hay que recordar que este artículo ha sido objeto de modificación con motivo de la reforma constitucional aprobada recientemente por el Parlamento Español introduciendo, entre otras cuestiones, el concepto de déficit estructural y haciendo expreso el principio de estabilidad económica y presupuestaria, al que deben someterse todas las administraciones.

7. Nos referimos a la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas. El apartado 3 del artículo 14 de esta ley fue modificado por la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

El apartado dos del mismo artículo se refiere al endeudamiento a largo plazo y señala que las Comunidades podrán obtener recursos a través de *operaciones de crédito* a largo plazo siempre que se destinen a financiar gastos de *inversión*. Esta cláusula limitadora se justifica por la finalidad de evitar que se financien gastos corrientes con deuda y por motivaciones de equidad intergeneracional. Por otra parte, el importe total de la carga de la deuda (anualidades de amortización e intereses), según la norma, no puede ser superior al 25% de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma.

Por su parte, el apartado tercero del mismo artículo determina que “para concertar *operaciones de crédito en el extranjero* y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación al crédito público, las Comunidades Autónomas precisarán autorización del Estado”. Se trata de establecer una cautela más estricta para facilitar la aplicación de la política de estabilización por parte del Gobierno Central que, según expresa la misma norma, para la concesión de dicha autorización deberá tener en cuenta el principio de estabilidad presupuestaria definido en el artículo 2.1.b de la misma ley.<sup>8</sup> En todo caso, la autorización del Gobierno se debe materializar a través de Acuerdos del Consejo de Ministros.

El ajuste de la norma, que procede de la reforma de 2001, se justifica por la necesidad de cumplir de forma rigurosa las previsiones contenidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) firmado por los países integrantes de la Unión Monetaria. No obstante, los requisitos máximos de déficit y deuda establecidos en el PEC, fueron incumplidos con cierta frecuencia por diversos países de la Unión (incluso por Francia y Alemania). En nuestros días, los objetivos de Maastricht formulados en el PEC se han visto sobrepasado por los acontecimientos, lo que ha motivado la creciente exigencia de cumplimiento demandada por las instituciones comunitarias a los países del euro, para que apliquen un mayor rigor presupuestario ante los problemas derivados de la crisis económica y más particularmente de la crisis de la deuda.<sup>9</sup>

---

8. El primer párrafo del nuevo artículo 135 confirma la importancia del principio de estabilidad presupuestaria: “Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria”.

9. Lo que explica una de las principales razones de la reforma constitucional del artículo 135 llevada a cabo en el mes de septiembre de 2011 en España y los procesos semejantes que se están llevando a cabo en otros países.

En la misma reforma mencionada, se determina que no se considerará financiación exterior, “las operaciones de concertación o emisión denominadas en euros que se realicen dentro del espacio territorial de los países pertenecientes a la Unión Europea”.

El apartado 4 del artículo 14 recoge una regla de carácter general sobre la exigencia de *coordinación* de las operaciones de las diversas Comunidades entre sí y con *la política de endeudamiento* del Estado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Este esfuerzo de coordinación parece un elemento imprescindible para cumplir los requerimientos generales de estabilidad, aunque la falta de mecanismos sancionadores en caso de incumplimiento arroja dudas sobre su utilidad en la práctica.

Por fin, el último apartado del artículo 14 se refiere a las características de la deuda pública emitida por las Comunidades: “la deuda pública de las Comunidades Autónomas y los títulos valores de carácter equivalente emitidos por éstas, estarán sujetos, en lo no establecido por la presente ley, a las mismas normas y gozarán de los mismos beneficios y condiciones que la deuda pública del Estado”. Se trataría ahora de fijar el margen de maniobra de las autoridades autonómicas, garantizar la homogeneidad de los títulos emitidos y asegurar un tratamiento igual para los suscriptores de unos u otros instrumentos de endeudamiento.

Con la finalidad de dar cumplimiento a las funciones que las normas de estabilidad presupuestaria atribuyen al Consejo de Política Fiscal y Financiera, éste órgano adoptó, en su sesión plenaria celebrada el día 6 de marzo de 2003, los llamados *Acuerdos* en relación con el *endeudamiento* de las Comunidades Autónomas. En ellos se especifica cómo se debe entender el nivel de endeudamiento de las Comunidades en el momento de la aplicación de la nueva normativa, es decir, el 1 de enero de 2003, así como la evolución del mismo desde la fecha inicial citada.

Respecto a la *deuda inicial* (a 1 de enero de 2003), entre otras cuestiones, el Acuerdo se refiere a los siguientes extremos: a) el objeto del endeudamiento, es decir, la deuda viva real existente en la Comunidad para el conjunto de los entes que componen la administración pública en términos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC) a 31 de diciembre de 2002; b) situación

de las Comunidades con deuda viva inferior al límite de endeudamiento a 31 de diciembre de 2001 (podrán incrementar en un 5% su nivel de deuda viva real); c) los requisitos exigidos para aumentar la deuda en el caso de préstamos formalizados pero no dispuestos a 31 de diciembre de 2002 (que los gastos estén comprometidos, que no originen un incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y que la Comunidad suministre la información pertinente al Ministerio de Hacienda); d) la posibilidad de incrementar la deuda para reconocer deudas de las Universidades Públicas.

Por lo que se refiere a la *evolución del endeudamiento* a partir de 1 de enero de 2003, el Acuerdo señala que en situación de estabilidad presupuestaria, en los términos establecidos en el artículo 3.2 de la Ley 18/2001, d 12 de diciembre, el nivel de endeudamiento al final de cada año será como máximo el existente al principio del año considerado, aunque se recogen después diversas excepciones: para financiar las variaciones de activos financieros según la definición contemplada por el SEC; posibilidad de que se produzcan variaciones de deuda entre los entes del sector administración pública de una Comunidad Autónoma, siempre que al final del período considerado se mantenga el mismo volumen total de endeudamiento que al principio; posibilidad de ajustar la cuantía de los límites de la deuda en el caso de que varíe la composición del sector administración pública de una Comunidad Autónoma (cambios desde el sector administrativo al empresarial público y viceversa).

Por otra parte, el apartado 6º del Acuerdo establece el concepto de deuda viva: "Se entiende por deuda viva la representada por valores y créditos no comerciales tanto a corto como a largo plazo, en euros o en moneda extranjera, tanto frente a residentes como a no residentes".

Por último, el Acuerdo contempla las situaciones creadas ante la variación del endeudamiento que se produce como consecuencia de situaciones de *desequilibrio de las Comunidades* en relación con las previsiones del artículo 8 de la Ley 5/2001, de 13 de diciembre. En tal caso, se señala, "las Comunidades Autónomas que no hayan aprobado o liquidado sus presupuestos en equilibrio están obligadas a remitir al CPFF un plan económico-financiero de corrección de esta situación".

“En dicho supuesto y, previa la declaración de idoneidad del plan económico-financiero por el CPFF, el nivel de endeudamiento inicial de la Comunidad puede incrementarse como máximo en el endeudamiento necesario para financiar el desequilibrio admitido en dicho plan”.

“En todo caso, en el plan económico-financiero presentado al Consejo de Política Fiscal y Financiera, se habrá de recoger el importe máximo por el que pueda incrementarse el endeudamiento”.

En un segundo gran apartado el Acuerdo recoge una serie de *normas de procedimiento* que corresponden al Ministerio de Hacienda en relación con el cumplimiento de sus funciones respecto al endeudamiento autonómico, que son básicamente, el seguimiento del objetivo de estabilidad y actuar como central de información de la deuda de las Comunidades. El procedimiento determina que las CCAA deben remitir al Ministerio de Hacienda, “a través de la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial, en el primer trimestre de cada año, un Programa Anual de Endeudamiento según el modelo del anexo”. El Programa debe contener las previsiones de emisiones y amortizaciones del ejercicio, desglosadas por entes del sector administración pública, y la situación prevista a final de cada año; debe ser acordado entre el Ministerio y la Consejería correspondiente en un plazo de tres meses; en el caso de desequilibrio, el programa de endeudamiento debe ajustarse al plan económico financiero establecido por el Consejo de Política Fiscal y Financiera; y cuando una Comunidad necesite autorización para una operación de endeudamiento, debe presentarse una explicación pormenorizada de las condiciones esenciales de la operación solicitada así como del destino detallado de la deuda sometida a autorización.

Los mecanismos de control se han hecho más estrictos desde el inicio de la crisis, especialmente desde el momento en que se pone en marcha la estrategia de consolidación presupuestaria. Así, por ejemplo, el Consejo de Política Fiscal y Financiera del 24 de noviembre de 2010 estableció el requisito de la publicación trimestral de la ejecución de los presupuestos autonómicos. En la misma dirección, el Ministerio de Economía y Hacienda ha estrechado el margen para la autorización de operaciones de endeudamiento en función del grado de cumplimiento de los programas de reequilibrio de las cuentas públicas por parte de los gobiernos autonómicos. En la actualidad, la práctica totalidad

de las Comunidades necesitan autorización para la emisión de valores e incluso para la solicitud de préstamos bancarios a largo plazo.<sup>10</sup>

No obstante, a pesar de la preocupación del legislador para limitar el endeudamiento de las Comunidades y garantizar el máximo de información disponible sobre la deuda viva, en la práctica resulta muy difícil evitar la extralimitación del endeudamiento de las Comunidades, como pone de manifiesto la realidad actual en la que la mayor parte de las Comunidades ha sobrepasado los límites de déficit y endeudamiento, como se explica más adelante.<sup>11</sup>

## 4.2. La evolución del endeudamiento de las Comunidades

La deuda emitida o responsabilidad de las Comunidades Autónomas es la suma de dos componentes. El primero corresponde a su gestión directa, y se calcula según el protocolo de déficit excesivo utilizado por la Comisión Europea; el segundo, es la deuda generada por las empresas públicas autonómicas, aquellas sociedades en las que las Comunidades Autónomas tienen un porcentaje de propiedad superior al cincuenta por ciento de su capital.<sup>12</sup> La suma de ambas partidas, por tanto, debería ser el fiel reflejo del total de deuda pública en circulación de las Comunidades Autónomas.<sup>13</sup>

---

10. Ver Goikoetxea y Cantalapiedra (2011). En este trabajo, se explica también cómo se aplica el límite al endeudamiento aplicado a las Comunidades Autónomas que no se ajustan a los criterios de estabilidad presupuestaria, en relación con la aplicación del límite del 1,3% del déficit correspondiente a las Comunidades.

11. En todo caso, la reforma constitucional mencionada y la nueva Ley Orgánica de desarrollo, que debe ser aprobada antes del final del mes de junio de 2012, necesariamente van a afectar a la normativa recogida en el texto, ante el endurecimiento que dicha reforma implica para las posibilidades de endeudamiento de todas las administraciones públicas.

12. Como señala A. Utrilla (2006), el número de empresas públicas autonómicas a finales de 2003 ascendía a 1.761, mientras que alrededor de 2.800 organismos y sociedades mercantiles dependían de las corporaciones locales, de las que 1.273 estaban censadas como empresas públicas. Sobre las empresas públicas autonómicas, también, R. Fernández Llera (2005).

13. El protocolo de déficit excesivo se contempla como anexo de los Tratados de la Unión Europea y explica el significado y alcance de los términos relativos al déficit y el endeudamiento comprendidos en el Tratado, vinculándolos a los conceptos contenidos en el Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas. Estas normas han sido objeto de modificación en marzo de 2010 y, especialmente reforzadas en el pacto del Europlus en los primeros meses del año 2011.

**T.1 Deuda total de las Administraciones Públicas. Ejercicio 2011 (IIT)**

Millones de euros	AA.CC.	CC.AA.	CC.LL.	AA.PP.
Gobierno	530.870	133.172	37.640	701.682
Sociedades públicas	31.521	16.341	9.133	56.995
Total	562.391	149.513	46.773	758.677
En % del PIB				
Gobierno	48,6%	12,2%	3,4%	64,3%
Sociedades públicas	2,9%	1,5%	0,8%	5,2%
Total	51,5%	13,7%	4,3%	69,5%

Fuente: Banco de España (2011) y elaboración propia.

La información correspondiente al segundo trimestre de 2011, como se recoge en la tabla T.1, muestra una deuda total de las Comunidades por valor de 149.513 millones de euros, el 13,7% del PIB de España y el 23% de la deuda total de las administraciones públicas españolas. La mayor parte se concentra en la deuda directa de las Comunidades Autónomas (133.172 millones de euros, que representan 89,1% del total o, en términos relativos, el 12,2% del PIB) y el resto, se ubica en el capítulo de empresas públicas autonómicas (16.341 millones de euros, es decir, 10,9% del total, o el 1,5% del PIB).

La información sobre la evolución de la deuda pública de las Comunidades a lo largo de los últimos 15 años (hasta el 2010) se recoge en las Tablas T.2, A y B incluidas más abajo. Durante el período citado (1995-2010), la deuda muestra en general una tendencia estable hasta 2007 (pasa del 6,4% al 6,7% del PIB, como se puede ver en la tabla T.2.B), en gran medida como consecuencia de las fuertes tasas de crecimiento en la actividad económica producidas durante la larga etapa expansiva del ciclo disfrutada entre 1994 y 2007 y el notable aumento de la recaudación de la mayoría de impuestos en ese período. La elasticidad de los ingresos respecto a la renta fue superior a la unidad, en gran medida por la gran concentración de la actividad económica en operaciones inmobiliarias.<sup>14</sup>

14. La base imponible de este tipo de operaciones afecta a un gran número de tributos (IVA, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, IBI, Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana...) y, en términos relativos, la recaudación obtenida es superior al impacto sobre la producción nacional.

### T.2.A Evolución del endeudamiento del Sector Público de las CCAA

Deuda total en circulación de las comunidades autónomas (propia + empresas públicas)

En millones de euros nominales

	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Evolución 2007-2010	Tasa anual acumulativa 1995-2010
Andalucía	4.694	7.162	7.479	7.434	7.343	8.246	10.174	12.632	72,0%	6,8%
Aragón	656	952	1.277	1.251	1.383	1.826	2.274	3.325	140,4%	11,4%
Asturias	430	618	864	823	914	929	1.295	1.913	109,3%	10,5%
Baleares	356	555	1.633	1.727	2.346	3.139	3.948	4.729	101,6%	18,8%
Canarias	758	1.091	1.639	1.767	1.779	2.133	2.601	3.559	100,1%	10,9%
Cantabria	225	253	421	417	453	531	697	989	118,3%	10,4%
Castilla y León	837	1.103	1.828	1.835	1.883	2.474	3.476	4.590	143,8%	12,0%
Castilla-La Mancha	420	620	2.049	2.213	2.466	3.298	5.037	6.840	177,4%	20,4%
Cataluña	7.732	11.121	17.207	18.145	19.468	24.014	29.866	39.638	103,6%	11,5%
C. Valenciana	2.941	6.865	11.737	12.632	13.314	14.298	16.649	20.274	52,3%	13,7%
Extremadura	479	614	791	792	789	918	1.104	1.757	122,7%	9,1%
Galicia	2.145	3.089	3.401	3.713	3.949	4.199	4.994	6.404	62,2%	7,6%
La Rioja	140	146	199	217	293	418	507	727	148,1%	11,6%
Madrid	3.302	4.611	10.596	11.029	11.027	11.324	12.897	14.754	33,8%	10,5%
Murcia	545	609	691	686	648	784	1.367	2.132	229,0%	9,5%
Rég. común	25.660	39.409	61.812	64.681	68.055	78.531	96.886	124.263	82,6%	11,1%
Navarra	801	673	803	791	874	1.097	1.462	2.044	133,9%	6,4%
País Vasco	2.064	2.195	1.493	1.283	1.180	1.452	3.312	5.743	386,7%	7,1%
<b>Total CC.AA.</b>	<b>28.525</b>	<b>42.277</b>	<b>64.108</b>	<b>66.755</b>	<b>70.109</b>	<b>81.080</b>	<b>101.660</b>	<b>132.050</b>	<b>88,3%</b>	<b>10,8%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Boletín Estadístico del Banco de España.

La abrupta y drástica caída en la recaudación tributaria sufrida a partir de 2007 (-6,4 puntos del PIB en la etapa 2007-2009 y de -5,1 puntos del PIB si se amplía la observación a 2010) provocada por el pinchazo de la burbuja inmobiliaria (una parte importante de los ingresos estaba sustentada en operaciones inmobiliarias), ha condicionado significativamente el deterioro de las cuentas públicas españolas y, como no podía ser de otra manera en un modelo descentralizado, también las de las Comunidades Autónomas que comparten una relación amplia de tributos con la Administración General del Estado.

Entre las causas, no obstante, cabe destacar también la evolución del gasto de las Comunidades Autónomas en el período 2002-

**T.2.B Evolución de la tasa de endeudamiento del Sector Público de las CCAA**  
**Deuda total en circulación de las comunidades autónomas (propia + empresas públicas)**  
**En % del PIB de las comunidades autónomas**

	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Evolución 1995-2010
Andalucía	7,8%	8,5%	6,0%	5,5%	5,1%	5,5%	7,1%	8,8%	1,0%
Aragón	4,5%	4,9%	4,6%	4,1%	4,2%	5,4%	7,0%	10,2%	5,7%
Asturias	4,0%	4,4%	4,4%	3,9%	4,0%	3,9%	5,7%	8,3%	4,3%
Baleares	3,5%	3,4%	7,2%	7,1%	9,0%	11,5%	15,0%	17,8%	14,3%
Canarias	4,4%	4,3%	4,5%	4,5%	4,3%	4,9%	6,3%	8,6%	4,2%
Cantabria	4,0%	3,3%	3,7%	3,4%	3,4%	3,8%	5,2%	7,3%	3,3%
Castilla y León	3,1%	3,2%	3,7%	3,5%	3,3%	4,3%	6,2%	8,0%	5,0%
Castilla-La Mancha	2,7%	2,9%	6,7%	6,7%	6,9%	9,0%	14,1%	19,0%	16,4%
Cataluña	9,2%	9,3%	10,1%	9,9%	9,9%	11,8%	15,3%	20,0%	10,8%
C. Valenciana	7,0%	11,3%	13,3%	13,2%	13,0%	13,5%	16,4%	19,9%	12,9%
Extremadura	6,2%	5,8%	5,2%	4,9%	4,6%	5,1%	6,2%	9,7%	3,5%
Galicia	8,5%	9,4%	7,3%	7,4%	7,3%	7,5%	9,1%	11,5%	3,0%
La Rioja	4,1%	3,0%	3,0%	3,0%	3,8%	5,2%	6,5%	9,2%	5,1%
Madrid	4,4%	4,1%	6,6%	6,3%	5,9%	5,9%	6,8%	7,7%	3,3%
Murcia	5,3%	4,0%	3,0%	2,7%	2,4%	2,8%	5,0%	7,8%	2,5%
Régimen común									
Navarra	10,5%	6,2%	5,2%	4,8%	4,9%	5,9%	8,0%	11,0%	0,5%
País Vasco	7,3%	5,5%	2,7%	2,1%	1,8%	2,1%	5,1%	8,6%	1,3%
<b>Total CC.AA.</b>	<b>6,4%</b>	<b>6,7%</b>	<b>7,1%</b>	<b>6,8%</b>	<b>6,7%</b>	<b>7,4%</b>	<b>9,6%</b>	<b>12,4%</b>	<b>6,0%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Boletín Estadístico del Banco de España e INE.

2009, que muestra un crecimiento del 48,5% en términos reales (76,7% si la comparación se hace en términos nominales).<sup>15/16</sup>

Por capítulos, destaca el crecimiento del gasto de personal (de 30.530 a 57.182 millones nominales, es decir, un 59% en términos reales), el de las transferencias corrientes (21% de incre-

15. Sobre las políticas aplicadas por parte de las Comunidades, ver Ruiz-Huerta y otros (2010).

16. Como se comentaba en páginas anteriores, el endeudamiento de las Comunidades sería mayor si no hubiera habido anticipos, o si éstos se hubieran calculado de forma más realista en relación con la crisis económica.

mento real) y el de las transferencias de capital (47% de aumento real).<sup>17</sup>

Si nos referimos al gasto por funciones, hay que destacar el muy intenso crecimiento del gasto en asistencia sanitaria (de 34.552,34 a 64.097,82 millones de euros, lo que implica un aumento en términos reales del 60,3%), después de finalizar el traspaso a todas las Comunidades Autónomas. La evolución del gasto dirigido a la política de educación también ha sido muy dinámica (de 24.263 a 38.023 millones nominales,<sup>18</sup> es decir, un 28,7% en euros constantes), aunque muy por debajo de los niveles del gasto sanitario.

La suma de la intensa caída de la recaudación de los ingresos durante los años de la crisis y el incremento en el gasto junto con la disminución de la actividad productiva (caída del 2,3% del PIB nominal entre los años 2008 y 2010) explican el fuerte incremento de la deuda desde 2008.

En definitiva, la llegada de la crisis, repentina e intensa, ha cambiado drásticamente la dimensión del saldo de deuda en circulación hasta el punto de haberse duplicado su tamaño en relación con el PIB en tan sólo tres años (del 6,7% en 2007 al 12,4% en 2010, como se refleja en la Tabla T.2.B y el 13,7% en el segundo trimestre de 2011).

La dinámica observada en términos agregados es la suma de muy distintos niveles de endeudamiento de las Comunidades Autónomas. En valores absolutos, según el Boletín Estadístico del Banco de España y se recoge en la Tabla T.2.A, las Comunidades más grandes son las que acumulan una mayor deuda al final del año 2010: Cataluña (39.638 millones de euros), Comunidad Valenciana (20.274 millones de euros), Madrid (14.754 millones de euros) y Andalucía (12.632 millones de euros).

La comparación del volumen absoluto de deuda con el Producto Interior Bruto de cada territorio ofrece una información más cercana a la dimensión real de la deuda en relación con la capacidad

17. Debe señalarse, sin embargo, que el cambio de este capítulo de gasto se refiere a una dotación nominal bastante inferior (de 8.818 a 15.476 millones nominales).

18. En este caso el dato corresponde al año 2008.

anual de cada Comunidad Autónoma para generar riqueza, dado que permite calibrar el esfuerzo necesario para asegurar su devolución. Desde esta perspectiva (DP/PIB territorial), contempladas en la Tabla T.2.B., al final del año 2010, las Comunidades de Cataluña (20,0% de su PIB), Comunidad Valenciana (19,9%), Castilla-La Mancha (19%) y Baleares (17,8%), son las que tienen un mayor porcentaje de deuda en circulación comparada con su capacidad anual de generar riqueza.

La deuda de las Comunidades de Galicia (11,5% de su PIB), Navarra (11% de su PIB) y Aragón (10,2% de su PIB) superan el diez por ciento de su nivel de producción anual. Las demás Comunidades tienen un saldo de deuda pública por debajo del 10% de su producto territorial aunque algunas lo rozan, como ocurre en el caso de Extremadura (9,7% de su PIB) u otras se acercan a ese porcentaje, como el País Vasco (8,4% de su PIB). Las Comunidades de Cantabria (7,3% de su PIB), Madrid (7,7% de su PIB), y Murcia (7,8% de su PIB) son las que mantienen un menor porcentaje de deuda en relación con su producto territorial anual.

Como se puede comprobar en la tabla T.2.B, la situación en 1995 señalaba a Navarra (10,5% de su PIB), Cataluña (9,2% de su PIB), Galicia (8,5% de su PIB), Andalucía (7,8% de su PIB) y la Comunidad Valenciana (7,0% del PIB) como las Comunidades Autónomas más endeudadas en relación con su PIB. La evolución posterior ha hecho desaparecer de la relación anterior a Navarra, Andalucía y Galicia; las dos primeras al haber prácticamente mantenido su nivel de deuda en circulación en relación con su PIB; y en el caso de Galicia, como consecuencia de una tasa anual de crecimiento de su deuda claramente inferior a la media (7,6% frente a 10,8%) y muy por debajo de las que han alcanzado los ratios superiores: Castilla-La Mancha (20,4% anual), Baleares (18,8% anual) y Comunidad Valenciana (13,7% anual).

La Comunidad de Cataluña ha sostenido una tasa anual acumulativa no demasiado alta en la etapa 1995-2010 (11,5%), pero su elevado punto de partida la ha situado en el punto máximo de la deuda en circulación, medida tanto en valores absolutos (39.638 millones de euros) como relativos (20,0% de su PIB y 3,8% del PIB de España).

Desde otra perspectiva, la Comunidad de Castilla-La Mancha ha mostrado el más alto ritmo de crecimiento de su deuda en la etapa estudiada, al haber multiplicado por 20 la cantidad inicial de 1995 (de

420 a 6.840 millones de euros en 2010, habiendo tenido una especial repercusión los incrementos acaecidos en 2003 y 2004 (50,9% anual y 30,9%), así como los más recientes, producidos en 2008, 2009 y 2010 (33,7%; 52,7% y 35,8%).

### 4.3. Deuda de las Comunidades y crisis económica

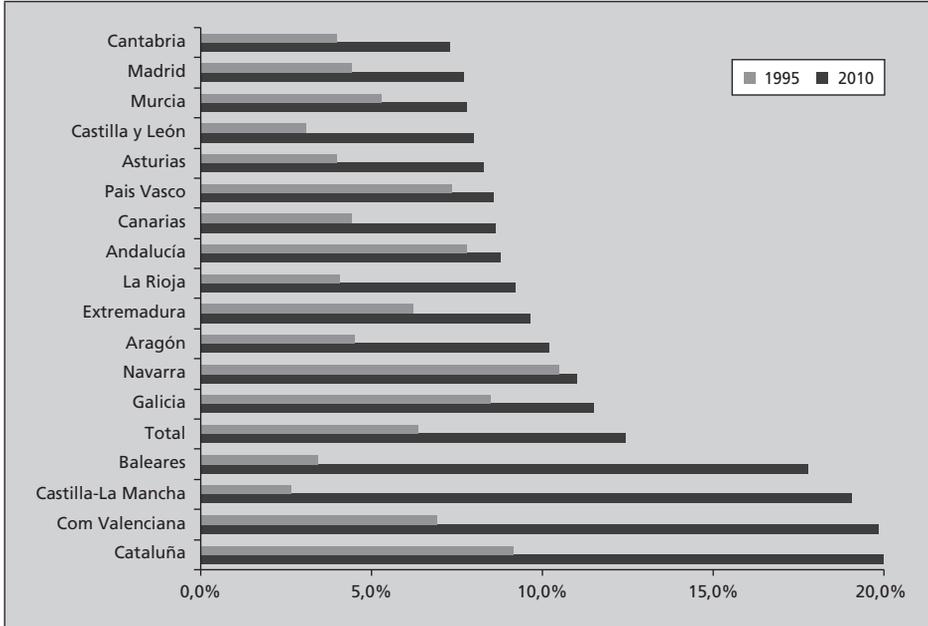
El incremento de la deuda en circulación desde el inicio de la crisis (2007-2010) ha sido generalizado, con una tasa media del 88,3% (ver Tabla T.2.A). En estos tres últimos años, destaca por su intensidad el incremento de la deuda del País Vasco (386,7%), Murcia (229,0%), la mencionada de Castilla-La Mancha (177,4%), La Rioja (148,1%), Castilla y León (143,8%) y Aragón (140,4%), aunque el impacto es bien distinto dependiendo del punto de partida de cada una de ellas. En sentido contrario, la evolución de la deuda entre 2007 y 2010 en Madrid (33,8%), la Comunidad Valenciana (52,3%) y Galicia (62,2%) ha estado muy por debajo de la media, aunque en estos casos la carga final de deuda es muy diferente según el punto de partida (muy elevada en la Comunidad Valenciana, media en Galicia y reducida en Madrid).

La crisis ha sido un factor desencadenante de la explosión del endeudamiento autonómico, como se puede comprobar en los gráficos G.5 y G.6.

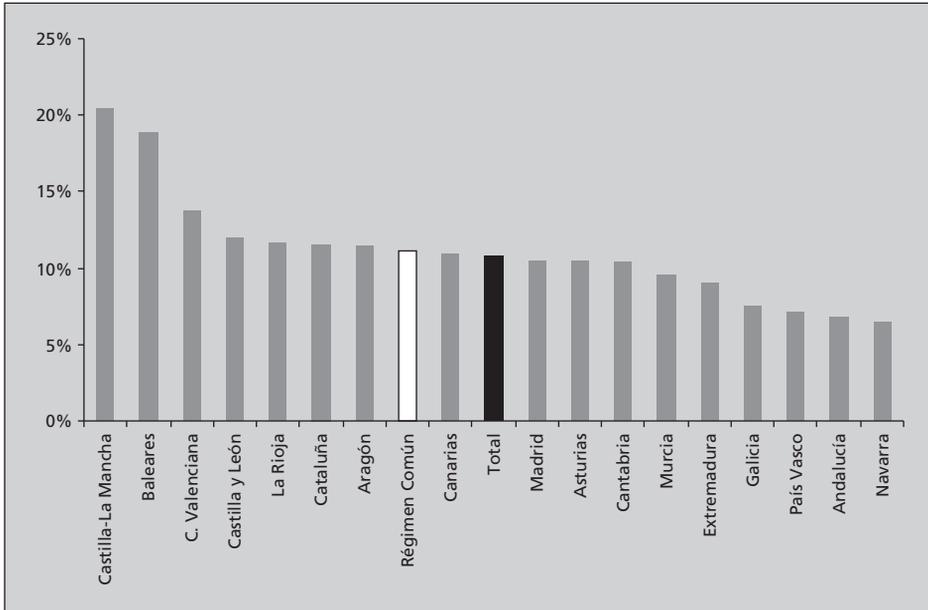
Según los datos suministrados por las tablas T.2, y expresados en el gráfico G.5, los casos más llamativos, como se ha señalado, los ofrecen las Comunidades de Castilla-La Mancha, Baleares, Comunidad Valenciana y Cataluña, aunque en términos relativos, se observan crecimientos intensos en otras Comunidades. Eso es lo que explica el contenido del gráfico G.6 en el que aparecen entre los territorios con tasas de crecimiento más elevadas algunas Comunidades Autónomas que en la actualidad no tienen un excesivo nivel de endeudamiento.

Como ya se ha indicado, la mayor parte de la deuda de las Comunidades es deuda directa, es decir, la correspondiente a las administraciones públicas de las diversas Comunidades Autónomas. Sin embargo, con la consolidación del proceso de descentralización, ha crecido de forma notable el número de empresas públicas creadas, especialmente en algunos territorios, y la deuda total incorpora cada

### G.5 Evolución de la deuda en las CCAA



### G.6 Tasa anual de evolución de la deuda por Comunidades



vez en mayor medida la deuda de las empresas de las Comunidades además de la deuda directa de las mismas.

La deuda de las empresas públicas autonómicas, como ponen de manifiesto los datos incluidos en el apéndice (tablas A.1 y A.2, que separan la deuda de las administraciones de la correspondiente a las empresas públicas de cada comunidad), ha aumentado también significativamente en el período analizado (1995-2010) al multiplicar por diez la cantidad inicial (de 1.697 a 16.592 millones de euros). Como elemento de referencia más importante para evaluar el papel de las empresas en el funcionamiento del sector público autonómico merece la pena reseñar el incremento de su participación en el total de la deuda en circulación de las Comunidades Autónomas: del 5,9% al 12,6%, es decir, más de una décima parte del endeudamiento está situado en este tipo de empresas que no forman parte del presupuesto de las Comunidades, con las consiguientes repercusiones en el análisis y control de ejecución de sus actividades por parte de los órganos legislativos.

La participación de la deuda de las empresas públicas dentro del global de la deuda de cada comunidad autónoma es también muy dispar. El mayor porcentaje en 2010 se localiza en Cataluña (19,6% del total de la deuda). Le siguen en importancia las Comunidades Forales, Navarra (15,6% del total de la deuda) y País Vasco (14,4% del total de la deuda). En un nivel similar se sitúan Castilla-La Mancha (14,9% del total de la deuda), Asturias (14,6% del total de la deuda) y Baleares (14,1% del total de la deuda). En una posición totalmente diferente, La Rioja, Extremadura y Murcia no han hecho prácticamente uso de este mecanismo de actuación y endeudamiento (0,1%; 0,6% y 1,2% del total de la deuda en 2010). El peso en Andalucía y Galicia también es muy reducido (3,6% y 3,8% del total de su deuda).

Conviene recordar que los saldos de las empresas públicas no se tienen en cuenta en el protocolo de déficit excesivo y, por tanto, incorporan un incentivo al uso excesivo de esta figura en detrimento de la debida transparencia de la gestión pública. Por otra parte, existe la posibilidad de utilizar las empresas públicas de forma coyuntural para anticipar gastos que de otra forma, sería difícil incluir en los presupuestos ordinarios por motivos sociales o de control político. De hecho, la propia Comisión Europea ha obligado en algunos casos a su

posterior inclusión después de considerar que incumplían los requisitos para mantener el estatus de empresa pública.<sup>19</sup>

El desequilibrio de las cuentas públicas generales de España alcanzado en 2009 y 2010 (cerradas con déficits del 11,2 y del 9,2% del PIB respectivamente), aunque atenuado, se mantendrá previsiblemente en el ejercicio 2011 (previsión de déficit del 6% del PIB), de forma que el volumen de la deuda pública seguirá creciendo en términos agregados (se estima un aumento de alrededor de 160.000 millones de euros). La información de las Comunidades en el primer semestre de este año (ver Tabla T.1) muestra una tasa trimestral de crecimiento elevada (+14,4% nominal; saldo total de 149.513 millones de euros), especialmente llamativa en Murcia (29%), La Rioja (24,8%), Cantabria (27,1%), Asturias (18,1%) y Cataluña (17,6%). En esencia, no se han producido modificaciones sustanciales sobre la valoración de la evolución de las cifras en la etapa analizada hasta final de 2010, aunque la relación de la deuda en circulación sobre su PIB territorial sigue aumentando y se sitúa en porcentajes elevados. Así ocurre especialmente en algunas Comunidades en las que la deuda se sitúa en el entorno de una quinta parte de la producción anual: Cataluña (22,9%), Comunidad Valenciana (21,2%), Castilla-La Mancha (19,7%) o Baleares (19,2%).

Hay que tener en cuenta además, en el contexto general de la crisis de la deuda, el crecimiento de la prima de riesgo que ha afectado al Gobierno español, así como a los Gobiernos autonómicos, que ven encarecerse de forma progresiva el acceso al endeudamiento ante la pérdida de confianza de sus emisiones, el aumento de los tipos de interés aplicados y el necesario acortamiento de los plazos de vencimiento para poder colocar sus valores, en un contexto agravado por la permanente calificación a la baja de las agencias de "rating".

Como señalan Goikoetxea y Cantalapiedra (2011), esas dificultades, así como las restricciones para obtener crédito de las instituciones financieras, ante el proceso de reestructuración y las restricciones del sector, han estimulado a algunas Comunidades a acudir a los mer-

---

19. El Ayuntamiento de Madrid, por ejemplo, se ha visto obligado a incorporar algunos gastos significativos dentro de su presupuesto, que previamente se incluyeron en sociedades públicas autonómicas.

cados minoristas para obtener los recursos imprescindibles para atender sus necesidades,<sup>20</sup> aunque ello implique una compensación en términos de mayor coste, a través de la aplicación de comisiones de colocación y aseguramiento.

Con todo, de continuar la tendencia en lo que resta del año 2011, puede ser difícil cumplir con los objetivos de consolidación comprometidos por el gobierno ante las instituciones comunitarias. En efecto, el incremento de la deuda implica un aumento de la carga de la misma (devoluciones del principal e intereses), que debe incluirse en el presupuesto de los diversos gobiernos, pudiendo llegar a hipotecar el mantenimiento de una parte de los servicios públicos<sup>21</sup> o a aumentar intensamente la necesidad de nuevo endeudamiento.

## 5. Las causas del endeudamiento

El profundo proceso de descentralización de las políticas públicas entre las distintas administraciones y niveles de gobierno ha implicado un importante traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas y, con ellas, un nuevo sistema de ingresos para hacer frente a las nuevas obligaciones.

Un proceso de esas características, en teoría no tendría por qué generar desequilibrios que implicaran la necesidad de buscar una financiación adicional, pero en la práctica hay una serie de causas que pueden explicar la aparición de saldos negativos en las cuentas autonómicas.

En su trabajo de 2002, Vallés señalaba una serie de elementos que podrían explicar el nivel de endeudamiento autonómico en un

---

20. En el mismo trabajo se señala cómo los prestatarios autonómicos van adquiriendo un peso creciente en los mercados de capitales, como consecuencia de su creciente demanda de recursos financieros.

21. Esta conexión estrecha entre déficit y deuda se denomina "efecto autogenerativo del déficit público". El crecimiento intenso del déficit implica la necesidad de endeudamiento; la consecuencia es el crecimiento de la deuda y de la carga de la misma, que debe pagarse con cargo al presupuesto de gastos; en consecuencia, la atención de la deuda (pago de devoluciones del principal de la deuda e intereses), hipoteca el propio presupuesto y hace cada vez más difícil atender las obligaciones de servicios públicos. Si, en dicho marco, se hace difícil obtener recursos tributarios, la única salida es aumentar el déficit y el endeudamiento, en una espiral difícil de controlar. Ruiz-Huerta, 2011.

contexto muy diferente al actual. Entre las conclusiones de ese trabajo señalaba que la deuda no se empleaba sólo para financiar gastos de inversión sino que también cubría gastos corrientes, que no existían importantes relaciones entre la deuda autonómica y otras fuentes de ingresos, que la política de coordinación adoptada tras los acuerdos de consolidación presupuestaria, así como el límite contenido en la LOFCA jugaban un cierto papel moderador y que no se observaba un grado de relación significativo entre el nivel de endeudamiento y algunas variables políticas e ideológicas que fueron objeto de exploración en su análisis empírico. Al final de su trabajo, Vallés afirma que "el endeudamiento tiene una naturaleza compleja, con diversos orígenes y con múltiples variables exógenas que no hemos captado en su totalidad, o que, las que hemos considerado, no tienen la misma incidencia o impacto sobre todas las Comunidades Autónomas".<sup>22</sup>

Asumiendo la complejidad del fenómeno de endeudamiento autonómico, se trataría ahora, en un contexto marcado por el gran crecimiento del endeudamiento, de señalar algunos elementos que, a nuestro juicio, pueden ayudar a explicar las razones de dicho crecimiento a lo largo de los últimos años.

En esa dirección, habría que comenzar por señalar que una parte de las principales políticas transferidas en el proceso de descentralización español, las de mayor dimensión, es decir, sanidad y educación, presentan una especial dinámica de gasto.<sup>23</sup>

La experiencia ha demostrado, no sólo en España, que el gasto en asistencia sanitaria tiende a crecer a tasas superiores que las del resto de las políticas. La preservación de la salud es en sí misma un reto muy difícil, que puede absorber recursos infinitos; pero además, la presión de la ciudadanía en este terreno tiene una relación directa con el nivel de renta de la sociedad. Las obligaciones relacionadas con el envejecimiento de la población y el uso intensivo de tecnologías y

---

22. J. Vallés, 2002, p. 31.

23. En términos económicos hablaríamos de bienes "superiores", en los que la elasticidad renta (relación entre la evolución de la renta y el gasto en tales servicios) es superior a la unidad; en otros términos, el gasto en estos tipos de prestaciones crece más que proporcionalmente cuando crece la renta.

fármacos, son factores adicionales con influencia en el gasto sanitario. La importancia de estas causas, y algunas otras relacionadas con la eficiencia en el uso de los recursos (problemas de absentismo, solapamientos de las actividades profesionales con el sector privado,...), ha hecho que el traspaso de competencias sanitarias a las Comunidades Autónomas, generalizado a partir de 2002, haya dado lugar desde entonces a un intenso crecimiento del gasto en esa materia.

Por motivos diferentes, la educación también puede presentar una dinámica de gasto superior a la media. Se trata también de un bien superior, esencial para hacer efectivo el principio de igualdad de oportunidades y crucial desde el punto de vista de la eficiencia para aumentar la productividad y facilitar el cambio de modelo productivo. El acceso a la educación siempre ha implicado un avance en la igualdad de oportunidades, pero en el mundo actual ha ganado importancia adicional, al influir a través de la acumulación de capital humano en la mejora del potencial de generación de riqueza y la capacidad productiva de los diversos países, factores claves para el crecimiento económico en el inmediato futuro.

Por otra parte, no se puede obviar que el significativo aumento de la población producido en los últimos años, al calor del incremento de la inmigración en la etapa de expansión económica, junto con el progresivo envejecimiento de la población autóctona, han provocado un intenso crecimiento de las necesidades tanto en el campo de la sanidad como en el de la educación, además de aumentar el déficit en servicios sociales.

Adicionalmente, un proceso de descentralización tan profundo realizado en un período de tiempo relativamente corto, como el producido en España desde 1980, hace muy difícil evitar las duplicidades y solapamientos entre los distintos niveles de gobierno. Las casi cuatro décadas transcurridas, no obstante, hacen hoy posible y necesario, realizar una valoración en profundidad del reparto competencial por niveles de gobierno, para limitar al máximo dichas duplicidades y solapamientos.

La última etapa de expansión económica ha conjugado varios factores con efectos perversos en la conducta de la sociedad española, de los que no ha sido ajeno el sector público. La sustentación del modelo de crecimiento de la economía española en las operaciones

inmobiliarias y el dinero fácil creado por un continuo aumento en el precio de la vivienda, llevaba asociada la generación de muchos ingresos públicos con tasas anuales de crecimiento cercanas a dos dígitos. El carácter extraordinario (no ordinario y, por tanto, sin garantía de permanencia) de estos ingresos, no fue advertido por los distintos niveles de gobierno, tampoco los autonómicos. Como consecuencia de considerar a estos cuantiosos recursos como ingresos ordinarios, se utilizaron para aplicar unas políticas de gasto poco cuidadosas (tanto en términos de gastos corrientes como de inversión), de forma que cuando explotó la burbuja inmobiliaria y surgió la crisis, se hizo evidente la existencia de un gran desfase entre los ingresos y los gastos.

Además, la extraordinaria dinámica de los ingresos disfrutada durante tan largo período de tiempo –catorce años– eximió en cierto modo a los gestores de responder de sus decisiones ante los ciudadanos, aunque algunas de ellas fueran muy cuestionables en términos de eficiencia y equidad. La conjugación de abundancia de recursos y un modelo de gestión del gasto con mecanismos débiles de exigencia de responsabilidades, hacían más fáciles las actuaciones sesgadas y poco cuidadosas por parte de los gestores públicos.

Por otra parte, el retraso que se produjo a la hora de ajustar los anticipos a cuenta correspondientes al Sistema de Financiación autonómico de régimen común después de conocer el inicio de la actual crisis –proceso mencionado anteriormente–, tampoco ayudó a la rápida racionalización del gasto, e incluso impulsó la aplicación de políticas discrecionales que superaban las posibilidades reales de disposición de recursos de las haciendas autonómicas.

Otro factor que puede ayudar a explicar el creciente endeudamiento actual tiene que ver con decisiones de gasto tomadas por las Comunidades en uso de su autonomía financiera. Así, por ejemplo, en la mayoría de los territorios se han aprobado modificaciones de las condiciones de trabajo de los empleados públicos con repercusión en el gasto en determinadas políticas, de acuerdo al legítimo uso de la autonomía asociada a un régimen fiscal multinivel que sin embargo, no siempre estaban acompañadas de avances en la productividad en el uso del factor trabajo. La falta de homogeneidad territorial en las decisiones ha abierto diferencias sensibles en la remuneración y condiciones de trabajo de los empleados públicos que además de no aumentar la eficiencia en los servicios, han generado problemas de

sostenibilidad en algunas administraciones, debido a la lógica fuga de personas hacia aquellos lugares con más retribución y mejores condiciones laborales (en especial desde la Administración General del Estado hacia las Administraciones Autonómicas y Locales). Como se recogía en los datos comentados anteriormente, el crecimiento del gasto de personal, que entre 1995 y 2010 aumento en términos reales en un porcentaje cercano al 60%, no es ajeno a las decisiones tomadas sobre los salarios y condiciones de trabajo de los empleados públicos en la mayoría de las Comunidades.

Un elemento adicional de desequilibrio, se relaciona con los casos denominados de ausencia de lealtad institucional, es decir, aquellos supuestos en los que las instituciones del Estado tomaban decisiones normativas que afectaban a todos los territorios y los costes asociados a la aplicación de las mismas se hacían recaer sobre las administraciones autonómicas, sin dotaciones presupuestarias *ad hoc* para subvenir a los mismos.

La posterior aparición de saldos negativos en las cuentas autonómicas ha sido interpretada desde algunas posiciones como el reflejo de un desequilibrio vertical, es decir, un exceso de ingresos en la Administración General del Estado sobre las obligaciones de gasto derivadas de sus competencias, después del traspaso de competencias a otros niveles de gobierno. Desde este razonamiento, se ha planteado la necesidad de ampliar los ingresos autonómicos, ya fuera mediante un aumento de las transferencias realizadas por la Administración General del Estado, o bien mediante nuevas cesiones de impuestos.

Durante un largo período estas demandas fueron satisfechas por la vía de acrecentar la participación directa de las Comunidades en los tributos con mayor capacidad recaudatoria, pero el agotamiento del procedimiento concretado en las modificaciones incluidas en el Sistema de financiación autonómico de régimen común de 2009, ha abierto una nueva situación donde es prácticamente imposible asistir a nuevos traspasos a favor de las Comunidades Autónomas en el capítulo de ingresos, sin incurrir en una insuficiencia de recursos del resto de los niveles de gobierno.

Las últimas cifras oficiales sobre la participación de las comunidades autónomas en los gastos e ingresos públicos (36% frente al 24% en

2008) recogen un desequilibrio que podría ser interpretado como reflejo de un desequilibrio vertical favorable a la Administración General del Estado. Esta distribución será más favorable para la Comunidades Autónomas a partir de 2009 con la aplicación del nuevo Sistema de Financiación Autonómica de régimen común en el que se ha introducido una ampliación de los impuestos compartidos con la Administración General del Estado (del 35% al 50% en el IRPF, del 40% al 50% en el IVA y del 40% al 58% en los impuestos específicos sobre el consumo).

En el mismo sentido, no se puede obviar el hecho de que el descenso en la recaudación en el Impuesto de Sociedades tiene un origen estructural, por lo que muy difícilmente se alcanzará en mucho tiempo la recaudación de los años previos a la llegada de la crisis, al tener una parte nada despreciable, un origen extraordinario, en el sentido antes comentado. La valoración de la distribución de competencias por administraciones y niveles de gobierno, no obstante, no puede ocultar que dentro del actual modelo descentralizado recogido en la Constitución española, la Administración General del Estado cumple con un papel protagonista en la función de nivelación entre territorios, con objeto de garantizar los ingresos suficientes para cumplir con el acceso a las mismas prestaciones públicas en las Comunidades Autónomas con menor capacidad de recaudación aunque sostengan un esfuerzo fiscal similar.<sup>24</sup>

La imposibilidad de realizar las transferencias mencionadas desde la Administración General del Estado extendería la discriminación de territorios por capacidad económica al limitar aún más la acción niveladora del Estado.<sup>25</sup> La garantía de igualdad en el trato con el mismo esfuerzo de cualquier territorio convierte en imprescindible que la participación porcentual en los ingresos de la Administración General del Estado sea superior a la de sus obligaciones de gasto<sup>26</sup> o, lo que es lo mismo, para comparar ambas se deben incluir como gasto las transferencias territoriales de nivelación.

---

24. Figuras tributarias con idéntica normativa generan menos recaudación en los territorios con menor riqueza.

25. Hay que recordar que en la actualidad solo el País Vasco y Navarra, debido al sistema de determinación del cupo y la aportación, no participan en el sistema de nivelación de los territorios con menor nivel de riqueza.

26. La argumentación de estos puntos puede verse en García, M. A., Martín, C. y Zarapuz, L.C.S., 2010.

En la situación actual, es conveniente, por tanto, combinar el máximo respeto de la autonomía financiera con la garantía de suficiencia de todos los niveles de gobierno, de forma que no se incurra en competencia desleal y, sobre todo, los efectos de las decisiones adoptadas se asuman con la debida (co)responsabilidad.

El ámbito autonómico no es ajeno a la presión negativa sobre la gestión presupuestaria que estimula el aumento del gasto por motivos electoralistas, con mayor escala en un contexto de ingresos fáciles que provoca serios problemas de financiación cuando cambia el ciclo y genera la necesidad de acudir al endeudamiento. Seguramente, este tipo de presiones ha influido en la adopción de decisiones no siempre justificadas en términos de mejora de eficiencia y equidad (universidades sin la masa crítica necesaria, televisiones con escasas posibilidades de autofinanciación, sociedades públicas sin suficiente justificación,...) que en última instancia, tenían un componente clientelar nada despreciable, ajeno a los intereses comunes y prioritarios de la sociedad.

Todas las razones anteriores pueden contribuir a hacer más comprensible el intenso crecimiento del endeudamiento en los últimos años en el marco de las Comunidades Autónomas y facilitar la búsqueda de alternativas para el futuro.

## 6. Consideraciones finales

El endeudamiento de las Comunidades que se ha producido a lo largo de los últimos años tiene que ver esencialmente con el momento de crisis que vive la economía del mundo occidental y particularmente la economía española. El problema de la deuda autonómica debe interpretarse, a nuestro juicio, sobre todo como un problema general y no se puede explicar de forma aislada respecto al conjunto de la economía. La deuda de la Administración General del Estado, a pesar de su disminución relativa, sigue siendo el componente principal de la deuda total del sector público español. Por otra parte, las conexiones de todo tipo entre los diversos niveles de las administraciones públicas hacen necesario ofrecer un panorama conjunto e integrado de la situación actual.

No obstante, el intenso crecimiento que se observa en la deuda autonómica a partir de 2007 sólo puede entenderse a partir del fuerte crecimiento del gasto, al tener que hacer frente los gobiernos de

las Comunidades de los servicios básicos del estado de bienestar, caracterizados por una demanda constantemente al alza. Además, los ingresos ordinarios han experimentado una gran disminución a partir de 2008, de modo que el déficit de las cuentas públicas se ha hecho inevitable, empujando el aumento de la deuda.

Sin embargo, es oportuno reconocer que las diferencias de las tasas de endeudamiento entre unas Comunidades y otras, pone de manifiesto diferentes comportamientos en términos de responsabilidad política en la gestión del gasto y en el mantenimiento de la estabilidad económica en el país.

Aunque la deuda se entiende como un ingreso de carácter extraordinario, solo justificado para financiar gastos de inversión, cuando la brecha entre ingresos y gastos se agranda, se convierte en la única posibilidad, desde una perspectiva contable, de cerrar de forma equilibrada las cuentas públicas, aunque ello apareje una financiación cuestionable y poco sostenible de los gastos corrientes, además de violar el principio de equidad intergeneracional, al trasladar la carga de la deuda a generaciones futuras.

Las razones que explican el endeudamiento diferencial de las comunidades son múltiples y tienen que ver con las prioridades del gasto autonómico, no siempre debidamente justificadas, y los aumentos de algunas partidas difícilmente sostenibles en épocas de recesión, la inercia generada por la obtención de grandes volúmenes de ingresos extraordinarios durante la fase de expansión, muy relacionados con el sector inmobiliario, o las políticas para intentar combatir la crisis por parte de los gobiernos autonómicos.

El crecimiento de las empresas públicas en el mapa autonómico español es otro factor que puede explicar el aumento del endeudamiento total de las Comunidades a lo largo de los últimos años. A pesar de que la deuda de las empresas públicas solo representa un porcentaje algo mayor del 10% de la deuda total, en los últimos años se ha producido un crecimiento notable de la misma, lo que tal vez pone de manifiesto un cierto traslado de la deuda desde la administración a las empresas.

Aunque la regulación del endeudamiento autonómico se ha incrementado a raíz de la aprobación de la Ley de Estabilidad Presu-

puentaria, los cambios en la Ley de Financiación Autonómica y los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera, es muy difícil conseguir el cumplimiento de las reglas en situaciones de excepcionalidad económica como las que se viven en la Unión Europea, como también lo es aplicar sistemas de sanción efectivos sobre los incumplidores. La reciente reforma constitucional del artículo 135 o las reformas emprendidas en los Estatutos de algunas Comunidades para establecer techos de déficit o de gasto que obliguen específicamente a los gobiernos respectivos, son muestras de la preocupación existente por asegurar la confianza de los inversores en las instituciones del país y evitar la excesiva presión de los mercados financieros.

Después de más de treinta años de Estado autonómico, la crisis económica en la que nos hallamos inmersos es en buena medida la razón esencial para explicar el gran crecimiento del endeudamiento, particularmente autonómico, a lo largo de los últimos años. El tiempo transcurrido y la grave situación por la que atraviesa la economía española puede ser una buena ocasión para proponer fórmulas cooperativas para, entre otras cuestiones, acabar de perfilar las fronteras competenciales y evitar los solapamientos e ineficiencias que subsisten, ajustar el sistema de recursos a las necesidades reales de los diversos niveles de gobierno, procurar garantizar al máximo los compromisos asumidos en la Unión Europea en términos de estabilidad presupuestaria y mejorar los niveles de eficiencia, equidad y transparencia del Estado descentralizado.

## 7. Referencias bibliográficas

BANCO DE ESPAÑA (2011): *Boletín Estadístico* (varios años).

EUROSTAT: *Estadísticas sobre saldos anuales y deuda en circulación* (varios años).

FERNÁNDEZ LLERA, R. (2005): "Empresas públicas autonómicas y endeudamiento fuera del balance", *Auditoría Pública* n.º 25.

GARCIA DIAZ, M. A. (2008): "Los presupuestos de las Comunidades Autónomas en 2008 y evolución de su deuda", *Documento de trabajo* n.º 18/08 del Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

— (2009): "Los presupuestos de las Comunidades Autónomas en 2009 y la deuda en circulación", *Documentos de trabajo* n.º 16/09, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

— (2010): “El sistema fiscal español ante la crisis. El pesado lastre de las decisiones adoptadas durante el ciclo expansivo”, *Gaceta sindical* n.º 14, junio 2010.

— (2011): “Consideraciones sobre el sistema tributario español en el contexto de crisis económica”, *Gaceta sindical* n.º 17, diciembre 2011.

GARCIA, M. A., MARTÍN, C. y ZARAPUZ, L. (2011): *Situación de la economía española y PGE2011*, C. S. de Comisiones Obreras.

GOIKOETXEA, I. y C. CANTALAPIEDRA (2011): “La deuda de las Comunidades Autónomas”, *Cuadernos de Información Económica* n.º 220.

MONASTERIO ESCUDERO, C. (1996): “Los límites al endeudamiento de los gobiernos subcentrales. Teoría y evidencia para el caso español”, *Hacienda pública española*, n.º 67, pp. 275-285.

MONASTERIO ESCUDERO, C.; SUÁREZ PANDIELLO, J. (1993): *El endeudamiento autonómico. Teoría y evidencia empírica*, Bilbao: Fundación Banco Bilbao-Vizcaya, Centro de Estudios sobre Economía Pública.

RUIZ-HUERTA, J., BENNYAKHLEF, M. y VIZÁN, C. (2010): “Las comunidades autónomas ante la crisis económica: impacto territorial de la recesión y políticas autonómicas de reactivación”, *IDP: Informe de Comunidades Autónomas en 2009*, Barcelona.

RUIZ-HUERTA, J. (2011): “Algunas consideraciones sobre la reforma del artículo 135 de la Constitución Española”. Instituto de Derecho Público (pendiente de publicación).

UTRILLA, A. (2006): *El sector público empresarial autonómico y local*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.

VALLÉS, J. (2002): “Un modelo explicativo de las causas del endeudamiento autonómico. El impacto de los límites de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas”, *Revista Galega de Economía*, año 11, vol. 001, Santiago de Compostela.

## Apéndice I: Detalle de la evolución del endeudamiento de las Comunidades Autónomas

### A.1.A Evolución del endeudamiento directo de las CCAA

Deuda directa de las Comunidades Autónomas (protocolo de déficit excesivo)

Millones de euros nominales

	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Tasa anual acumulativa 1995-2010
Andalucía	4.552	6.977	7.354	7.314	7.177	8.051	9.828	12.176	6,8%
Aragón	654	940	1.153	1.163	1.165	1.517	1.890	2.901	10,4%
Asturias	411	605	803	729	744	770	1.080	1.634	9,6%
Baleares	351	509	1.589	1.635	1.798	2.427	3.273	4.064	17,7%
Canarias	737	905	1.430	1.563	1.562	1.883	2.352	3.298	10,5%
Cantabria	225	248	411	398	434	511	662	911	9,8%
Castilla y León	808	1.086	1.789	1.798	1.829	2.380	3.227	4.294	11,8%
Castilla-La Mancha	420	603	1.351	1.543	1.794	2.459	4.074	5.819	19,2%
Cataluña	6.992	10.177	13.792	14.043	14.863	18.230	22.605	31.886	10,6%
C. Valenciana	2.750	6.004	10.237	10.936	11.550	12.295	14.330	17.600	13,2%
Extremadura	464	613	783	784	785	904	1.086	1.747	9,2%
Galicia	2.140	3.072	3.381	3.535	3.712	3.894	4.783	6.162	7,3%
La Rioja	133	141	190	189	276	393	507	726	12,0%
Madrid	2.806	4.218	10.090	10.073	10.103	10.166	11.576	13.492	11,0%
Murcia	545	609	691	686	648	755	1.340	2.107	9,4%
Régimen común	23.988	36.707	55.044	56.389	58.440	66.635	82.613	108.817	10,6%
Navarra	789	648	646	647	628	798	1.112	1.725	5,4%
País Vasco	2.051	2.119	1.138	929	642	893	2.519	4.916	6,0%
Total	26.828	39.474	56.828	57.965	59.710	68.326	86.244	115.458	10,2%

Fuente: Boletín estadístico del Banco de España.

### A.1.B: Evolución de la tasa de endeudamiento

Deuda directa de las Comunidades Autónomas (protocolo de déficit excesivo)

En % PIB de cada comunidad autónoma

	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Evolución 1995-2010
Andalucía	7,6	8,3	5,9	5,4	5,0	5,4	6,9	8,5	0,9
Aragón	4,5	4,8	4,1	3,8	3,5	4,5	5,8	8,9	4,4
Asturias	3,8	4,4	4,1	3,4	3,3	3,2	4,8	7,1	3,3
Baleares	3,4	3,2	7,0	6,7	6,9	8,9	12,4	15,3	11,9
Canarias	4,3	3,6	3,9	4,0	3,7	4,4	5,7	8,0	3,7
Cantabria	4,0	3,2	3,6	3,2	3,3	3,6	5,0	6,7	2,7
Castilla y León	3,0	3,1	3,7	3,4	3,2	4,1	5,7	7,5	4,5
Castilla-La Mancha	2,7	2,8	4,4	4,7	5,0	6,7	11,4	16,2	13,5
Cataluña	8,3	8,5	8,1	7,6	7,6	9,0	11,6	16,1	7,8
Com Valenciana	6,5	9,8	11,6	11,4	11,3	11,6	14,1	17,2	10,7
Extremadura	6,0	5,8	5,1	4,8	4,5	5,0	6,1	9,6	3,6
Galicia	8,5	9,4	7,3	7,0	6,9	6,9	8,7	11,1	2,6
La Rioja	3,9	2,9	2,8	2,6	3,6	4,9	6,5	9,2	5,3
Madrid	3,7	3,8	6,3	5,8	5,4	5,3	6,1	7,1	3,3
Murcia	7,2	5,6	3,0	2,7	2,4	2,7	4,9	7,7	0,5
Navarra	10,4	5,9	4,2	3,9	3,5	4,3	6,1	9,3	-1,1
País Vasco	7,3	5,3	2,0	1,5	1,0	1,3	3,8	7,3	0,1
Total	6,0	6,3	6,3	5,9	5,7	6,3	8,2	10,9	4,9

Elaboración propia a partir de Boletín estadístico del Banco de España e INE.

### A.2.A Endeudamiento de las Empresas Públicas de las CCAA

Deuda de empresas públicas de las Comunidades Autónomas

Millones de euros nominales

	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Andalucía	142	185	125	120	166	195	346	602
Aragón	2	12	124	88	218	309	384	464
Asturias	19	13	61	94	170	159	215	279
Baleares	5	46	44	92	548	712	675	678
Canarias	21	186	209	204	217	250	249	244
Cantabria	0	5	10	19	19	20	35	124
Castilla y León	29	17	39	37	54	94	249	349
Castilla-La Mancha	0	17	698	670	672	839	963	939
Cataluña	740	944	3.415	4.102	4.605	5.784	7.261	7.811

## El endeudamiento de las Comunidades Autónomas

Com Valenciana	191	861	1.262	1.420	1.465	1.259	1.401	1.702
Extremadura	15	1	8	8	4	14	18	18
Galicia	5	17	20	178	237	305	211	214
La Rioja	7	5	9	28	17	25	0	3
Madrid	496	393	506	956	924	1.158	1.321	1.482
Murcia	0	0	0	0	0	29	27	0
Régimen común	1.672	2.702	6.768	8.292	9.615	11.896	14.273	14.909
Navarra	12	25	157	144	246	299	350	323
País Vasco	13	76	355	354	538	559	693	598
Total CC.AA.	1.697	2.803	7.280	8.790	10.399	12.754	15.830	16.341

Fuente: Boletín Estadístico del Banco de España.

### A.2.B Evolución de la tasa de endeudamiento de las empresas públicas de las Comunidades Autónomas

Deuda de empresas públicas de las Comunidades Autónomas  
En % PIB de la comunidad autónoma

	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Evolución 1995-2010
Andalucía	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,3%	0,1%
Aragón	0,0%	0,1%	0,4%	0,3%	0,7%	0,9%	1,2%	1,3%	1,3%
Asturias	0,2%	0,1%	0,3%	0,4%	0,7%	0,7%	0,9%	1,2%	1,0%
Baleares	0,0%	0,3%	0,2%	0,4%	2,1%	2,6%	2,6%	2,5%	2,4%
Canarias	0,1%	0,7%	0,6%	0,5%	0,5%	0,6%	0,6%	0,6%	0,5%
Cantabria	0,0%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,3%	0,6%	0,6%
Castilla y León	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,4%	0,5%	0,4%
Castilla-La Mancha	0,0%	0,1%	2,3%	2,0%	1,9%	2,3%	2,7%	2,8%	2,8%
Cataluña	0,9%	0,8%	2,0%	2,2%	2,3%	2,9%	3,7%	3,9%	3,0%
Com Valenciana	0,5%	1,4%	1,7%	1,8%	1,7%	1,9%	2,3%	2,6%	2,2%
Extremadura	0,2%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	-0,1%
Galicia	0,0%	0,1%	0,0%	0,4%	0,4%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%
La Rioja	0,2%	0,1%	0,1%	0,4%	0,2%	0,3%	0,0%	0,0%	-0,2%
Madrid	0,7%	0,4%	0,3%	0,5%	0,5%	0,6%	0,7%	0,7%	0,0%
Murcia	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Régimen común									
Navarra	0,2%	0,2%	1,0%	0,9%	1,4%	1,6%	1,9%	1,7%	1,6%
País Vasco	0,0%	0,2%	0,6%	0,6%	0,8%	0,8%	1,2%	1,2%	1,2%
Total CC.AA.	0,4%	0,4%	0,8%	0,9%	1,0%	1,2%	1,5%	1,6%	1,2%

Elaboración propia a partir de Boletín estadístico del Banco de España e INE.

## RESUMEN

La persistencia de la crisis económica en España ha colocado al déficit y al endeudamiento de las administraciones públicas en un lugar central del debate político y económico. En un escenario tan descentralizado como el español, aún reconociendo el protagonismo de la deuda estatal, una parte del crecimiento del déficit y del endeudamiento se explica por las dificultades de las Comunidades autónomas para financiar los servicios que de ellas dependen. El artículo describe las características de los desequilibrios de las cuentas públicas de las Comunidades en el contexto del Estado español, así como las limitaciones normativas a la financiación de los gastos con deuda. Por otra parte, se ofrecen algunas explicaciones de tales desequilibrios, en buena parte vinculadas a la propia crisis, aunque en opinión de los autores, otros factores deben ser tenidos en cuenta para explicar los desajustes: el peso de los gastos en servicios de bienestar básicos y con fuerte demanda (sanidad o educación), las políticas expansivas destinadas a combatir la crisis en su etapa inicial, la existencia de abundantes ingresos, considerados como extraordinarios por los gestores públicos (tributos asociados al *boom* inmobiliario) y su hundimiento con la crisis, el creciente endeudamiento a través de empresas públicas, y, entre otras causas, la ausencia de mecanismos efectivos de exigencia de responsabilidades destinados a evitar los excesos de gasto producidos en algunas comunidades.

**Palabras clave:** sector público; gastos e ingresos públicos; déficit; deuda pública.

## RESUM

La persistència de la crisi econòmica a Espanya ha col·locat el dèficit i l'endeutament de les administracions públiques en un lloc central del debat polític i econòmic. En un escenari tan descentralitzat com l'espanyol, tot i reconeixent el protagonisme del deute estatal, una part del creixement del dèficit i de l'endeutament s'explica per les dificultats de les Comunitats autònomes per finançar els serveis que en depenen. L'article descriu les característiques dels desequilibris dels comptes públics de les comunitats en el context de l'Estat espanyol, així com les limitacions normatives en el finançament de les despeses amb deute. Per altra banda, s'ofereixen algunes explicacions d'aquests desequilibris, en bona part, vinculades a la mateixa crisi, tot i que, en opinió dels autors, hi ha altres factors que cal tenir en compte per explicar els desajustos: el pes de les despeses en serveis de benestar bàsic i de forta demanda (sanitat o educació), les polítiques expansives destinades a combatre la crisi en l'etapa inicial, l'existència d'abundants ingressos, considerats com a extraordinaris pels gestors públics (tributs associats al *boom*

immobiliari) i el seu enfonsament amb la crisi, l'endeutament creixent a través d'empreses públiques, i, entre altres causes, l'absència de mecanismes efectius d'exigència de responsabilitats destinats a evitar els excessos de despesa produïts en algunes comunitats.

**Paraules clau:** sector públic; despeses i ingressos públics; dèficit; deute públic.

## **ABSTRACT**

In Spain, as a consequence of the persistence of the economic crisis, the deficit and debt of the public administrations have become a main issue on the current economic and political debates. In the case of a highly decentralized scenario, such as the Spanish one, even if we recognize the principal role of Central Government's debt, a large part of the increased Autonomous Communities' deficit and indebtedness is explained by the difficulties they have to face in financing services they have to cover. The paper describes the main characteristics of public accounts' disequilibria in Spain and the regulatory limits established to make use of public debt. Also, the article offers different explanations of those disequilibria, putting the emphasis on those linked to the crisis: i.e. the increasing weight of basic welfare services covered by the Autonomous Communities (such as public health and as education); as the expansive policies implemented to fight the initial effects of the crisis; as the existence of previous and large "extraordinary" resources coming from the housing sector and its consequent collapse; as growth of the debt of the autonomous-community quangos and as the lack of effective accountability mechanisms addressed to control the expenditures of the autonomous communities.

**Key words:** public sector; expenditures and income; deficit; public debt.