



Investigaciones Regionales - Journal of Regional Research
ISSN: 1695-7253
ISSN: 2340-2717
investig.regionales@aecl.org
Asociación Española de Ciencia Regional
España

Zabalza, Antoni

Plan de saneamiento de la deuda autonómica
Investigaciones Regionales - Journal of Regional
Research, vol. 2021/2, núm. 50, 2021, pp. 71-103
Asociación Española de Ciencia Regional
Madrid, España

DOI: <https://doi.org/10.38191/iirr-jorr.21.012>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28967988005>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

Plan de saneamiento de la deuda autonómica

*Antoni Zabalza**

Recibido: 12 de octubre de 2020

Aceptado: 03 de mayo de 2021

RESUMEN:

La deuda autonómica con relación al PIB fue prácticamente constante, alrededor del 6%, entre 1955 y 2007. A partir de 2007 y empujada por la Gran Recesión inicia una fuerte escalada que la lleva a un máximo de casi el 25% en 2016, para estabilizarse de forma muy gradual en los años siguientes. En 2019 representaba el 23,7 % del PIB. El sistema de financiación no está pensado para soportar volúmenes de deuda tan elevados, y prueba de ello es que a partir de 2012 las comunidades hubieran incumplido sus obligaciones financieras, a no ser por la asistencia prestada por el gobierno central. Nada de esto es una sorpresa. Si las comunidades proveen a la ciudadanía servicios esenciales como la sanidad y la educación de los que la sociedad no puede prescindir, y si sus ingresos, por causa del actual mecanismo de actualización de la financiación autonómica, dependen de la evolución de los grandes tributos nacionales y, por tanto, del ciclo económico, tarde o temprano las comunidades tendrán que endeudarse de forma sustancial para poder cumplir sus obligaciones competenciales. En este artículo se argumenta: i) que la desconexión hoy existente entre las necesidades de gasto y los recursos que el sistema pone a disposición de las comunidades debe resolverse de raíz reformando el mecanismo de actualización del sistema; y ii) que el lastre que supone la voluminosa deuda acumulada durante la pasada crisis debe ser eliminado con un plan concreto de saneamiento financiero.

PALABRAS CLAVE: Deuda autonómica; saneamiento financiero; mecanismo de actualización; necesidades de gasto; restricción financiera blanda; riesgo moral.

CLASIFICACIÓN JEL: H6; H7.

Restructuring proposal for the Spanish regional debt

ABSTRACT:

Spanish regional public debt as percentage of GDP was practically constant, around 6%, between 1955 and 2007. From 2007, due to the Great Recession, regional public debt increased significantly up to a maximum of almost 25% in 2016, and gradually stabilized afterwards. In 2019, regional public debt was 23.7% of GDP. The Spanish regional finance system has not been designed to manage such high levels of debt. In fact, from 2012 onwards most regional governments would have incurred in default had it not been for the financial assistance obtained from the central government. This sequence of events is not surprising: regional governments are responsible for essential services such as health and education, and their revenues, due to the updating mechanism of the regional finance system, depend on the variation of the main national taxes and, therefore, on the economic cycle. Given that, it is not surprising that sooner or later regional governments had to incur in large amounts of debt to finance their expenditure responsibilities. This article argues: i) that the present lack of connexion between expenditure needs and the resources that the regional finance system puts at the disposal of regional governments must be redressed by reforming the updating mechanism of the system; and ii) that the huge debt burden of regional governments accumulated during the Great Recession must be eliminated by means of a properly designed restructuring plan.

* Universidad de Valencia. España.

Autor para correspondencia: antonio.zabalza@uv.es

KEYWORDS: Regional debt; debt restructuring; updating mechanism; expenditure needs; soft budget constraint; moral risk.

JEL CLASSIFICATION: H6; H7.

1. INTRODUCCIÓN

A partir de la Gran Recesión la deuda autonómica creció hasta niveles nunca vistos hasta entonces. Mientras que entre 1995 y 2007 fue prácticamente constante con relación al PIB, alrededor del 6%, a partir de 2007 inició una escalada espectacular que la llevó a un máximo de 24,9% en 2016, para estabilizarse de forma muy gradual en los tres años siguientes. A finales de 2019, según el último dato facilitado por el Banco de España, se situaba en el 23,7% del PIB. Este crecimiento, más que a errores de gestión de los responsables políticos autonómicos, debe ser atribuido a un defecto de diseño del sistema de financiación de las comunidades autónomas y, en particular, a su mecanismo de actualización. El sistema de financiación autonómica, en el momento de establecer la asignación inicial de recursos (normalmente, con ocasión de las revisiones quinquenales), aunque de forma imperfecta, sigue la lógica de asignar recursos a las comunidades autónomas según las necesidades de gasto de las mismas.¹ Su actualización a lo largo de los períodos que transcurren entre estas revisiones, sin embargo, sigue una lógica distinta: en lugar de las necesidades, el motor que de forma principal guía el crecimiento de los recursos normativos es la marcha de los grandes impuestos nacionales y de los tributos cedidos a las comunidades. Esta divergencia de criterios, junto a, por una parte, la fuerte y súbita caída de ingresos tributarios causada por la Gran Recesión y, por la otra, el normal crecimiento de la demanda de sanidad, educación y otros servicios prestados por las comunidades, son los factores que están en el origen de la explosión de deuda experimentada por estas Administraciones Públicas.

El sistema de financiación no está pensado para soportar volúmenes tan elevados de deuda. La LOFCA² (BOE, 1980) habla de endeudamiento, pero se refiere fundamentalmente a deudas de tesorería. El modelo de financiación tampoco contempla ninguna vía especial para pagar los intereses o para satisfacer las correspondientes amortizaciones. El volumen acumulado de deuda es excesivo para las comunidades. Prueba de ello es que a partir de 2012 casi todas ellas quedaron en una situación en la que, sin la asistencia financiera del gobierno central, no hubieran sido capaces de cumplir con sus obligaciones financieras.³ En los seis años que van de 2012 a 2017, el gobierno central prestó a las comunidades autónomas recursos equivalentes al 35,4% de sus recursos totales.

El propósito de este artículo es proponer un plan concreto de saneamiento de la deuda autonómica. No hacer nada sobre esta cuestión deja a las comunidades con un lastre que invalida su existencia como instituciones autónomas; una penalidad injustificada porque las actuales dificultades financieras de las comunidades tienen poco que ver con el comportamiento fiscal de sus responsables políticos y mucho con el defecto de diseño del sistema de financiación que hemos detallado más arriba. Un defecto que de hecho debilita estructuralmente la restricción presupuestaria de las comunidades, al hacer poco creíble que puedan valerse por sí mismas ante una caída de ingresos tan pronunciada como la que tuvo lugar durante la Gran Recesión.

Una cuestión que dificulta el saneamiento de la deuda es decidir qué forma concreta tomaría el mismo ¿Cuánta deuda debe ser condonada? ¿El porcentaje de condonación, debe ser fijo o variable entre comunidades? Y si fuera variable, ¿qué criterios deben determinar esta variación? Para responder a estas preguntas es necesario contar con una explicación del enorme aumento de la deuda acabado de

¹ Esto es así, por lo menos en lo que se refiere a los recursos normativos que entran dentro del perímetro del sistema: concretamente, en lo que se refiere a los recursos que el sistema asigna para un esfuerzo fiscal de cada comunidad igual al esfuerzo fiscal de referencia (el esfuerzo fiscal normativo). Naturalmente, si a través de las figuras tributarias sobre las que tienen competencias normativas, las comunidades autónomas ejercieran una presión fiscal superior a la de referencia, entonces obtendrían, euro por euro, el exceso de recursos obtenidos respecto a la recaudación de referencia y, asimismo, si la presión fiscal ejercida hubiera sido inferior a la media, sus recursos efectivos se verían disminuidos por la diferencia entre la recaudación de referencia y la realmente obtenida.

² Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

³ Esta sigue siendo la situación actual.

documentar: una explicación del comportamiento financiero de las comunidades autónomas durante la Gran Recesión.

Zabalza (2021) aporta esta explicación. Según la misma, la variable crítica que explica el aumento de deuda es la brecha de financiación entre las necesidades de gasto de las comunidades y los recursos de los que han dispuesto para financiar estas necesidades. Los resultados econométricos presentados en dicho trabajo sugieren que en el período 2007-2017, las comunidades por término medio absorbieron un 48% de la brecha de financiación endeudándose y el restante 52% dejando que la provisión y/o calidad de los servicios proveídos a la ciudadanía se deteriorara. La propuesta concreta que se explora en este artículo consiste en condonar a las comunidades autónomas aquella parte de su deuda que corresponde al comportamiento óptimo de éstas en el contexto de estrés financiero en el que tuvieron que desenvolverse en el periodo 2007-2017.

El resto del artículo se organiza como sigue. En la Sección 2 revisamos la literatura académica sobre el endeudamiento de los gobiernos subcentrales (GSC) y exploramos la experiencia comparada. En la Sección 3 ofrecemos evidencia empírica de que, contrariamente a lo que sería necesario para mantener la equidad horizontal del sistema de financiación, el motor efectivo que guía la senda temporal de los recursos normativos de las comunidades no es la evolución de sus necesidades de gasto, sino principalmente la de los grandes impuestos nacionales. Esto es así en el actual modelo de financiación (BOE, 2009), como lo fue en el anterior (BOE, 2001). Puesta esta evidencia de manifiesto, es fácil entender que en la práctica se pueda haber generado una brecha significativa entre los recursos totales de las comunidades y sus necesidades de gasto. La Sección 4, utilizando datos presupuestarios liquidados, muestra: i) cómo entre 2007 y 2017 (es decir, a lo largo de los 10 años que van entre la Gran Recesión y el año final para el que se disponen de datos liquidados) los recursos totales de las comunidades (incluyendo los recursos obtenidos por la venta de activos financieros), en términos reales (euros de 2010), y para poder mantener los estándares de provisión de 2007, deberían haber sido un 17% superiores a lo que realmente fueron; y ii) cómo esta brecha de financiación se reparte, de forma desigual, entre comunidades autónomas. La Sección 5, después de documentar el enorme crecimiento de la deuda con posterioridad a 2007, presenta formalmente el mecanismo de condonación que aquí se propone, su lógica económica y sus propiedades. La Sección 6 simula el efecto que la aplicación práctica de este mecanismo tendría sobre la deuda autonómica generada entre 2007 y 2017, y por extensión sobre el stock final de la deuda de las comunidades a finales de 2018 (último año para el que se disponen de datos sobre el PIB regional y, por tanto, sobre el deflactor del PIB regional). La Sección 7 explora las implicaciones que se derivan de este episodio y, después de señalar la necesidad de cambiar el actual mecanismo de actualización del sistema de financiación, examina cómo debe abordarse el análisis de los efectos de la COVID-19 sobre los ingresos y gastos de las comunidades. La Sección 8 concluye.

2. REVISIÓN DE LA LITERATURA Y EXPERIENCIA COMPARADA

2.1. LITERATURA ACADÉMICA

La literatura académica sobre la deuda de los gobiernos subcentrales (GSC) es amplia y ha dirigido su atención más a la relación entre descentralización y propensión al endeudamiento que a las vías de corrección de un posible exceso de deuda. Las primeras contribuciones (Oates, 1968 y 1972) enfocan la generación del endeudamiento subcentral en el contexto de los tres departamentos en los que Musgrave (1959) clasifica la actuación económica pública (estabilización, distribución y asignación) y concluyen, no sorprendentemente dada la moneda y política monetaria común, y la ausencia de cualquier tipo de barrera arancelaria entre gobiernos, que una política fiscal subcentral está en gran medida condenada a la inoperancia, con multiplicadores muy pequeños y emisiones de deuda que inevitablemente quedan en manos privadas fuera del control de unos gobiernos sin política monetaria y sin control del mercado de capitales. Oates (1972), sin embargo, reconoce que hay razones económicas sólidas que justifican que los GSC recurran a la deuda siempre que la misma sirva para financiar proyectos de inversión y para hacer que los costes del proyecto se distribuyan en el tiempo a la par que los beneficios que se deriven del mismo.

Hay que esperar a las últimas décadas del siglo pasado y principios del presente para encontrar contribuciones que atribuyan la propensión al endeudamiento de los GSC a razones específicamente relacionadas con la descentralización. Weingast et al. (1981) son los primeros en identificar lo que denominan la “Ley 1/N”. Bajo determinadas condiciones, el precio relativo del gasto público al que se enfrentan los gobiernos regionales es la inversa de la población total de la nación. Cada región internaliza la totalidad de los beneficios generados por su propio bien público, pero si la financiación de la transferencia desde el gobierno central la comparte con otras regiones, internaliza solo una fracción, N_j/N , del coste marginal. La descentralización, en este caso genera una sobre provisión de gasto público respecto al óptimo Paretiano y, por tanto, una propensión al sobre endeudamiento.⁴

El análisis teórico del endeudamiento de los GSC tiende a abordarse en un marco eminentemente normativo: dada la limitada capacidad tributaria de estos gobiernos y la necesidad de completar sus recursos con transferencias desde el gobierno central, se confía, por una parte, en la rigidez de la restricción presupuestaria (en particular, en la rigidez de las transferencias) y, por la otra, en el poder disciplinario de los mercados financieros como los instrumentos básicos para evitar episodios de sobre endeudamiento. Bajo estos supuestos, los GSC deberán limitar sus gastos estrictamente a los recursos disponibles, o (a la manera de Oates, 1972) ofrecer al mercado proyectos de inversión suficientemente rentables como para asegurar la devolución de los fondos prestados en el tiempo convenido. El enfoque normativo, pues, contempla para los GSC un escenario de endeudamiento relativamente pequeño: fundamentalmente, a corto, para salvar desfases temporales de tesorería y, con carácter excepcional, a largo, sustentado en expectativas de repago puntual tanto por parte del prestamista como del prestatario. Esta es la prescripción que subyace en la LOFCA y que se recomienda por parte del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Ver respectivamente: Litvack, Ahmad y Bird (1998); y Ter-Minassian (ed.) (1997).

La evidencia empírica muestra, sin embargo, que las previsiones de este escenario ideal son contradichas, en muchas ocasiones, por la experiencia real de los GSC. Primero, porque las instituciones financieras no ejercen el efecto disciplinario previsto en la teoría, o no lo ejercen con la suficiente contundencia. Aunque, para el caso español, Monasterio et al. (1999), y Alcalde y Vallés (2002) detectan que las entidades financieras ejercen una cierta discriminación en lo relativo a los *ratings* de las comunidades autónomas y, por tanto, a los tipos de interés y comisiones cargadas. Y segundo, porque la restricción presupuestaria a la que se enfrentan los gobiernos subcentrales no es estrictamente rígida. Según este enfoque, existe evidencia de comportamientos estratégicos por parte de los GSC que gastan por encima de los recursos disponibles hasta llegar a niveles de deuda insostenibles, con el fin de forzar un rescate financiero por parte del gobierno central. Estrategia que, si exitosa, consigue transformar la restricción presupuestaria rígida en lo que ha venido en denominarse una “restricción presupuestaria blanda” (RPB).⁵

Desde la aparición de este concepto en 1979, se ha publicado una abundante literatura aplicada a países federales en los que puede haber existido una RPB, con resultado de deuda insostenible, y una expectativa por parte de los GSC de ser rescatados por su respectivo gobierno central, que por razones de espacio es imposible revisar aquí en toda su extensión. Puede ser útil, sin embargo, hacer referencia a la colección de casos de rescate financiero de GSC posiblemente más representativa, Rodden et al. (eds.) (2003). En el capítulo de “Lecciones y conclusiones”, sus autores, Rodden y Eskeland (2003), afirman que

⁴ Ver también Persson y Tabellini (2000) y López-Laborda y Zabalza (2015) para elaboraciones ulteriores sobre esta cuestión. La “Ley 1/N” caracteriza una distorsión de incentivos recurrente en los análisis de la financiación de los GSC. Una denominación en español relacionada es la “tragedia de los bienes comunitales”, que aparece en Fernández-Llera et al. (2013), en el contexto del análisis del grado de rigidez de las restricciones presupuestarias. Y otra podría ser la “sorpresa del pago a escote” por la inexorable sobre consumición que se produce cuando en un restaurante un grupo de amigos paga la cena a parte iguales. Hardin (1968), en un delicioso y en partes provocador artículo, acuña la expresión “tragedy of the commons” para denominar este tipo de distorsión de incentivos individuales en diversas situaciones utilizando, entre otros, un ejemplo particular relacionado con el crecimiento de la población aparecido muchos años antes (1833) en un panfleto de William Forster Lloyd. Una contribución más reciente sobre cómo regular/evitar este problema es Ostrom (1990), cuyo trabajo fue merecedor (junto a Olivier E. Williamson) del Premio Nobel de Economía de 2009.

⁵ La expresión “restricción presupuestaria blanda” aparece por primera vez en Kornai (1979) en el contexto de su análisis de la supervisión de empresas públicas en Hungría y, en general, en economías planificadas sujetas a significativas restricciones de recursos. Kornai hace referencia al hecho de que tales empresas, en determinadas circunstancias, podían aumentar los subsidios recibidos desde la autoridad supervisora como consecuencia de un incremento de sus pérdidas. Otras publicaciones del autor relacionadas con este concepto son Kornai (1980 y 1986).

“los procesos de descentralización fiscal y política pueden haber dado lugar a la creación de incentivos que debilitan las restricciones presupuestarias” (p. 431).

En España, entre los artículos que han estudiado la presencia de situaciones de RPB en las comunidades autónomas cabe destacar los siguientes: Vallés (2002); Utrilla (2002); Vallés y Zárate (2004); Lago-Peñas (2005); Argimón y Hernández de Cos (2008); Monasterio y Fernández Llera (2009); Sorribas-Navarro (2011); y Martínez-López (2020). En general, y con la excepción del trabajo de Sorribas-Navarro, estos estudios no corroboran la existencia de una RPB en las comunidades autónomas españolas. Sorribas-Navarro, en cambio, detecta la existencia de rescates parciales implementados en el curso de las negociaciones periódicas de revisión del sistema de financiación autonómica. Respecto a los efectos que la regulación puede haber tenido para endurecer la restricción presupuestaria, por la vía de planes de coordinación y consolidación o por la vía de límites explícitos de déficit o de endeudamiento, destacan, entre otros, García-Milá et al. (2001); Sorribas-Navarro (2009); Argimón y Hernández de Cos (2012); Leal y López Laborda (2015); Lago Peñas et al. (2017); y Martínez-López (2020). La conclusión general es que la regulación tiene efectos sobre la contención del endeudamiento y que, en lo que respecta al grado de cumplimiento, existen diferencias significativas entre comunidades.

En el frente teórico, muy poco después de la aportación inicial de Kornai (1979) sobre las empresas planificadas, la utilidad y relevancia de la RPB se puso de manifiesto en otras áreas del análisis económico, que van desde los mercados crediticios hasta las relaciones intergubernamentales, pasando por los procesos de resolución de situaciones de insolvencia. La mejor revisión de esta expansión intelectual puede encontrarse en Kornai et al. (2003). Dewatripont y Maskin (1995) incorporan el concepto a un modelo del mercado crediticio con información asimétrica y señalan de pasada su posible relevancia a procesos de descentralización económica. Esta conjetura se confirma poco después en Quian y Roland (1998), un artículo motivado por el examen del proceso de transición económica en China y cuya aportación teórica fundamental es su énfasis en el carácter estratégico del comportamiento tanto de los GSC como del gobierno central y en el aparato analítico de la teoría de los juegos; en particular, de los juegos secuenciales no cooperativos. Otros trabajos que han ejercido una notable influencia son Wildasin (1997), Goodspeed (2002), e Inman (2003). Aunque todavía queda recorrido para su desarrollo, este enfoque no está mostrando un rendimiento particularmente alto en términos de predicciones empíricamente contrastables. La representación de las relaciones intergubernamentales de un sistema federal en términos de un juego secuencial no cooperativo no se compadece bien con los elementos esenciales de cohesión de una federación, en la que los dos niveles de gobierno comparten el mismo interés en la promoción del bienestar de todos los ciudadanos de la nación. Puede existir fricción, y hasta conflicto, en la ejecución práctica de los acuerdos que plasman este interés común, pero son situaciones sobrevenidas por causas que acostumbran a estar fuera del control de los agentes implicados, y situaciones que, más que a todo un sistema de GSC, tienden a afectar bilateralmente a uno o varios GSC específicos y al gobierno central. Y en este contexto, el enfoque no cooperativo añade poco valor al marco analítico ofrecido por Lane (1993) en lo relativo a la resolución de situaciones de insolvencia entre prestamistas y prestatarios, y a la disciplina que el mercado puede ofrecer para evitar dichas situaciones.

2.2. EXPERIENCIA COMPARADA

Análisis de procesos de rescate de GSC pueden encontrarse en la colección de casos de Rodden et al. (eds.) (2003) citada más arriba. Aunque plantean escenarios muy distintos al español, tienen interés los capítulos dedicados a Argentina, Webb (2003), y Brasil, Rodden (2003), por la cercanía institucional que evocan, y el de Inman (2003) para los Estados Unidos, por la profundidad y alcance histórico del estudio, así como por una completa exposición del modelo de juego secuencial no cooperativo.

Otro compendio de casos, éste más cercano a la realidad española, es el de von Hagen et al. (2000), que estudia cuatro casos de rescate financiero de GSC en respectivamente Australia, Alemania, Suecia e Italia. Una característica común de estos cuatro casos es que en ninguno de ellos puede concluirse que los episodios de crisis sean atribuibles a una conducta estratégica de los GSC conducente a forzar el rescate por parte del correspondiente gobierno central.

El episodio australiano es, en palabras de los autores del estudio un “caso interesante de captura institucional en un contexto federal”, que tiene muchos paralelismos con las tensiones vividas para consolidar el gobierno federal de los Estados Unidos en tiempos del Secretario del Tesoro Alexander Hamilton a finales del siglo XVIII. No en vano, Australia, como los Estados Unidos, es una federación formada por la unión, la *Commonwealth*, de antiguas colonias británicas y, como los Estados Unidos, presenta un proceso tortuoso, y en ocasiones conflictivo, para asentar la autoridad del gobierno federal frente a la preexistente de los Estados. Curiosamente, en ambos casos el instrumento para lograrlo es el mismo —la asunción de la deuda de los Estados por parte del gobierno federal— y la oportunidad para utilizarlo muy parecida —la debilidad financiera de los Estados causada por la guerra de la Independencia americana y por la Primera Guerra Mundial en el caso australiano. Hamilton ejecutó la operación de forma rápida y directa, financiando la asunción de la deuda estatal con un arancel sobre las importaciones y con un controvertido impuesto sobre el *whisky*. El gobierno federal australiano procedió de forma mucho más gradual, prestando apoyo financiero a los Estados, a la vez que dando por acabada la libertad de endeudamiento de la que hasta entonces habían disfrutado, con la instauración de un organismo federal, el *Loan Council*, encargado a partir de entonces del control estricto de los Estados en materia de endeudamiento. Inicialmente, la pertenencia al *Loan Council* fue voluntaria; en 1930 se convirtió en obligatoria; y en 1936 su ámbito se amplió al nivel municipal. Con el tiempo, el *Loan Council* fue el verdadero órgano de control de la posición fiscal de la totalidad de la economía australiana y el que en realidad intermediaba los préstamos entre los Estados y el mercado financiero. Hubo que esperar hasta 1970 para el inicio de un largo proceso de relajación de este estricto control fiscal, en virtud del cual el *Loan Council* pasó de intermediador de las operaciones de deuda de los Estados a regulador, a través de, por una parte, guías globales de endeudamiento (los *Loan Council Agreements*) y, por la otra, la aceptación de una vuelta a las operaciones financieras propias de los Estados.

Tampoco puede vislumbrarse ningún comportamiento estratégico por parte de los GSC o del correspondiente gobierno central, en los episodios alemán y sueco. El caso alemán se refiere al rescate financiero en 1988 de Saarland y Bremen, dos de los *Länder* que configuran la República Federal de Alemania. La causa que provoca el significativo aumento de la deuda de estos dos *Länder* es la caída cíclica europea de los ochenta que, en Alemania, afectó en particular a la minería del carbón y a la industria del acero (este es el caso de Saarland), y a la construcción naval (con graves consecuencias para los astilleros de Bremen). En ambos casos, se trató de problemas de sectores industriales maduros que entraron en acusado declive con la caída generalizada de la actividad económica y que afectaron al déficit y a la deuda de los dos gobiernos regionales. El rescate fue refrendado por el Tribunal Constitucional, bajo la aplicación del principio de solidaridad por el que debía regirse el sistema federal, máxime cuando la misma Constitución alemana mandata la provisión uniforme de servicios públicos a todos los alemanes con independencia del lugar en el que residan.

Circunstancias muy similares cabe señalar con relación al caso sueco que en los noventa requirió el rescate de los municipios de Haninge y Bjuv. Los municipios suecos tienen un destacado protagonismo en la provisión de, entre otros, servicios públicos de asistencia social, vivienda, educación, cultura y actividades recreativas. Los problemas financieros de ambas ciudades tuvieron su origen en una fuerte caída cíclica del mercado inmobiliario sueco, que provocó la quiebra de las respectivas compañías municipales de vivienda de alquiler, de cuyas deudas se hizo cargo el gobierno central al ser los municipios incapaces de pagarlas. Una vez más nos encontramos ante una causa sobrevenida totalmente alejada de posibles comportamientos estratégicos de las Administraciones públicas implicadas.

El caso italiano es de naturaleza distinta: afectó a todo el nivel de gobierno municipal y tuvo su origen en una (arriesgada) medida de política económica que el gobierno de la República Italiana tomó en 1972/73: la retirada de competencias de gasto y fuentes de ingresos tributarios de los municipios, con un devastador efecto sobre la autonomía financiera de este nivel de gobierno: a finales de 1977 la deuda municipal era tres veces mayor que la de 1970 y los tipos de interés rondaban el 20%. La respuesta del gobierno central vino en dos partes: un paquete de medidas en 1977 con severos límites al crecimiento del gasto, restricciones drásticas a nuevas operaciones de endeudamiento y un incremento de las transferencias desde el gobierno central; y en 1978, un programa de asunción de la deuda acumulada, incluidos los intereses ya devengados y todavía pendientes de pago.

El presente trabajo analiza la resolución de una situación de estrés financiero que guarda bastantes similitudes con los cuatro casos acabados de considerar, y que como en ellos, más que a la reacción estratégica de un gobierno subcentral concreto frente al gobierno central, el estrés se debe a factores exógenos. En el caso español, a la Gran Recesión de 2008/2009 y a la consiguiente subfinanciación de los gobiernos autonómicos provocada por el anómalo mecanismo de actualización adoptado por el sistema de financiación que surge de la reforma de 2009. El resultado de este episodio fue el mismo que el de todas las crisis de financiación de los GSC: la aparición de una situación financiera insostenible para las comunidades autónomas a la que, como no podía ser de otra forma dado el carácter esencial de los servicios públicos provistos por ellas, el gobierno central hizo frente con un rescate camuflado bajo la forma de una serie de préstamos.

Estos préstamos han resuelto la situación de impagos a la que las comunidades se habrían visto abocadas y han salvado el deterioro de calidad de la deuda española, pero han generado un significativo aumento de la deuda autonómica que lastra la gestión de los servicios públicos provistos por las comunidades y su autonomía respecto al gobierno central. La aportación de este trabajo es el diseño de un plan concreto que deshaga los efectos de este rescate a partir de la condonación del exceso de deuda autonómica motivado por la Gran Recesión y a la vez tenga en cuenta la política de gasto específica seguida por cada comunidad durante la crisis.

3. ¿QUÉ FACTORES DETERMINAN LA EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS?

3.1. PERÍODO 2007-2009

Hasta el año 2009, durante la vigencia del modelo de financiación que se instauró en enero de 2002 (BOE, 2001), la senda temporal de los recursos normativos del sistema venía explícitamente determinada por la evolución de los grandes impuestos nacionales y los impuestos cedidos. El papel del índice de necesidades se limitaba a la distribución de los recursos en el momento inicial (el año de la correspondiente revisión). Por tanto, en el periodo 2007-2009, las necesidades ejercen por deseo expreso del legislador un efecto nulo, mientras que los impuestos explican la totalidad de la evolución de los recursos normativos.

Es fácil ver esta cuestión en términos formales. Llamemos R_i^{07} a los recursos normativos de la comunidad i en el año inicial del período, 2007; IN_i^{07} a la participación de la comunidad i en la recaudación (en términos normativos) de los grandes impuestos nacionales, IRPF (Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas), IVA (Impuesto sobre el Valor Añadido) e IIEE (Impuestos Especiales) en el mismo año; OI_i^{07} a la recaudación por impuestos cedidos tradicionales (Patrimonio, Sucesiones, Actos Jurídicos Documentados y Juego) de la comunidad i también en ese año; y FS_i^{07} el Fondo de Suficiencia de la comunidad i en 2007. Es decir,

$$R_i^{07} = IN_i^{07} + OI_i^{07} + FS_i^{07} \quad (1)$$

donde FS_i^{07} se define como la diferencia entre el gasto normativo asignado a dicha comunidad, G_i^{07} , menos los recursos normativos totales (la suma $IN_i^{07} + OI_i^{07}$).

$$FS_i^{07} = G_i^{07} - (IN_i^{07} + OI_i^{07}) \quad (2)$$

Sustituyendo (2) en (1) queda claro que en este sistema los recursos normativos son iguales a los gastos normativos asignados a la comunidad,

$$R_i^{07} = G_i^{07} \quad (3)$$

En la expresión (3), y por tanto también en la (1), las necesidades entran en la determinación de la distribución de G^{07} , el gasto normativo total, ($G^{07} = \sum_i G_i^{07}$) entre las distintas comunidades de régimen común. Pero aquí acaba el papel de las necesidades, ya que, en el modelo 2001, no cuentan en absoluto en la forma en la que el sistema evoluciona a lo largo del tiempo.

El mecanismo de actualización del sistema, en lugar de la ecuación (3) toma como referencia la ecuación (1), y adopta un procedimiento extremadamente sencillo: los dos componentes de recaudación tributaria, $IN_i^{07} + OI_i^{07}$, evolucionan según la variación de los correspondientes impuestos (siempre en términos normativos), y el Fondo de Suficiencia, FS_i^{07} , en su totalidad, según la variación del ITE, un índice que mide la variación de la recaudación normativa para todo el territorio nacional de IRPF, IVA, IIEE y IS (Impuesto de Sociedades): la variación de la recaudación de los grandes impuestos nacionales más arriba definidos más el Impuesto de Sociedades. Por lo tanto, el volumen de recursos que el sistema de financiación pone a disposición de las comunidades en 2009, el año final del periodo considerado en este apartado, es:

$$R_i^{09} = IN_i^{07}(1 + \tau_i^{I'09}) + OI_i^{07}(1 + \tau_i^{I''09}) + FS_i^{07}(1 + \tau^{ITE09}) \quad (4)$$

donde $\tau_i^{I'09}$ es la tasa de variación de la recaudación normativa de la participación autonómica en el IRPF, IVA e IIEE de la comunidad i entre 2007 y 2009; $\tau_i^{I''09}$ es la tasa de variación de la recaudación normativa por los tributos cedidos tradicionales; y τ^{ITE09} es la tasa de variación del índice ITE. Obsérvese que mientras las dos primeras tasas son individuales para cada una de las quince comunidades de régimen común, la tercera es común para todas ellas.

De las expresiones (1) y (4) es fácil derivar los factores que determinan la tasa de variación de los recursos normativos del sistema.

$$\frac{R_i^{09} - R_i^{07}}{R_i^{07}} = \left[\left(\frac{IN_i^{07}}{R_i^{07}} \right) \tau_i^{I'09} + \left(\frac{FS_i^{07}}{R_i^{07}} \right) \tau^{ITE09} \right] \text{Contribución imp. nacionales} \quad (5)$$

$$+ \left[\left(\frac{OI_i^{07}}{R_i^{07}} \right) \tau_i^{I''09} \right] \text{Contribución imp. cedidos}$$

El Cuadro 1 mide la expresión (5) para las quince comunidades autónomas de régimen común. El Panel A muestra la contribución de los grandes impuestos nacionales (tanto la directa a través del IRPF, IVA e IIEE, como la indirecta a través del índice ITE) y la de los tributos cedidos tradicionales. El Panel B presenta la estructura de estas contribuciones.

CUADRO 1.
Panel A. Contribución de los Impuestos Nacionales, el índice ITE y los Impuestos Cedidos Tradicionales, a la variación de los ingresos normativos entre 2007 y 2009 (Porcentajes)

	Impuestos Nacionales (Ef. Dir. + ITE)	Impuestos Cedidos Tradicionales	Total
Cataluña	-14,0	-13,1	-27,1
Galicia	-24,2	-6,9	-31,2
Andalucía	-23,9	-10,5	-34,4
Asturias	-20,6	-9,6	-30,3
Cantabria	-21,3	-7,6	-28,8
Rioja	-22,5	-8,1	-30,6
Murcia	-20,0	-12,7	-32,7
Valencia	-18,0	-13,6	-31,6
Aragón	-18,7	-10,0	-28,7
C-La Mancha	-22,8	-8,5	-31,3
Canarias	-26,4	-8,5	-34,9
Extremadura	-28,3	-4,5	-32,8

CUADRO 1. CONT.

Panel A. Contribución de los Impuestos Nacionales, el índice ITE y los Impuestos Cedidos Tradicionales, a la variación de los ingresos normativos entre 2007 y 2009

Baleares	-13,2	-17,4	-30,6
Madrid	-7,7	-14,0	-21,7
Castilla y León	-22,7	-7,3	-30,0
Total	-18,9	-11,0	-29,9

Panel B. Estructura de las dos contribuciones por comunidades (Porcentajes)

	Impuestos Nacionales (Ef. Dir. + ITE)	Impuestos Cedidos Tradicionales	Total
Cataluña	51,7	48,3	100
Galicia	77,8	22,2	100
Andalucía	69,4	30,6	100
Asturias	68,2	31,8	100
Cantabria	73,7	26,3	100
Rioja	73,4	26,6	100
Murcia	61,1	38,9	100
Valencia	56,9	43,1	100
Aragón	65,1	34,9	100
C-La Mancha	72,8	27,2	100
Canarias	75,8	24,2	100
Extremadura	86,3	13,7	100
Baleares	43,2	56,8	100
Madrid	35,4	64,6	100
Castilla y León	75,6	24,4	100
Total	63,2	36,8	100

La evolución de los impuestos nacionales y tradicionales explica totalmente la variación de los recursos normativos de las comunidades. Los dos años que van de 2007 a 2009 concentraron el grueso de la espectacular caída de los ingresos normativos de las comunidades, que fue prácticamente del 30%. De este 30%, la menor recaudación por los grandes impuestos nacionales explica casi 19 puntos de porcentaje, y el descenso de los impuestos cedidos tradicionales 11 puntos. Es decir, los grandes impuestos nacionales explican el 63,2% de la caída de los recursos normativos de las comunidades y los tributos cedidos tradicionales el 36,8% restante. El mayor protagonismo relativo de los grandes impuestos nacionales se observa en todas las comunidades excepto en Baleares y Madrid. En Baleares los grandes impuestos nacionales explican el 43,2% de la caída total, y en Madrid el 35,4%.

3.2. PERÍODO 2009-2017

En el período 2009-2017, la financiación autonómica se rige por el modelo que surge de la Ley 22/2009 (BOE, 2009), todavía hoy vigente. Además de una estructura más compleja, la última reforma del modelo de financiación introdujo un cambio importante al prescribir que el índice de necesidades debía ser actualizado anualmente. Este cambio puso de relieve la doble función que tiene este índice: la de servir como criterio para distribuir recursos entre comunidades en un determinado año, y la de medir la variación temporal de las necesidades. La aplicación de la primera función data del primer modelo de financiación de 1987, aunque en los modelos anteriores al de 2009, como hemos visto en la Sección 3.1, solo para determinar la distribución del año base. La relevancia de la segunda función se pone

particularmente de manifiesto con el modelo de 2009. El preámbulo de la Ley 22 establece que el refuerzo de la equidad horizontal del sistema se instrumenta a través del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, “el cual garantiza que [...] todas las Comunidades Autónomas van a recibir los mismos recursos por habitante, en términos de población ajustada o unidad de necesidad, *no solo en el primer año de aplicación, sino también en el futuro*” (énfasis añadido). La reforma de 2009 persigue pues, por lo menos en lo que se refiere al Fondo de Garantía, el mantenimiento de la equidad horizontal a lo largo del tiempo, definida ésta como igualdad de los recursos por habitante ajustado (o unidad de necesidad) para todas las comunidades. Añade también que “[...] esta actualización anual de las variables determinantes de la unidad de necesidad constituye una de las principales novedades del sistema, proporcionándole estabilidad y flexibilidad y permitiendo su ajuste a la evolución de las necesidades de las Comunidades Autónomas”.

Si todos estos propósitos se hubieran cumplido, la variación de los recursos normativos de las comunidades debería estar estrechamente relacionada con la variación de las necesidades. En esta sección mostramos que esto no es así. Las necesidades no explican en absoluto la variación de los recursos totales de las comunidades entre 2009 y 2017, y solo de forma reducida y distorsionada, la variación relativa de las comunidades individualmente consideradas. La causa de este fracaso reside, por una parte, en el mantenimiento de un sistema de actualización basado fundamentalmente en la marcha de los grandes impuestos nacionales (como era el caso en el modelo anterior de 2002) y, por la otra, en la medición errónea de la evolución de las necesidades de gasto.⁶

Utilizando la misma terminología que en la Sección 2.1, los recursos normativos en el año inicial del período, 2009, son:

$$R_i^{09} = 0,25IN_i^{09} + 0,25OI_i^{09} + \alpha_i^{09}[0,75(IN^{09} + OI^{09}) + RA^{09}] + FS_i^{09} + FCV_i^{09} \quad (6)$$

donde los coeficientes y los nuevos términos obedecen a las novedades que el modelo 2009 introduce respecto del modelo 2002. En particular, α_i^{09} es la participación de la comunidad i en el índice de necesidades de gasto, en el año 2009; RA^{09} son los Recursos Adicionales que, en el año inicial, el sistema aportó respecto al modelo anterior; y FCV_i^{09} es el monto total de recursos normativos recibidos por la comunidad i en el año 2009 a través de dos fondos especiales de recursos (el de competitividad y el de cooperación), que aparecen por primera vez en el modelo de financiación autonómica.⁷

Dado el mecanismo de actualización del modelo 2009, los recursos normativos en el año final del período considerado son:

$$\begin{aligned} R_i^{17} = & 0,25NI_i^{09}(1 + \tau_i^{Ii^{17}}) + 0,25OI_i^{09}(1 + \tau_i^{Ii^{17}}) \\ & + \alpha_i^{17}[0,75NI^{09}(1 + \tau^{Ii^{17}}) + 0,75OI^{09}(1 + \tau^{Ii^{17}}) + RA^{09}(1 + \tau^{ITE^{17}})] \\ & + FS_i^{09}(1 + \tau^{ITE^{17}}) + FCV_i^{09}(1 + \tau_i^{FCVi^{17}}) \end{aligned} \quad (7)$$

donde el único nuevo elemento, $\tau_i^{FCVi^{17}}$, es la tasa de variación entre 2007 y 2017 de los Fondos de Convergencia de la comunidad i .

Finalmente, siguiendo el procedimiento empleado en la Sección 3.1, obtenemos:

$$\frac{R_i^{17} - R_i^{09}}{R_i^{09}} = \left[\left(\frac{0,25IN_i^{09}}{R_i^{09}} \right) \tau_i^{Ii^{17}} + \left(\frac{\alpha_i^{17} 0,75IN^{09}}{R_i^{09}} \right) \tau^{Ii^{17}} + \left(\frac{\alpha_i^{17} RA^{09} + FS_i^{09}}{R_i^{09}} \right) \tau^{ITE^{17}} \right] \quad (A) \quad (8)$$

⁶ Ver López-Laborda y Zabalza (2011) y Zabalza (2017) para un análisis detallado de ambas cuestiones. La medición errónea de la evolución de las necesidades de gasto no surge tanto del texto de la Ley 22/2009, como de la forma concreta en la que las prescripciones de dicha ley se llevan a la práctica por parte de la metodología oficial empleada en las liquidaciones del sistema.

⁷ Ver Zabalza y López-Laborda (2011) para una descripción detallada de la lógica y funcionamiento del modelo de financiación que surge de la Ley 22/2009.

$$+ \left[\left(\frac{0,25OI_i^{09}}{R_i^{09}} \right) \tau_i^{l''17} + \left(\frac{\alpha_i^{17} 0,75OI^{09}}{R_i^{09}} \right) \tau^{l''17} \right] \quad (B)$$

$$+ \left[\frac{0,75(NI^{09} + OI^{09}) + RA^{09}}{R_i^{09}} \right] (\alpha_i^{17} - \alpha_i^{09}) \quad (C)$$

$$+ \left(\frac{FCV_i^{09}}{R_i^{09}} \right) \tau_i^{FCV_i17} \quad (D)$$

donde,

- (A): Contribución de grandes Impuestos Nacionales.
- (B): Contribución de los Impuestos Cedidos Tradicionales.
- (C): Contribución de las Necesidades de Gasto.
- (D): Contribución de los Fondos de Convergencia.

El Cuadro 2 presenta el cálculo de la expresión (8) para las quince comunidades autónomas de régimen común. El Panel A muestra la contribución de los cuatro factores (A), (B), (C) y (D); a saber, la contribución de los grandes Impuestos Nacionales (tanto la directa a través del IRPF, IVA e IIIE, como la indirecta a través del índice ITE), la de los Impuestos Cedidos Tradicionales, la de las Necesidades de Gasto y la de los Fondos de Convergencia. El Panel B presenta la estructura de estas cuatro contribuciones.

A pesar de los propósitos de la reforma de la Ley 22/2009, el modelo resultante evolucionó entre 2009 y 2017 –y en tanto que todavía vigente, sigue evolucionando ahora– sin que las necesidades tuvieran/tengan ningún efecto agregado sobre los recursos normativos puestos a disposición de las comunidades autónomas. Sí se observan efectos relativamente pequeños sobre las comunidades individualmente consideradas, pero estos efectos están distorsionados debido a que la metodología oficial del cálculo de la evolución de las necesidades construye por definición a que el total de las necesidades varíe cada año como lo hace el total de la población, cuando lo correcto sería que variara según varia la combinación lineal de la población y de todos los demás indicadores de necesidad, López-Laborda y Zabalza (2011) y Zabalza (2017).

La contribución más significativa es la ejercida por los grandes impuestos nacionales que, directa e indirectamente, alcanza el 79,8% de la variación total de los recursos normativos puestos a disposición de las comunidades autónomas, seguida por la de los Impuestos Cedidos Tradicionales, que explican un 14,7%, y por la de los Fondos de Convergencia, que contribuyen con un modesto 5,5% de la variación total.

CUADRO 2.

Panel A. Contribución de los Impuestos Nacionales, Impuestos Cedidos Tradicionales, Necesidades y Fondos de Convergencia en la variación de ingresos normativos entre 2009 y 2017. (Porcentajes)

	Impuestos Nacionales (Ef. Dir. + ITE)	Impuestos Cedidos Tradicionales	Necesidades	Fondos de Convergencia	Total
Cataluña	12,2	4,1	0,7	0,1	17,0
Galicia	14,7	3,5	-1,2	-0,8	16,1
Andalucía	12,7	3,9	0,5	2,2	19,3
Asturias	13,8	3,6	-1,8	-0,7	14,9
Cantabria	20,4	3,5	0,1	1,7	25,8
Rioja	35,4	3,5	0,0	2,6	41,5
Murcia	28,9	3,8	1,6	0,6	34,9
Valencia	24,6	4,3	-2,5	5,0	31,4

CUADRO 2. CONT.

Panel A. Contribución de los Impuestos Nacionales, Impuestos Cedidos Tradicionales, Necesidades y Fondos de Convergencia en la variación de ingresos normativos entre 2009 y 2017 (Porcentajes).

Aragón	30,7	3,8	-0,7	1,5	35,3
C-La Mancha	29,5	3,5	-2,4	1,8	32,4
Canarias	27,5	4,5	-1,1	16,4	47,3
Extremadura	32,3	3,1	-1,9	-0,5	33,0
Baleares	22,3	4,5	1,3	11,4	39,5
Madrid	29,2	4,2	3,6	-3,3	33,7
Castilla y León	29,6	3,3	-2,8	-0,7	29,4
Total	21,3	3,9	0,0	1,5	26,6

Panel B. Estructura de las cuatro contribuciones por comunidades. (Porcentajes)

	Impuestos Nacionales (Ef. Dir. + ITE)	Impuestos Cedidos Tradicionales	Necesidades	Fondos de Convergencia	Total
Cataluña	71,7	23,9	4,0	0,3	100
Galicia	91,0	21,6	-7,5	-5,0	100
Andalucía	65,8	20,2	2,5	11,5	100
Asturias	92,5	24,0	-12,1	-4,5	100
Cantabria	79,1	13,7	0,5	6,7	100
Rioja	85,2	8,5	0,0	6,3	100
Murcia	82,8	11,0	4,6	1,6	100
Valencia	78,6	13,8	-8,1	15,8	100
Aragón	86,9	10,8	-1,9	4,2	100
C-La Mancha	91,2	10,7	-7,5	5,6	100
Canarias	58,2	9,5	-2,4	34,7	100
Extremadura	98,0	9,5	-5,9	-1,6	100
Baleares	56,6	11,3	3,3	28,8	100
Madrid	86,7	12,3	10,8	-9,8	100
Castilla y León	100,7	11,2	-9,4	-2,5	100
Total	79,8	14,7	0,0	5,5	100

En el modelo 2009, la contribución de los grandes impuestos nacionales, que va de un mínimo del 56,6% para Baleares a un máximo de 100,7% para Castilla y León, es para todas las comunidades autónomas, con mucho, la mayor de las cuatro vías de contribución. La contribución de los impuestos cedidos tradicionales va de un mínimo del 8,5% para La Rioja a un máximo del 24% para Asturias. En las otras dos vías de contribución, las contribuciones individuales son tanto positivas como negativas. Cuenta habida de la distorsión señalada más arriba, la contribución de las necesidades oscila entre un mínimo del -12,1% para Asturias a un máximo del 10,8% para Madrid. Y la de los Fondos de Convergencia, desde un mínimo del -9,8% para Madrid a un máximo del 34,7% para Canarias.

4. LA SUBFINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL PERÍODO 2007-2017

Dadas las características de los mecanismos de actualización del sistema de financiación, tanto del modelo 2001, basado en la Ley 21/2001, que ejerce su influencia en el momento más duro de la crisis (2007-2009), como del modelo 2009, basado en la Ley 22/2009, cuya vigencia cubre el período de lenta, no siempre monotónica y prolongada recuperación de la crisis (2009-2017), no debería sorprender que a raíz de la Gran Recesión las comunidades autónomas españolas experimentaran una severa caída de ingresos. El mecanismo de actualización del modelo, contrariamente a lo pretendido por la Ley 22/2009, no ha mantenido la equidad a lo largo del tiempo y ha resultado ser fuertemente procíclico. Por otra parte, la demanda de educación, sanidad y asistencia social han seguido su curso normal, determinado fundamentalmente por factores demográficos. El resultado ha sido la aparición de una significativa brecha de financiación.

Medida sobre los datos de ejecución presupuestaria de este nivel de gobierno, la subfinanciación de las comunidades autónomas a lo largo del período 2007-2017 ha sido del 17%. Para mantener los estándares de provisión de servicios de 2007, las comunidades autónomas deberían haber dispuesto de un volumen de recursos un 17% mayor que el efectivamente obtenido en ese período, Zabalza (2021).

Los estándares de provisión se miden anualmente tomando como referencia los gastos totales (gasto no financiero más compra de activos financieros) liquidados en 2007 por cada comunidad autónoma. Y para obtener su variación a lo largo del tiempo, a esta referencia se le aplica la variación de la población ajustada definida como un índice⁸ y la variación del índice de los salarios horarios de la Administración Pública. Si llamamos N_i^t al valor del índice de necesidades de gasto de la comunidad i en el año t ,

$$N_i^t = G^{07} \left(\frac{PA_i^t}{PA^{07}} \right) \left(\frac{W^t}{W^{07}} \right) \quad (9)$$

donde PA es el índice de la población ajustada, definido en 2007 según la Ley 22/2009 (BOE, 2009), pero como un índice en los años siguientes (Zabalza, 2017); y W es el índice de salarios horarios de la Administración Pública.

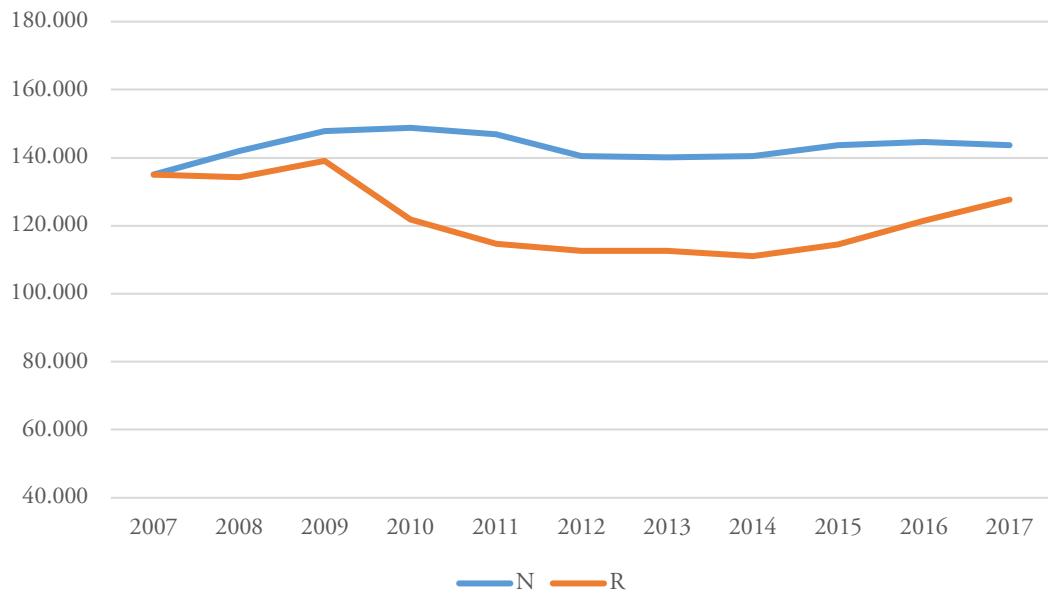
La línea superior del Gráfico 1, N , muestra la evolución temporal de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas (para mantener los estándares de provisión de servicios de 2007) durante el período 2007-2017. Y la línea inferior, R , muestra la senda seguida por los ingresos totales liquidados (ingresos no financieros más ventas de activos financieros). El nivel inicial de las necesidades de gasto, N , lo determina el gasto total de 2007, G^{07} . Su evolución temporal, sin embargo, obedece exclusivamente a la evolución de los criterios de necesidad que forman el índice AP y a la evolución del salario medio por hora en las Administraciones Pùblicas. Si las comunidades hubieran actualizado sus recursos con este índice, sus disponibilidades habrían mantenido una significativa estabilidad en comparación con el fuerte descenso que sus ingresos, R , experimentaron a partir de 2009 y hasta 2014 por causa de la crisis. El nivel inicial de los ingresos de las comunidades (ingresos tributarios más transferencias de la Administración central) es muy parecido al de las necesidades de gasto: 135.099 versus 135.050 millones de euros de 2010. El aumento de ingresos del año 2009 se explica por la reforma del modelo de financiación en dicho año. En 2010 el impacto de la crisis es lo suficientemente importante como para más que anular el segundo plazo de los recursos adicionales del modelo de financiación que se pagó en dicho año. Si los recursos de las comunidades hubieran seguido la senda de las necesidades de gasto, las comunidades se habrían endeudado mucho menos de lo que lo hicieron. La diferencia entre N y R es una medida de la brecha de financiación que el agregado de las quince comunidades de régimen común tuvo que soportar a lo largo de este período: una brecha equivalente al 17% de los recursos efectivamente dispuestos por las comunidades.

⁸ Es decir, haciendo que las necesidades totales varíen, no como lo hace el total de la población (ésta es la incorrecta metodología empleada por la liquidación oficial del modelo 2009), sino como lo hace toda la combinación lineal de indicadores de necesidad (López-Laborda y Zabalza, 2011; y Zabalza 2017).

El Gráfico 2 muestra, para la totalidad del período 2007-2017, la brecha de financiación para todas las comunidades (MEDIA: 17%) y la brecha individual de cada una de ellas. De las quince comunidades de régimen común, 13 muestran una brecha de financiación positiva (sus necesidades han crecido más que sus recursos) y dos, Asturias y Extremadura, una brecha negativa (sus necesidades han crecido menos que sus recursos). De las trece comunidades con brecha positiva, Valencia, Madrid, Baleares y Cataluña la tienen por encima de la media (17,0%) y las nueve restantes por debajo. La Gran Recesión no afectó a todas las comunidades autónomas en la misma medida.

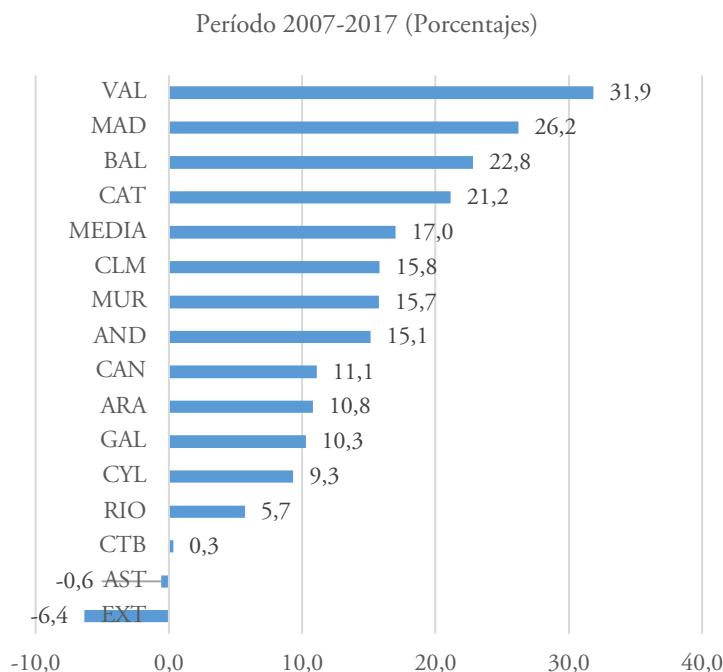
GRÁFICO 1.
Necesidades de gasto (N) e ingresos (R)

(Millones € de 2010)



Fuente: Zabalza (2021).

GRÁFICO 2.
Brecha de financiación ((N-R)/R)*100 por comunidades



Fuente: Zabalza (2021).

5. SANEAMIENTO DE LA DEUDA AUTONÓMICA

5.1. LA EVOLUCIÓN TEMPORAL DE LA DEUDA

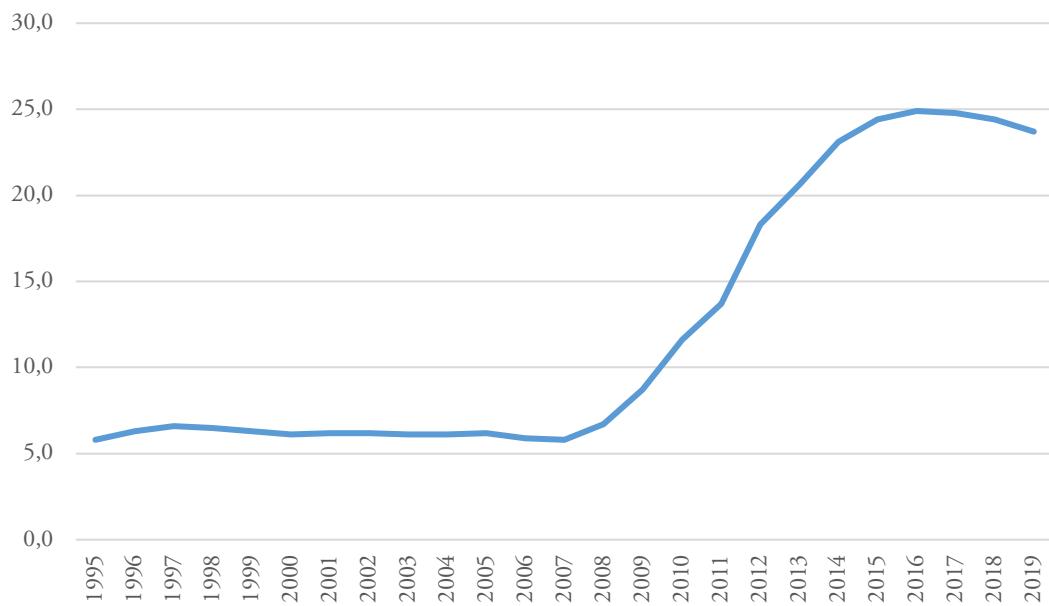
Como muestra el Gráfico 3, la deuda autonómica con relación al PIB fue prácticamente constante, alrededor del 6%, entre 1995 y 2007. A partir de 2007 inicia una fuerte escalada que la lleva a un máximo de casi el 25% en 2016, para estabilizarse de forma muy gradual en los tres años siguientes. A finales de 2017 estaba en el 24,8% del PIB; a finales de 2018, en el 24,4%; y a finales de 2019 (último dato anual disponible), en el 23,7% ¿Qué explica la práctica estabilidad de la deuda desde 1995 a 2007, y el espectacular aumento que se produce después de esa fecha?.

Es evidente que la Gran Recesión, la crisis económica internacional de 2008/2009, tiene mucho que ver con esta enorme acumulación de deuda. La Gran Recesión tuvo tres consecuencias para los gobiernos autonómicos: en primer lugar se produjo una sustancial y repentina caída de los recursos del sistema de financiación autonómica que no tuvieron capacidad efectiva para corregir, mientras que las demandas de educación, sanidad y servicios sociales continuaron su senda de crecimiento habitual; en segundo lugar, como acabamos de ver, su deuda, que hasta entonces se había mantenido en niveles estables y relativamente bajos, explotó hasta cotas muy elevadas; y en tercer lugar, se produjo un serio deterioro en la provisión y calidad del conjunto de servicios que estos gobiernos tienen encomendados.

El sistema de financiación no está pensado para soportar volúmenes tan elevados de deuda. La LOFCA habla de endeudamiento, pero se refiere fundamentalmente a deudas de tesorería. El modelo de financiación tampoco contempla ninguna vía especial para pagar los intereses de esta deuda o para satisfacer las correspondientes amortizaciones. Este volumen de deuda es excesivo para las comunidades. Prueba de ello es que a partir de 2012 casi todas las comunidades quedaron en una situación en la que, sin la asistencia financiera del gobierno central, no hubieran sido capaces de cumplir con sus obligaciones financieras. En el periodo 2012-2017, el gobierno central prestó a las comunidades autónomas recursos equivalentes al 35,4% de sus recursos totales.

GRÁFICO 3.
Deuda autonómica

(Porcentaje del PIB)



Fuente: Banco de España.

No hacer nada sobre esta cuestión deja a las comunidades con un lastre que invalida su existencia como instituciones autónomas. El saneamiento debe ser visto como una medida necesaria para mantener la organización descentralizada de la Administración Pública española. Quienes arguyen que esta operación podría acentuar el relajamiento del sector financiero frente a gobiernos regionales de los que se anticipa que en caso de problemas de solvencia serán rescatados por el gobierno central, o que podría hacer más temeraria la política fiscal de los gobiernos regionales, ignoran el carácter estructural del problema. El *riesgo moral*, que evidentemente existe en el caso de las comunidades autónomas españolas, no tiene su origen en un posible plan de saneamiento como el que aquí se propone, sino en el mismo diseño del sistema de financiación. No depende de una medida de política económica puntual –un saneamiento que es a todas luces necesario y que elevaría el nivel de bienestar de ciudadanos que nada tienen que ver con el excesivo endeudamiento regional– sino de la inconsistencia existente entre el mecanismo de actualización del modelo de financiación autonómica y la capacidad permanente de los gobiernos regionales de satisfacer la demanda de los servicios que tiene encomendados con independencia de cuál sea la situación del ciclo económico. Los mercados financieros perciben esta inconsistencia y saben que la nación no puede prescindir, en ninguna circunstancia, de los servicios de educación y sanidad que las comunidades tienen encomendados. De ahí la falta de credibilidad de las condiciones de no-rescate que implícitamente parecen desprenderse de la legislación vigente.⁹ El caso español en el campo de la financiación regional es un ejemplo típico de lo que Lane (1993, p. 67) identifica como elementos de rescate estructuralmente incorporados en la legislación fiscal o en los procedimientos de funcionamiento de las instituciones.

⁹ Es cierto que la LOFCA no contiene ninguna cláusula explícita en la que se prohíba el rescate de los gobiernos autonómicos, pero también lo es que todo su planteamiento va dirigido a convencer al lector, y en particular al sistema financiero (nacional e internacional), de que el sistema de financiación de los gobiernos autonómicos garantiza la suficiencia de recursos para que las comunidades puedan en todo momento satisfacer sus necesidades de gasto y de que, en este sentido, no tiene sentido ni es realista prever la existencia de ningún tipo de operación de rescate.

5.2. PROPUESTA CONCRETA DE SANEAMIENTO DE LA DEUDA AUTONÓMICA

Una cuestión que dificulta el saneamiento de la deuda es decidir qué forma concreta tomaría el mismo: ¿Cuánta deuda debe ser condonada? ¿El porcentaje de condonación, debe ser fijo o variable entre comunidades? Y si fuera variable, ¿qué criterios deben determinar esta variación? Para responder a estas preguntas es necesario contar con una explicación del enorme aumento de la deuda acabado de documentar. Una explicación del comportamiento financiero de las comunidades autónomas durante la Gran Crisis.

Zabalza (2021) aporta dicha explicación por medio de un modelo de gasto público en un contexto de estrés financiero, que se define como una situación en la que los recursos del gobierno caen de forma repentina, sin que el gobierno pueda revertir dicha caída, mientras las necesidades de gasto siguen su curso normal. En este contexto, la única variable de control de la que dispone el gobierno es el gasto público. Si el gobierno gasta por encima de los recursos que tiene incurrirá en déficit y generará deuda. Y si gasta menos que sus necesidades de gasto –es decir, si acepta que la prestación de servicios públicos se deteriore– se arriesga a perder el poder en las siguientes elecciones. Su comportamiento está pues abocado a soportar dos tipos de costes –el coste financiero de tener que incurrir en déficits y debilitar su posición financiera, y el coste político de soportar un mayor riesgo de perder el poder–, que además son interdependientes –si el gobierno sigue un comportamiento financieramente prudente, por necesidad estará optando por absorber la mayor parte de la sub financiación por medio de un deterioro de los servicios; un coste financiero bajo estará asociado a un coste político alto, y viceversa.

Con muy pocos supuestos más, estas consideraciones permiten formular el coste total (la suma de los costes financiero y político) al que se enfrenta el gobierno como una función del gasto y formular la hipótesis de que en la conducta óptima (la que minimiza el coste total), el gasto, G_i^* , es un promedio ponderado de las necesidades de gasto y de los recursos del gobierno en cuestión:

$$G_i^* = \alpha N_i + (1 - \alpha) R_i \quad (10)$$

Zabalza (2021) estima la expresión (10) utilizando datos individuales de las quince comunidades autónomas de régimen común durante los años 2007-2017. Aquí, sin embargo, para simplificar la notación en lo que sigue, si nos referimos a cifras acumuladas para todas las comunidades y a lo largo del período 2007-2017 (en Euros de 2010), utilizamos la notación de variables desprovistas de índices individuales o temporales. Es decir, para una determinada variable X , $X = \sum_{t=07}^{17} \sum_{i=1}^{15} X_{it}$. Si nos referimos a la variable de una determinada comunidad i acumulada a lo largo del período 2007-2017, como es el caso de la expresión (10), la notación es $X_i = \sum_{t=07}^{17} X_{it}$.

Para interpretar el parámetro α de la expresión (10) es útil restar R_i de ambos lados de la ecuación y convertir la función de gasto óptimo en una función de déficit óptimo:

$$G_i^* - R_i = \alpha(N_i - R_i) \quad (11)$$

El parámetro α es pues la propensión del gobierno autonómico a absorber la subfinanciación, la diferencia $N_i - R_i$, la brecha NR_i , $NR_i = (N_i - R_i)$, a través de un mayor déficit o, dicho en otras palabras, a través del endeudamiento. Y $(1 - \alpha)$ es la propensión del gobierno a absorber la brecha NR_i a través del deterioro de la provisión de servicios públicos.

$$N_i - G_i^* = (1 - \alpha)(N_i - R_i) \quad (12)$$

Los resultados econométricos muestran que los datos estadísticos de gasto efectivo, G_i , recursos, R_i , y necesidades de gasto, N_i , de las comunidades autónomas en el período 2007-2017 no rechazan las hipótesis anteriores y sugieren que las comunidades autónomas, por término medio, absorbieron un 48% de la brecha NR_i endeudándose y el restante 52% de la misma dejando que la provisión y/o calidad de los servicios proveídos a la ciudadanía se deteriorara. Según el modelo anteriormente descrito, éste es un comportamiento racional por parte de los gobiernos autonómicos ante una situación de estrés, porque

minimiza la suma de los costes derivados del empeoramiento de su situación financiera (por su mayor endeudamiento) y de los derivados del aumento de la probabilidad de perder el gobierno (por la falta de apoyo electoral debido al deterioro de los servicios prestados).

La propuesta concreta de saneamiento consiste en condonar a las comunidades autónomas aquella parte de su deuda que corresponde al comportamiento óptimo de éstas en el contexto de estrés financiero en el que tuvieron que desenvolverse en el periodo 2007-2017, y que viene medida por la expresión (11). Por tanto, el coeficiente de condonación asociado a esta propuesta, μ , puede expresarse como la proporción que la deuda condonada representa de la deuda total. Es decir:

$$\mu_i = \frac{G_i^* - R_i}{G_i - R_i} \quad (13)$$

donde $G_i^* - R_i$ es la deuda que vendría justificada por el comportamiento óptimo del gobierno y $G_i - R_i$ es la deuda efectiva acumulada al final del período.

Como puede verse en la expresión (11), la deuda justificada, $G_i^* - R_i$, depende de la brecha NR_i . Por tanto, μ_i puede re-expresarse de la siguiente manera:

$$\mu_i = \frac{\alpha(N_i - R_i)}{(G_i - R_i)} \quad (14)$$

De acuerdo con (14), el coeficiente de condonación de la comunidad i viene determinado por la brecha NR_i y por su deuda acumulada. *Ceteris paribus*, las comunidades disfrutan de un mayor coeficiente de condonación cuanto mayor ha sido la brecha NR_i que han tenido que soportar y cuanto menor ha sido la deuda que han acumulado. Esta es una conclusión interesante, el coeficiente de condonación compensa a las comunidades en función de los niveles de subfinanciación que han soportado y las penaliza en función de la deuda que han acumulado. Sin embargo, la expresión anterior no pone explícitamente de manifiesto el papel relativo que juegan las dos opciones de absorción de la brecha NR_i : vía endeudamiento y vía deterioro de la provisión/calidad de los servicios prestados. Para conseguir este fin, restando y sumando G_i en el numerador de (14) obtenemos la expresión:

$$\mu_i = \alpha \frac{(N_i - G_i) + (G_i - R_i)}{G_i - R_i} \quad (15)$$

cuyo numerador es el deterioro acumulado de la provisión/calidad de servicios, $N_i - G_i$, más el endeudamiento acumulado a lo largo del período, $G_i - R_i$. Una simple manipulación adicional nos lleva a la expresión final que pone explícitamente de manifiesto el papel que la utilización relativa de estas dos vías de absorción de la brecha NR_i juega en el coeficiente de condonación.

$$\mu_i = \alpha \left(1 + \frac{N_i - G_i}{G_i - R_i} \right) \quad (16)$$

El determinante crítico del coeficiente de condonación es la ratio entre las dos vías de absorción de la brecha NR_i . El coeficiente de condonación es una función lineal creciente del deterioro de servicios por unidad de deuda generada, donde el parámetro α es a la vez la intersección vertical y la pendiente de la línea.

$$\mu_i = \alpha + \alpha \left(\frac{N_i - G_i}{G_i - R_i} \right) \quad (17)$$

El Cuadro 3 presenta en sus dos primeras columnas el volumen acumulado durante el período 2007-2017 (en Euros de 2010) del deterioro de servicios y de la deuda, ambos como porcentajes de los recursos acumulados puestos a disposición de cada una de las comunidades autónomas. La tercera columna es la ratio entre estos dos conceptos y la cuarta el coeficiente de condonación. El orden de las comunidades viene determinado por el orden del deterioro de servicios por unidad de deuda acumulada. Canarias, Galicia, Madrid, Andalucía y Castilla y León tienen coeficientes superiores a la unidad porque en todas

ellas el esfuerzo de absorción de la brecha NR_i a través de la reducción en la provisión de servicios es superior al recurso al endeudamiento. En el caso de las cuatro primeras comunidades, vastamente superior, y en el de la cuarta, simplemente un poco mayor. Teóricamente, el coeficiente de condonación, definido según (16) o (17), compensaría a estas comunidades por encima de la deuda incurrida por las mismas en este período. Valencia, Baleares, Murcia, Castilla-La Mancha, Cataluña, Aragón y Rioja recurren a la reducción de servicios públicos en menor medida que al endeudamiento. La reducción de servicios representa un 83,2% del endeudamiento incurrido en el caso de Valencia y baja hasta el 23,4% en el caso de La Rioja. El caso de Cantabria es distinto porque en lugar de reducir la provisión de servicios, la aumenta en un volumen casi tan alto como el endeudamiento en el que incurre. Puede hacer esto porque la brecha de financiación de esta comunidad con relación a sus ingresos es sólo del 0,3%; Cantabria de hecho se endeuda, no para absorber su brecha NR_i sino para financiar una mejora en los servicios que presta a su ciudadanía. El deterioro de servicios por unidad de endeudamiento es pues negativo en esta comunidad y la condonación queda reducida a un 3,0%.

CUADRO 3.
Factores determinantes del coeficiente de condonación (Período 2007-2017) (Porcentajes).

	Deterioro de Servicios (N-G)/R	Deuda Acumulada (G-R)/R	Deterioro de servicios por unidad deuda acumulada (N-G)/(G-R)	Coeficiente de Condonación $\mu = \alpha[1+(N-G)/(G-R)]$
Canarias	10,11	0,97	10,4453	5,4923
Galicia	8,73	1,52	5,7407	3,2347
Madrid	21,40	4,84	4,4255	2,6036
Andalucía	11,51	3,60	3,1962	2,0137
Castilla y León	4,92	4,42	1,1140	1,0144
Valencia	14,47	17,39	0,8320	0,8792
Baleares	6,93	15,91	0,4355	0,6888
Murcia	4,46	11,28	0,3953	0,6696
C-La Mancha	4,41	11,38	0,3880	0,6661
Cataluña	4,81	16,35	0,2941	0,6210
Aragón	2,16	8,64	0,2494	0,5996
Rioja	1,08	4,61	0,2341	0,5922
Cantabria	-4,82	5,14	-0,9381	0,0297
Asturias	-2,42	1,82	-1,3245	-0,1557
Extremadura	-9,87	3,51	-2,8084	-0,8678
MEDIA	8,84	8,15	1,0839	1,0000

También son distintos los casos de Asturias y Extremadura, que en el período 2007-2017, en lugar de enfrentarse a un déficit de financiación, disfrutaron de un superávit. De 0,6% de sus recursos en el caso de Asturias y de 6,4% en el caso de Extremadura. Ambas se endeudaron muy poco y utilizaron el total de sus recursos (superávit y endeudamiento) para mejorar la provisión de servicios; un poco en el caso de Asturias (2,4% de sus recursos) y del orden del 10% en el caso de Extremadura. Teóricamente, el coeficiente de condonación en estos dos casos, en lugar de condonar, endosaría deuda adicional a estas dos comunidades, equivalentes al 15,6% de su superávit en el caso de Asturias y del 86,8% en el de Extremadura.

Los Gráficos 4a y 4b muestran la relación entre el coeficiente de condonación y, por una parte, el sacrificio soportado por las comunidades al deteriorar la provisión de servicios (Gráfico 4a) y, por la otra, el recurso al endeudamiento por parte de estas (Gráfico 4b). *Ceteris paribus*, el efecto del deterioro de

servicios es positivo y relativamente importante: 0,1319 puntos de condonación por cada punto de porcentaje de aumento del deterioro. El correspondiente efecto del endeudamiento es negativo y algo más débil: -0,0966 puntos de condonación por punto de aumento del endeudamiento.

El Gráfico 4c muestra la relación lineal entre el coeficiente de condonación y la ratio de deterioro de servicios por unidad de endeudamiento –expresión (17)– y la posición de cada comunidad a lo largo de la línea. Y, por último, el Gráfico 4d aumenta la escala del gráfico para poder distinguir la posición de las comunidades que se sitúan después de Valencia y antes de Cantabria.

GRÁFICO 4A.
Coeficiente de condonación y deterioro de servicios

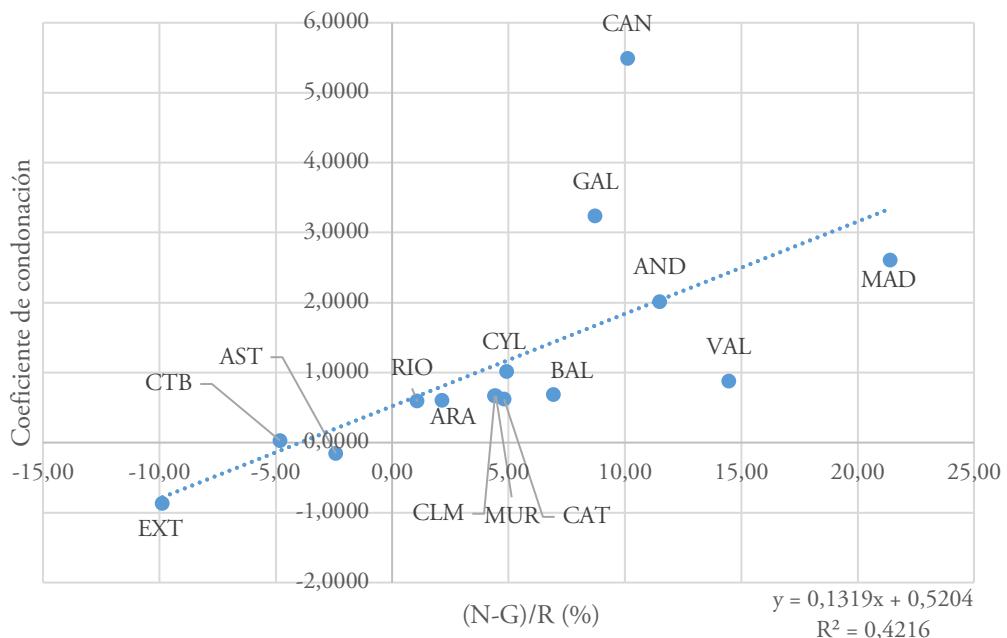


GRÁFICO 4B.
Coeficiente de condonación y deuda acumulada

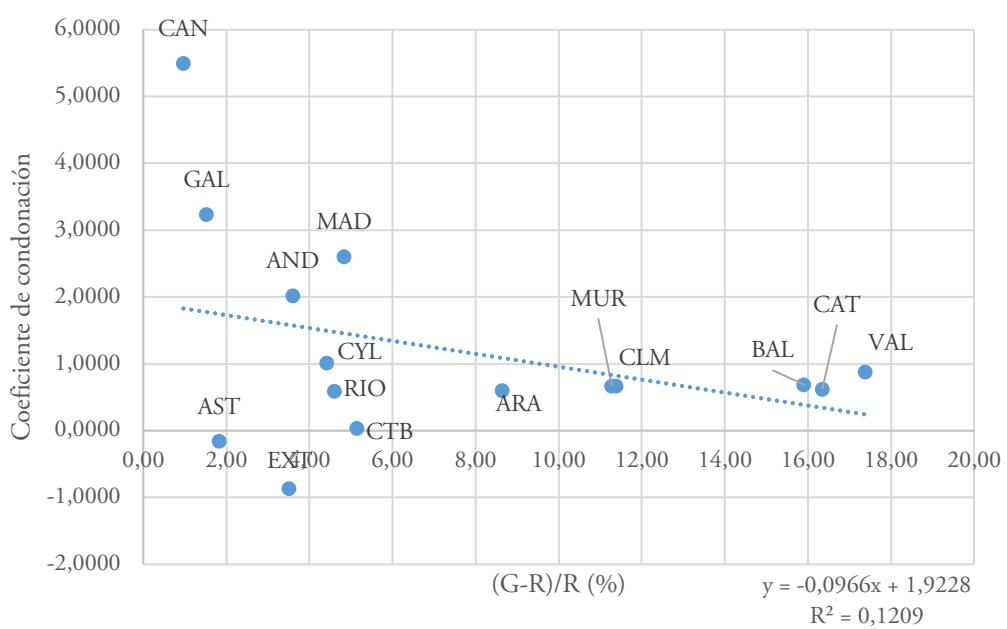


GRÁFICO 4C.
Coeficiente de condonación y deterioro de servicios por unidad de deuda

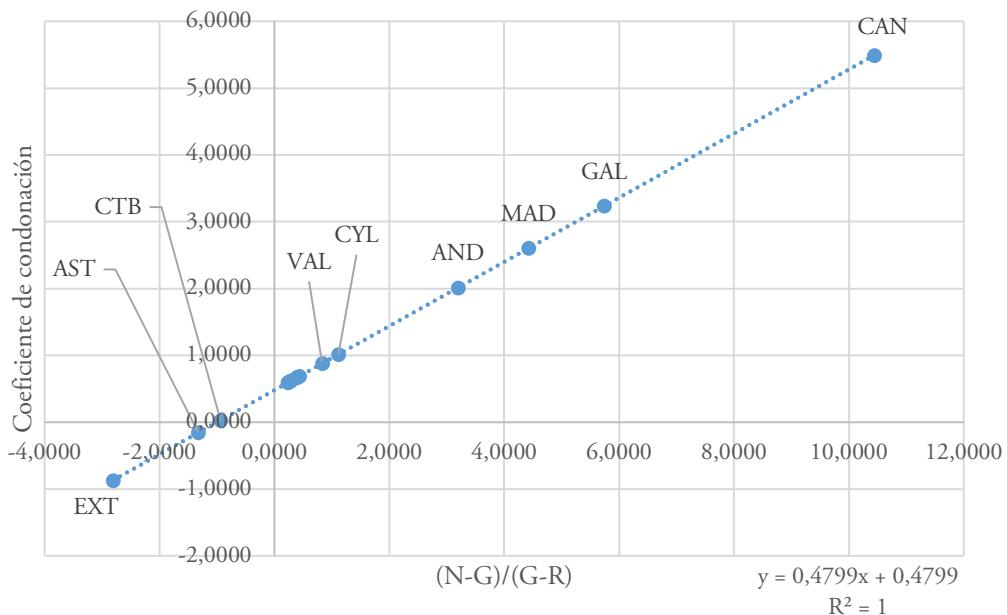
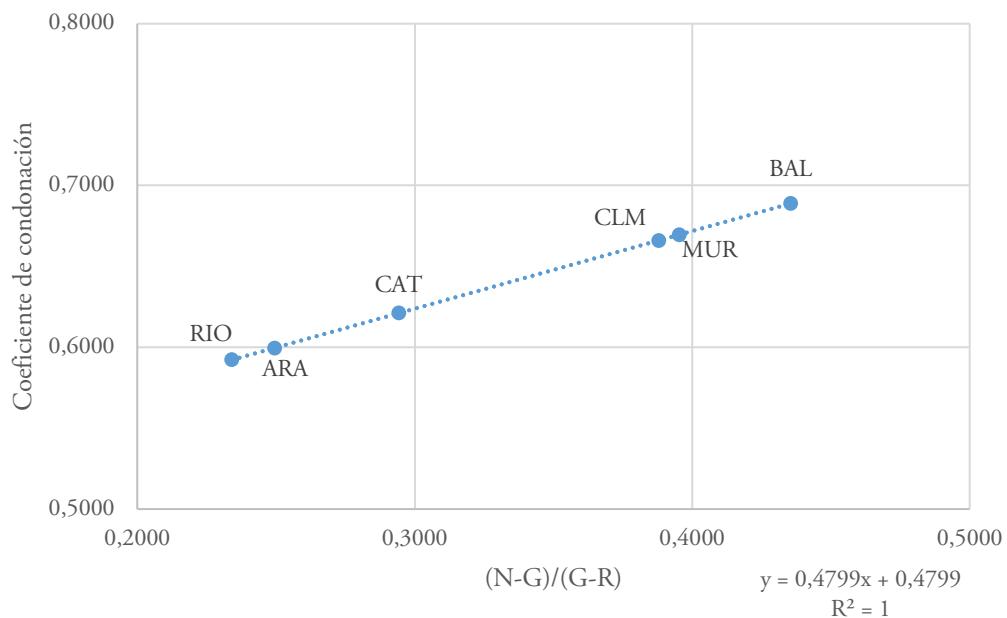


GRÁFICO 4D.
Coeficiente de condonación y deterioro de servicios por unidad de deuda



6. DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA

El resultado principal de la sección anterior es la cuantificación del coeficiente de condonación para cada comunidad y la explicitación de la lógica económica subyacente. Es un coeficiente de naturaleza relativa en la medida que establece diferencias respecto a una referencia que refleja el comportamiento medio de las comunidades. En el desarrollo anterior, el endeudamiento acumulado al que se debe aplicar

este coeficiente es el derivado de la información estadística sobre la ejecución presupuestaria de las comunidades autónomas, que es la utilizada por Zabalza (2021) para la estimación del parámetro α .

La aplicación práctica de estos resultados, sin embargo, aconseja dos tipos cambios. En primer lugar, para transformar el coeficiente de condonación teórico mostrado en la última columna del Cuadro 3 en un coeficiente de condonación prácticamente aplicable deben establecerse de forma precisa los límites inferior y superior del mismo, con el fin de evitar condonaciones superiores al volumen de deuda acumulado, como sería el caso para Canarias, Galicia, Madrid, Andalucía y Castilla y León, o el endoso de deuda adicional, como ocurriría en el caso de Asturias y Extremadura. La propuesta concreta es establecer el límite máximo en la unidad, que afectaría a las cinco primeras comunidades, y el límite mínimo en cero, que afectaría a las dos últimas. Es decir, el primer cambio establecería que el coeficiente μ debe ser mayor o igual a cero y menor o igual a uno: $0 \leq \mu \leq 1$. Con este cambio el coeficiente de condonación ajustado quedaría como se muestra en el Cuadro 4.

El segundo cambio hace referencia al monto de deuda al que aplicar la condonación. Aunque el análisis teórico ofrece pautas claras sobre esta cuestión, entendemos que éste es un parámetro cuya determinación debería ser dejada al ámbito de la decisión política. El gobierno central, aparte de ser en estos momentos el mayor prestamista de las comunidades autónomas (por la vía del FLA y otros mecanismos extraordinarios de financiación), sería el nivel de la Administración en cuyo balance quedaría situada la deuda condonada. Vale la pena, sin embargo, presentar una simple ilustración numérica de cuáles podrían ser los resultados obtenidos, consistente en aplicar la condonación al total de la deuda generada en el período 2007-2017.

CUADRO 4.
Coeficiente de condonación ajustado

	μ
Canarias	1,0000
Galicia	1,0000
Madrid	1,0000
Andalucía	1,0000
Castilla y León	1,0000
Valencia	0,8792
Baleares	0,6888
Murcia	0,6696
C-La Mancha	0,6661
Cataluña	0,6210
Aragón	0,5996
Rioja	0,5922
Cantabria	0,0297
Asturias	0,0000
Extremadura	0,0000

El Cuadro 5 presenta el resultado de este ejercicio. La primera columna presenta el volumen de deuda a finales de 2006. La segunda columna, la deuda acumulada a lo largo del período que va desde 2007 a 2017, que es la deuda objeto de condonación. La tercera columna muestra el volumen de deuda a finales de 2018, que es, en esta ilustración, el momento en el que la operación de saneamiento tiene lugar. Y la cuarta columna presenta para cada comunidad la deuda condonada, que se obtiene de multiplicar los valores de deuda de la segunda columna por los coeficientes de condonación ajustados mostrados en el Cuadro 4. La propuesta aquí analizada condonaría, para el agregado de las quince comunidades de régimen común, 158.809 millones, un 58,8% de los 270.217 de deuda total a finales de 2018.

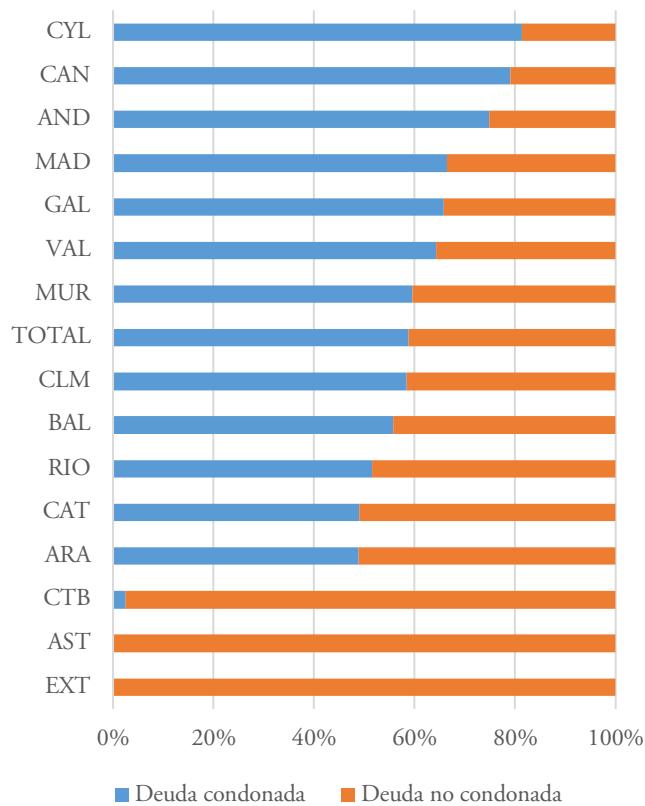
CUADRO 5.
Mecanismo de condonación de la deuda autonómica

	Deuda autonómica (Millones de euros de 2010).			
	a 31/12/2006	2007-2017	a 31/12/2018	Condonación
Cataluña	15.751	59.395	75.327	36.885
Galicia	3.759	7.282	11.058	7.282
Andalucía	7.769	25.541	34.098	25.541
Asturias	772	3.396	4.224	0
Cantabria	428	2.543	3.061	76
Rioja	194	1.305	1.501	773
Murcia	733	8.206	9.220	5.494
Valencia	11.947	33.435	45.767	29.394
Aragón	1.250	6.487	7.953	3.889
C-La Mancha	1.615	12.491	14.239	8.319
Canarias	1.658	5.187	6.558	5.187
Extremadura	842	3.406	4.425	0
Illes Balears	1.741	6.611	8.170	4.554
Madrid	10.645	21.658	32.612	21.658
Castilla y León	1.904	9.757	12.004	9.757
Total	61.008	206.699	270.217	158.809

El Gráfico 5 muestra cómo se ordenan las comunidades por el porcentaje de deuda condonada y deuda no condonada. Castilla y León, con un 81,3% de su deuda condonada; Canarias, 79,1%; Andalucía, 74,9%; Madrid, 66,4%; y Galicia, 64,9%, son las cinco comunidades que experimentan una mayor reducción de su deuda. En el otro extremo de la distribución, dejando aparte Asturias y Extremadura, ambas sin deuda condonada, Cantabria, con un 2,5% de su deuda condonada; Aragón, 48,9%; Cataluña, 49,0%; La Rioja, 51,5% y Baleares, 55,7% son las cinco comunidades con una menor reducción de su deuda.

Otra perspectiva para evaluar el resultado del saneamiento propuesto es la que tiene en cuenta el peso de la deuda en el PIB regional. El Cuadro 6 presenta en su primera columna la deuda de cada comunidad antes de la condonación. Es decir, la deuda a finales de 2018. La segunda columna muestra cuál sería la deuda de 2018 después de la condonación. Y las columnas tercera y cuarta muestran la misma información, pero como porcentaje del respectivo PIB regional. Antes de la condonación, la deuda total de las comunidades autónomas de régimen común representa en 2018 el 25,3% del PIB. Despues de la condonación, este porcentaje se reduciría al 10,4%. La condonación habría eliminado del balance de las comunidades un volumen de deuda equivalente a 14,9 puntos de porcentaje del PIB de 2018.

GRÁFICO 5.
Estructura deuda condonada versus deuda no condonada (Porcentajes)



CUADRO 6.
Deuda antes y después de la condonación. Año 2018. (Millones de euros de 2010)

	Deuda antes condonación	Deuda después condonación	Deuda antes % sobre PIB	Deuda después % sobre PIB
Cataluña	75.327	38.442	34,4	17,6
Galicia	11.058	3.776	18,1	6,2
Andalucía	34.098	8.557	22,1	5,5
Asturias	4.224	4.224	18,6	18,6
Cantabria	3.061	2.985	23,0	22,4
Rioja	1.501	728	18,7	9,1
Murcia	9.220	3.726	29,3	11,9
Valencia	45.767	16.373	42,4	15,2
Aragón	7.953	4.064	22,3	11,4
C-La Mancha	14.239	5.919	35,6	14,8
Canarias	6.558	1.371	14,9	3,1
Extremadura	4.425	4.425	23,1	23,1
Illes Balears	8.170	3.615	26,8	11,9
Madrid	32.612	10.954	14,5	4,9
Castilla y León	12.004	2.247	21,3	4,0
Total	270.217	111.407	25,3	10,4

El Gráfico 6, además de la variación media de -14,9 puntos de porcentaje de PIB, muestra la variación de cada una de las quince comunidades. Valencia (-27,2 puntos), Castilla-La Mancha (-20,8), Murcia (-17,5), Castilla y León (-17,3), Cataluña (-16,9), Andalucía (-16,5) y Baleares (-14,9) son las siete comunidades que (en términos absolutos) se sitúan por encima de la media. Y Galicia (-11,9), Canarias (-11,8), Aragón (-10,9), Madrid (-9,6), La Rioja (-9,6), Cantabria (-0,6) y Asturias y Extremadura (ambas con cero puntos de variación) son las ocho comunidades que quedan por debajo de la variación media.

El Gráfico 7, por último, muestra de forma plástica la variación en el peso de la deuda regional. Si las distribuciones “antes” y “después” fueran las mismas, los puntos del Gráfico 7 estarían todos ellos distribuidos a lo largo de la diagonal. Esto es lo que ocurre con Asturias y Extremadura, y en gran medida con Cantabria. Pero no así con el resto de las comunidades. Cuanto mayor es el desplazamiento vertical hacia abajo, mayor la reducción en términos de puntos de porcentaje del PIB. Desde este punto de vista, es fácil ver que cuanto mayor es el peso de la deuda de una comunidad (cuanto más a la derecha del cuadro esté situada), mayor es el margen de reducción de la deuda por causa de la condonación. El peso de la deuda en el PIB, evidentemente, no es el único factor; el coeficiente de condonación es un elemento también importante. Pero esta aproximación explica bastante bien que comunidades como Valencia, Castilla-La Mancha, Cataluña, Murcia y Baleares estén todas ellas entre las comunidades con mayor reducción de deuda en términos de puntos de porcentaje del PIB.

GRÁFICO 6.
Variación de la deuda en puntos porcentuales de PIB regional de 2018

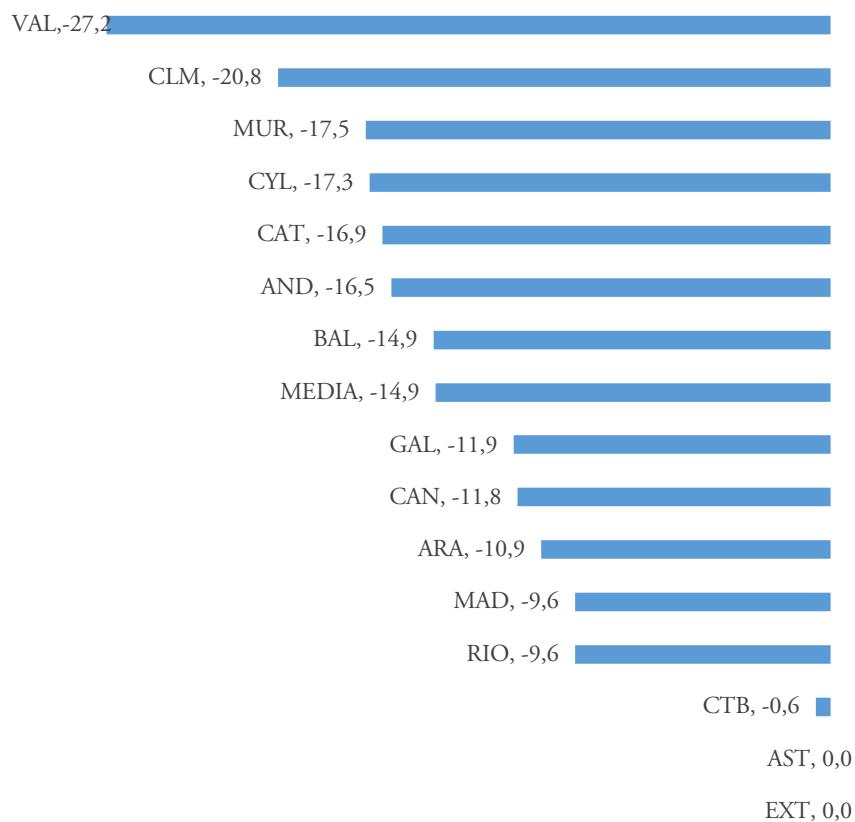
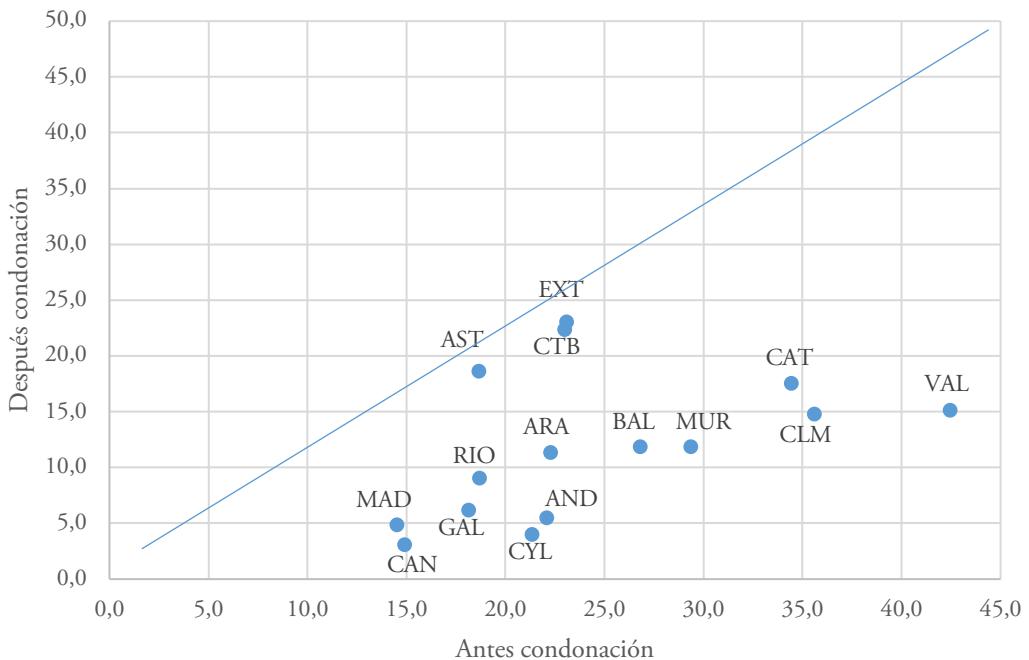


GRÁFICO 7.
Deuda / PIB (%) antes y después condonación



7. IMPLICACIONES

7.1. REFORMA DEL MECANISMO DE ACTUALIZACIÓN

Sanear la deuda de las comunidades autónomas aliviaría la gestión de los responsables políticos de este nivel de gobierno. Les permitiría concentrar sus esfuerzos en la provisión eficiente de los servicios que tienen encomendados, en lugar de ocupar toda su capacidad de acción en la búsqueda de financiación. Las comunidades autónomas no cuentan con los instrumentos necesarios para llevar a cabo este cometido. Como ha ocurrido a raíz de la Gran Recesión de 2008/2009, los intentos de cubrir la caída de sus ingresos con un mayor volumen de deuda se han visto sistemáticamente frustrados porque su capacidad fiscal efectiva no está acompañada con la magnitud del gasto que gestionan.

Ahora bien, sanear la deuda no es permanentemente efectivo si ésta es la única medida de política económica que se pone en práctica. El saneamiento de la deuda es el remedio del síntoma, no la cura de la enfermedad. La enfermedad está en la excesiva dependencia de los ingresos de las comunidades respecto del ciclo económico, cuando la evolución de sus gastos está guiada fundamentalmente por factores demográficos. Y no es una enfermedad menor porque los gastos de las comunidades (sanidad, educación y protección social) están en la base del Estado de Bienestar español y nadie quiere que su provisión sufra un deterioro irreparable.

La verdadera solución del problema, y ésta es la implicación más importante de este trabajo, pasa por la reforma del mecanismo de actualización del sistema de financiación autonómica. En el contexto del modelo de igualación de la capacidad fiscal, los recursos que, en el momento inicial, el sistema de financiación pone a disposición de la comunidad i , R_i^0 , son iguales al gasto potencial normativo que el sistema asigna a esta comunidad, G_i^0 . Esto es lo que dice la expresión (3) más arriba, que para facilitar su referencia repetimos aquí,

$$R_i^0 = G_i^0 \quad (16)$$

donde G_i^0 cumple con el principio de equidad horizontal según el cual, para unas mismas necesidades y esfuerzo fiscal, los recursos asignados a cada comunidad son los mismos para todas ellas. Si esta equidad quiere mantenerse a lo largo del tiempo, la actualización de R_i^0 debe hacerse de acuerdo con la evolución de las necesidades de gasto. Es decir,

$$R_i^t = R_i^0 \left(\frac{N_i^t}{N_i^0} \right) = G_i^0 \left(\frac{N_i^t}{N_i^0} \right) \quad (17)$$

donde N_i^t es el índice de necesidades de gasto definido por la expresión (9) más arriba. De hecho, sustituyendo (9) en (17) es fácil visualizar los factores que guían el mecanismo propuesto:

$$R_i^t = G_i^0 \left(\frac{PA_i^t}{PA_i^0} \right) \left(\frac{W^t}{W^0} \right) \quad (18)$$

Los recursos normativos de cada comunidad deberían actualizarse según la evolución temporal del índice de población ajustada respecto a su nivel inicial y del índice del salario horario de todas las Administraciones Pùblicas, también respecto de su nivel inicial, Zabalza (2017).

Si siguiendo la práctica habitual, la actualización se quiere aplicar a través de los ingresos normativos y la transferencia de nivelación, entonces la expresión de la que partir es la (1). Agrupando los impuestos nacionales, IN_i^0 , y los cedidos tradicionales, OI_i^0 , la expresión es:

$$R_i^0 = I_i^0 + FS_i^0 = I_i^0 + (G_i^0 - I_i^0) \quad (19)$$

donde $I_i^0 = IN_i^0 + OI_i^0$ y FS_i^0 es el Fondo de Suficiencia (la transferencia de nivelación), que a su vez es la diferencia entre el gasto normativo inicial y los ingresos normativos.

Utilizando esta vía, la actualización sería:

$$R_i^t = I_i^0 (1 + \tau_i^{It}) + \left[G_i^0 \left(\frac{AP_i^t}{AP_i^0} \right) \left(\frac{W^t}{W^0} \right) - I_i^0 (1 + \tau_i^{It}) \right] = G_i^0 \left(\frac{AP_i^t}{AP_i^0} \right) \left(\frac{W^t}{W^0} \right) \quad (20)$$

donde τ_i^{It} es la tasa de crecimiento del total de los ingresos normativos de la comunidad. Como puede comprobarse, la utilización de cualquiera de las dos vías –expresiones (18) o (20)– lleva al mismo resultado: los recursos del sistema se actualizan exclusivamente con el índice de las necesidades de gasto.¹⁰

7.2. NECESIDADES VERSUS INGRESOS TRIBUTARIOS COMO CRITERIOS DE ACTUALIZACIÓN: EL ARGUMENTO ECONÓMICO

La utilización de las necesidades de gasto como mecanismo de actualización del sistema de financiación de las autonomías es hoy en España una de las reformas más necesarias y urgentes. Asegura la igualdad entre los recursos puestos a disposición de las comunidades y sus necesidades de gasto que, como se puede comprobar en el Gráfico 1, evolucionan de forma muy estable y no necesariamente al alza. Permite por tanto una política de gasto permanentemente ajustada a las necesidades, financiable dentro de los mecanismos regulares del sistema de transferencias entre estos dos niveles de gobierno y es, en este sentido, sostenible en el tiempo, con independencia de la marcha del ciclo económico. Transmite al mercado de forma realista la idea de una restricción presupuestaria *dura* y ofrece recorrido para poder imponer restricciones significativas sobre el endeudamiento de la comunidad. La deuda puede

¹⁰ La comparación entre la expresión (4) de la Sección 3.1 y la expresión (20) muestra la diferencia esencial entre el mecanismo de actualización propuesto y el tradicional. En el tradicional, la *totalidad* del Fondo de Suficiencia (la diferencia entre gastos e ingresos normativos) se actualiza con un solo índice (el índice ITE), y éste es un índice de ingresos. Es decir, los gastos normativos se actualizan según la evolución de un determinado grupo de ingresos tributarios nacionales. Debe reconocerse que, en el contexto del modelo de 2002, esta práctica tenía un cierto sentido dado que el papel de las necesidades se restringía, por prescripción legal (BOE, 2001), únicamente a distribuir los recursos normativos en el momento inicial. En el contexto del modelo 2009, en cambio, el mantenimiento de esta práctica constituyó un error, porque entonces la prescripción legal (BOE, 2009) era (y es) que el gasto normativo evolucionara temporalmente según lo hacían las necesidades.

perfectamente limitarse a la necesaria para salvar desfases de tesorería y para financiar proyectos de inversión cuyo rendimiento permita el servicio de su financiación.

Por el contrario, el actual mecanismo de actualización, al desvincularse de las necesidades de gasto y guiarse fundamentalmente por los ingresos tributarios de las grandes figuras nacionales, pone a disposición de las comunidades un volumen de recursos que depende estrechamente de la marcha del ciclo económico, con la volatilidad que ello comporta. Introduce incertidumbre acerca de la capacidad de las comunidades para financiar la provisión de servicios en los niveles y calidades normativamente estipuladas y transmite con ello la idea de una restricción presupuestaria *blanda*. La idea de que la política de gasto de las comunidades no es sostenible; de que a lo largo del ciclo existe una probabilidad no despreciable de insolvencia autonómica, de que el gobierno central tenga que acudir al rescate de los gobiernos autonómicos para que éstos puedan seguir manteniendo la provisión de los servicios públicos que tienen encomendada.

Podría parecer, por otra parte, que el mecanismo de actualización propuesto, al estar basado en la evolución de las necesidades e ignorar la de los ingresos, no tiene en cuenta la restricción presupuestaria global (niveles central y regional de gobierno), cosa que sí ocurre con el mecanismo vigente de actualización, que está fundamentalmente basado en la evolución de los grandes tributos nacionales. La realidad, sin embargo, es que el efecto de ambos mecanismos sobre la restricción presupuestaria global es similar.

Supongamos, a los efectos de facilitar la exposición y sin que ello influya en las conclusiones alcanzadas, que solo existen dos niveles de gobierno (el central y el autonómico). Las competencias del gobierno central, que puede endeudarse, son únicamente las de recaudar recursos sobre bases imponibles amplias en los ámbitos de la renta (personal y societaria) y el consumo de la nación, y gestionar el sistema de financiación de las comunidades autónomas. Estas pueden recaudar tasas sobre servicios, e impuestos sobre bases imponibles distintas de las utilizadas por el gobierno central y limitadas a su ámbito territorial; pueden también endeudarse, pero su capacidad tributaria, y por tanto de endeudamiento, es marginal respecto a la del gobierno central; y, por último, tienen encomendada la provisión de todos los servicios públicos de la nación a un nivel y calidad normativamente estipulado. En este simple contexto institucional, la economía sufre un severo desplome en su nivel de actividad y provoca una fuerte caída de los ingresos tributarios ¿Dependerían los efectos presupuestarios, provocados por esta caída, del mecanismo de actualización aplicado?

Si la regla de actualización fuera la basada en las necesidades (la que aquí se propone), el sistema de financiación autonómica seguiría proporcionando a las comunidades los recursos requeridos por sus necesidades, lo cual implicaría el mantenimiento de la provisión de los servicios públicos y un aumento de la deuda del gobierno central. Si la regla de actualización fuera la basada en los ingresos (la actualmente vigente), las comunidades verían disminuir sus recursos por lo que, bajo el mandato de mantener la provisión de servicios públicos por unidad de necesidad, las comunidades aumentarían su endeudamiento hasta un nivel que, bajo los supuestos mantenidos, sería claramente insuficiente para absorber la caída de ingresos. El acceso de los gobiernos autonómicos a los mercados financieros se vería cerrado y no podría mantenerse la provisión de servicios por unidad de necesidad sin la asistencia financiera del gobierno central, en forma de transferencias adicionales o préstamos a las comunidades.

Con el fin de mantener la provisión de servicios públicos, el gobierno central habría rescatado a los gobiernos autonómicos y con ello deteriorado su posición financiera. Supongamos para mayor concreción que esta asistencia toma la forma de préstamos. Alguien podría argüir que en tal caso la posición del gobierno central no se vería perjudicada porque el coste de los recursos prestados quedaría compensado por el valor de los correspondientes activos financieros emitidos. Sin embargo, si los prestatarios no pueden acudir a los mercados financieros, deberíamos concluir que el valor de estos activos es prácticamente cero y que, por tanto, aun con la regla basada en los ingresos, la carga de la deuda acabaría de hecho recayendo en el gobierno central. Sea el mecanismo de actualización el basado en las necesidades o el basado en los ingresos, si los recursos globales son inferiores a las necesidades de gasto globales, y estas necesidades se quieren satisfacer, la nación generará un déficit. Lo único que cambia es la localización del déficit entre los dos niveles de gobierno: si el mecanismo es el basado en las necesidades, se situará en el nivel central; y si es el basado en los ingresos, en el nivel regional.

7.3. EFECTOS DE LA COVID-19

No todos los cambios a los que las comunidades tienen que enfrentarse son de carácter político como el acabado de considerar. Un cambio reciente, y muy importante, es el motivado por la epidemia de la COVID-19. Es un cambio sobrevenido, en el que la política no ha jugado ningún papel, pero que está teniendo, y va a tener, consecuencias significativas sobre los gastos y recursos de las comunidades. Los efectos de la COVID-19 sobre las comunidades autónomas son de dos tipos:

Un efecto directo, que se produce debido a que la competencia de la administración del sistema sanitario corresponde a las comunidades autónomas. Las comunidades autónomas han tenido que enfrentarse a un aumento muy importante de su gasto debido a las actuaciones extraordinarias de prevención de los contagios por coronavirus y al tratamiento de las personas que han contraído la COVID-19. En el sistema de financiación o en su mecanismo de actualización, no existe ningún elemento que permita a las comunidades hacer frente a este exceso de gasto. Tampoco existiría si el mecanismo de actualización se hubiera reformado de acuerdo con la propuesta descrita en la sección anterior, por la sencilla razón de que ninguno de los criterios de necesidad responde a la aparición de esta epidemia ni, dado su carácter inesperado, puede responder a ella. Este efecto directo tiene que financiarse con transferencias *finalistas* (exclusivamente dedicadas a este fin) desde el gobierno central a los gobiernos autonómicos. Es un problema nacional, que tiene que ser resuelto con los medios sanitarios competencia de las comunidades, pero que tiene que ser financiado a través de los mecanismos generales de financiación de la Administración Central, sean estos tributarios o basados en el endeudamiento.

Pero hay además un efecto indirecto, que se produce debido a la recesión económica que esta epidemia está causando en España y en el resto del mundo. Centrándonos en el caso español, la recesión causada por la COVID-19 afectará al PIB, a los ingresos tributarios nacionales y autonómicos y, por tanto, a través del vigente mecanismo de actualización, a los recursos que el sistema de financiación pone a disposición de las comunidades autónomas. A diferencia del efecto directo acabado de analizar, que es de carácter sobrevenido, el efecto indirecto ocurre por causa del deficiente diseño del modelo de financiación autonómica. En 2020 y, posiblemente, en años posteriores, a las comunidades les ocurrirá lo mismo que les ocurrió con la Gran Recesión de 2008/2009: sus recursos se reducirán de forma drástica, sin que nada puedan hacer para revertir esta caída, mientras que sus necesidades de gasto seguirán creciendo de acuerdo con la marcha de los correspondientes criterios de necesidad. Una vez más se abrirá una brecha entre las necesidades de gasto y los ingresos, una brecha de subfinanciación que, aunque posiblemente sea temporalmente más corta, será exactamente de la misma naturaleza que la aparecida entre 2007 y 2017 debido a la Gran Recesión.

El efecto directo es impredecible; nadie lo pudo evitar porque nadie lo podía anticipar. El efecto indirecto, en lo que respecta a su repercusión sobre las comunidades autónomas, habría sido evitado si los responsables del sistema de financiación hubieran hecho caso de las reiteradas señales de alarma que desde la literatura académica se lanzaron al respecto.¹¹ Situar gastos tan críticos para el bienestar de los españoles como la sanidad, educación y protección social bajo la competencia de las comunidades, y ligar sus recursos principalmente a la evolución de los ingresos tributarios nacionales, es un diseño erróneo de la financiación autonómica, que no resiste la prueba del ciclo económico. Si no se hace nada al respecto, la subfinanciación que apareció en el período 2007-2017 volverá a aparecer a partir de 2020, a lo largo de un período que, dependiendo de la gestión de la epidemia, podría durar unos tres o cuatro años. Volveremos a tener exceso de deuda de las comunidades y volveremos a tener que poner en marcha nuevos planes de saneamiento de esta deuda. Debemos reiterar el mensaje: la reforma del mecanismo de actualización del sistema de financiación autonómica es urgente.

8. CONSIDERACIONES FINALES

El sistema de financiación no está pensado para soportar los elevados volúmenes de deuda que hoy están soportando las comunidades autónomas. La LOFCA habla de endeudamiento, pero se refiere

¹¹ Ver López-Laborda y Zabalza (2011), Pérez-García y Cucarella (2013), y Zabalza (2016 y 2017).

fundamentalmente a deudas de tesorería. El modelo de financiación tampoco contempla ninguna vía especial para pagar los intereses o para satisfacer las correspondientes amortizaciones. Que el volumen de deuda es excesivo para las comunidades lo prueba el hecho de que en el período 2012-2017 casi todas ellas quedaron en una situación en la que, sin la asistencia financiera del gobierno central, no hubieran sido capaces de cumplir con sus obligaciones financieras. En seis años el gobierno central prestó a las comunidades autónomas recursos equivalentes al 35,4% de sus recursos totales.

Este artículo propone un plan concreto de saneamiento de la deuda autonómica. No hacer nada sobre esta cuestión deja a las comunidades con un lastre que invalida su existencia como instituciones autónomas; una penalidad injustificada porque las actuales dificultades financieras de las comunidades tienen poco que ver con el comportamiento fiscal de sus responsables políticos y mucho con el defecto de diseño del sistema de financiación que hace depender los recursos puestos a disposición de las comunidades de la variación de los tributos nacionales. Es decir, que deja la capacidad de las comunidades de cumplir con sus obligaciones de provisión de servicios públicos tan importantes como la sanidad, la educación y la protección social al albur del ciclo económico. Un defecto que de hecho debilita estructuralmente la restricción presupuestaria de las comunidades, al hacer poco creíble que puedan valerse por sí mismas ante una caída de ingresos tan pronunciada como la que tuvo lugar durante la Gran Recesión.

El *riesgo moral*, que evidentemente existe en el caso de las comunidades autónomas españolas, no tiene su origen en un posible plan de saneamiento como el que aquí se propone, sino en el mismo diseño del sistema de financiación. No depende de una medida de política económica puntual, sino de la inconsistencia existente entre el mecanismo de actualización del modelo de financiación autonómica y la capacidad permanente de los gobiernos regionales de satisfacer la demanda de los servicios que tiene encomendados con independencia de cuál sea la situación del ciclo económico. Los mercados financieros perciben esta inconsistencia y saben que la nación no puede prescindir, en ninguna circunstancia, de los servicios de educación y sanidad que las comunidades tienen encomendados. De ahí la falta de credibilidad de la condición de suficiencia de los recursos en el que implícitamente parece basarse el sistema de financiación actual.

Una cuestión que dificulta el saneamiento de la deuda es decidir qué forma concreta debería tomar el mismo. El artículo muestra que es posible presentar un mecanismo de condonación no solo concreto, sino también basado en la lógica económica. En un contexto de estrés financiero, en el que los recursos caen de forma repentina e incontrolable mientras las necesidades de gasto siguen su curso normal, y en el que la única variable de control es el gasto, el comportamiento del gobierno se ve abocado a soportar dos tipos de costes: el coste financiero de tener que incurrir en déficits y debilitar su posición financiera, y el coste político de soportar un mayor riesgo de perder el poder. En estas condiciones, la conducta óptima consiste en absorber la brecha de financiación incurriendo en déficit y a la vez permitir un deterioro en la provisión de servicios. La propuesta concreta que el artículo desarrolla consiste en condonar a las comunidades autónomas el endeudamiento óptimo que minimiza estos dos costes. Respecto al PIB, el mecanismo propuesto reduciría la deuda autonómica de 2018 del 25,3% al 10,4%, una reducción media de 14,9 puntos de porcentaje del PIB.

El artículo argumenta también que sanear la deuda no es permanentemente efectivo si ésta es la única medida de política económica que se pone en práctica. El saneamiento de la deuda es el remedio del síntoma, no la cura de la enfermedad. La enfermedad está en la excesiva dependencia de los ingresos de las comunidades respecto del ciclo económico, cuando la evolución de sus gastos está guiada fundamentalmente por factores demográficos. Y no es una enfermedad menor dada la naturaleza esencial de los servicios que las comunidades proveen a la sociedad. La verdadera solución del problema pasa por la reforma del mecanismo de actualización del sistema de financiación autonómica. Si esta solución no se implementa, las finanzas autonómicas siempre colapsarán ante una bajada cíclica significativa. Lo hicieron con ocasión de la Gran Recesión de 2008/2009 y lo volverán a hacer con motivo de los efectos recesivos de la pandemia de la COVID-19.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alcalde, N., y Vallés, J. (2012). El mercado financiero y el racionamiento del crédito. Estudio del caso de los gobiernos regionales en España. *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, 160, 77-102.

Argimón, I., y Hernández de Cos, P. (2008). Los determinantes de los saldos presupuestarios de las Comunidades Autónomas, *Documentos de Trabajo*, nº 0803. Banco de España.

Argimón, I., y Hernández de Cos, P. (2012). Fiscal rules and federalism as determinants of budget performance: An empirical investigation for the Spanish case, *Public Finance Review*, 40, 30-36.

BOE (1980), Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, *Boletín Oficial del Estado*.

BOE (2001), Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. *Boletín Oficial del Estado*.

BOE (2009), Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias. *Boletín Oficial del Estado*.

Dewatripont, M. y Maskin, E. (1995). Credit and efficiency in centralized and decentralized economies. *Review of Economic Studies*, 62, 541-555.

Fernández, R., Lago, S., y Martínez, J. (2013). La autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas y su (des)uso: presencia de una restricción presupuestaria blanda, en Lago Peñas, S. y Martínez Vázquez, J. (eds.) *La consolidación fiscal en España: el papel de las Comunidades Autónomas y los Municipios* (pp. 119-144), Instituto de Estudios Fiscales.

García-Milá, T., Goodspeed, T. J., & McGuire, T. J. (2001). Fiscal decentralization policies and subnational government debt in evolving federations. *Working paper nº 549*, Universitat Pompeu Fabra.

Goodspeed, T. J. (2002). Bailouts in a federation. *International Tax and Public Finance*, 9, 409-421.

Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons. *Science*, 162, 1243-1248.

Inman, R. P. (2003). Transfers and bailouts: Enforcing local fiscal discipline with lessons from U. S. federalism, en Rodden, J. A., Eskeland, G. S. y Litvack, J. (eds.), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budgets Constraints* (pp. 35-83), The MIT Press.

Kornai, J. (1979). Resource constrained versus demand constrained systems. *Econometrica*, 47, 801-819.

Kornai, J. (1980). *The Economics of Shortage*. North Holland.

Kornai, J. (1986). The soft budget constraint. *Kyklos*, 39, 3-30.

Kornai, J., Maskin, E., & Roland, G. (2003). Understanding the soft budget constraint. *Journal of Economic Literature*, 41, 1095-1136.

Lago, S. (2005). Evolving federations and regional public deficits: testing the bailout hypothesis in the Spanish case. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 23, 437-453.

Lago, S., Fernández, X., y Vaquero, A. (2017). ¿Por qué incumplen fiscalmente las Comunidades Autónomas? *Investigaciones Regionales / Journal of Regional Research*, 37, 7-29.

Lane, T. D. (1993). Market discipline. *International Monetary Fund, Staff Papers*, 40, 53-88.

Leal, A., y López, J. (2015). Un estudio de los factores determinantes de las desviaciones presupuestarias en las Comunidades Autónomas en el periodo 2003-2012. *Investigaciones Regionales / Journal of Regional Research*, 31, 35-58.

Litvack, J., Ahmad, J., & Bird, R. (1998). *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Sector Studies Series. The World Bank.

López, J., y Zabalza, A. (2011). Mantenimiento temporal de la equidad horizontal en el sistema de financiación autonómica. *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, 197, 37-65.

López, J., & Zabalza, A. (2015). Intergovernmental fiscal relations: the efficiency effect of taxes, transfers, and fiscal illusion. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 33, 136-162.

Martínez, D. (2020). La gobernanza fiscal de las Comunidades Autónomas. Una valoración crítica de su estado actual con perspectivas de reforma. *Investigaciones Regionales / Journal of Regional Research*, 47, 31-56.

Monasterio, C., Sánchez, I., y Blanco, F. (1999). *El endeudamiento autonómico: teoría y evidencia empírica*, Fundación BBVA.

Monasterio, C., y Fernández, A. (2009). *Financiación autonómica y restricción presupuestaria blanda*, XVI Encuentro de Economía Pública, Granada.

Musgrave, R. (1959). *Public Finance*, McGraw Hill.

Oates, W. E. (1968). The theory of public finance in a federal system. *Canadian Journal of Economics / Revue Canadienne d'Economique*, 1, 37-54.

Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich.

Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press.

Persson, T., & Tabellini, G. (2000). *Political Economics. Explaining Economic Policy*. The MIT Press.

Pérez, F., y Cucarella, V. (2013). Determinantes de las diferencias entre CCAA en la evolución del déficit y el nivel de endeudamiento, en Lago Peñas, S. y Martínez Vázquez, J. (eds.), *La consolidación fiscal en España: El papel de las comunidades autónomas y los municipios* (pp. 167-199), Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Quian, Y., & Roland, G. (1998). Federalism and the soft budget constraint. *American Economic Review*, 88, 1143-1162.

Rodden, J. (2003), Federalisms and bailouts in Brazil, en Rodden, J. A., Eskeland, G. S. y Litvack, J. (eds.) (2003), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budgets Constraints* (pp. 213-248), The MIT Press.

Rodden, J. A., & Eskeland, G. S. (2003). Lessons and Conclusions, en Rodden, J. A., Eskeland, G. S. y Litvack, J. (eds.) (2003), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budgets Constraints* (pp. 431-465), The MIT Press.

Rodden, J. A., Eskeland, G. S., & Litvack, J. (eds.) (2003). *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budgets Constraints*, The MIT Press.

Sorribas-Navarro, P. (2009). Descentralización fiscal y disciplina presupuestaria: lecciones para España de la experiencia comparada. *Investigaciones Regionales / Journal of Regional Research*, 16, 219-246.

Sorribas-Navarro, P. (2011). Bailouts in a fiscal federal system: Evidence from Spain. *European Journal of Political Economy*, 27, 154-170.

Ter-Minassian, T. (ed.) (1997). *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, International Monetary Fund.

Utrilla, A. (2002). Consolidación fiscal y endeudamiento regional: evolución y perspectivas, en Salinas, J. (dir.), *El nuevo modelo de financiación autonómica (2002)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Vallés, J. (2002). La coordinación de las políticas de endeudamiento autonómico: una aproximación a los factores explicativos de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria, en *Estudios sobre la Economía Española*, EEE125, FEDEA.

Vallés, J., y Zárate, A. (2004). Un análisis de las restricciones institucionales para el control de la deuda regional en perspectiva histórica. *Moneda y Crédito*, 219, 143-176.

Webb, S. B. (2003). Argentina: Hardening the provincial budget constraint, en Rodden, J. A., Eskeland, G. S. y Litvack, J. (eds.) (2003), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budgets Constraints* (pp. 189-211), The MIT Press.

Weingast, B. R., Shepsle, A., & Johnsen, C. (1981). The political economy of benefits and costs: a neoclassical approach to distributive politics. *Journal of Political Economy*, 89, 642-664.

Wildasin, D. E. (1977). Externalities and bailouts. Hard and soft budget constraints in intergovernmental fiscal relations. *Working Papers – Macroeconomics and growth Stabilization, Monetary/Fiscal Policy* nº 1843. World Bank.

Von Hagen, J., Bordignon, M., Dahlberg, M., Grewal, B. S., Pettersson, P., & Steiz, H. (2000). Subnational government bailouts in OECD countries: four case studies. *Working Paper R-399*. InterAmerican Development Bank Research Network.

Zabalza, A. (2016). Equidad y responsabilidad en la financiación autonómica. Una propuesta de reforma, en De la Fuente, A. y López-Laborda J. (coords.). *Financiación Autonómica: Problemas del Modelo y Propuestas de Reforma*, número monográfico, *Mediterráneo Económico*, 30, 117-152.

Zabalza, A. (2017). Un nuevo mecanismo de actualización para el sistema de financiación autonómica. *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, 223, 67-100.

Zabalza, A. (2021). The provision of public services under conditions of financial stress: Evidence from Spanish autonomous communities. *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, 236, 65-104.

Zabalza, A., & López-Laborda, J. (2011). The new Spanish system of intergovernmental transfers. *International Tax and Public Finance*, 18, 750-786.

AGRADECIMIENTOS

Una primera versión de este trabajo fue presentada en el Workshop RIFDE: “Desafíos Pendientes de la Descentralización en España: Suficiencia y Autonomía Tributaria”, Santiago de Compostela, 1 y 2 de octubre de 2019. Agradezco los útiles comentarios y sugerencias de dos evaluadores anónimos de *Investigaciones Regionales/Journal of Regional Research* a una versión previa de este trabajo.

ORCID

Antoni Zabalza Martí

<https://orcid.org/0000-0002-0630-9557>



© 2021 by the authors. Licensee: Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research - The Journal of AECR, Asociación Española de Ciencia Regional, Spain. This article is distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution, Non-Commercial (CC BY NC) license (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>).