

---

# Integración europea y Hacienda autonómica

Carlos MONASTERIO ESCUDERO

## 1. Introducción

El proceso de descentralización del Sector público en España y la integración de nuestro país en la Comunidad Económica Europea (hoy Unión Europea) han coincidido sustancialmente en el tiempo, cumpliéndose con ello dos aspiraciones sociales largamente aplazadas en su realización

La tarea de cambiar los hábitos de comportamiento de la Administración central, que era, con gran diferencia, el principal agente de las Administraciones Públicas, ha supuesto para ella una indudable pérdida de influencia, puesto que, actualmente, gran parte de las decisiones sobre gastos e ingresos públicos han pasado a adoptarse en el ámbito autonómico y, de otro lado, las directrices de la política europea, especialmente el cumplimiento de las condiciones de convergencia acordadas en Maastricht en diciembre de 1991, han estrechado considerablemente los márgenes de la política económica nacional.

No debe olvidarse, sin embargo, que también el proceso de construcción de la España de las Autonomías presenta importantes zonas de intersección con la unión económica y monetaria en Europa, porque tanto las medidas de armonización fiscal acordadas, como la política de gastos e incentivos regionales, junto con los requisitos de saneamiento de las finanzas públicas, han influenciado el desarrollo de la Hacienda Autonómica.

Hay que tener en cuenta que la Constitución enumera los principios de autonomía, solidaridad y coordinación con la Hacienda estatal como como principios rectores de la Hacienda autonómica. Sobre todos

ellos, el proceso de integración europea ha ejercido una fuerte influencia, de modo que probablemente el estado actual de la Hacienda autonómica fuera otro, de no pesar sobre él los condicionantes de la Unión Europea.

La autonomía fiscal de las CC.AA supone la descentralización impositiva en favor de estos nuevos entes territoriales y esta elección se hace forzosamente en un marco fiscal general que está en gran parte determinado por el proceso de armonización fiscal en Europa, que debe ser tenido en cuenta en todo momento.

La solidaridad interregional, como objetivo enunciado constitucionalmente, no puede instrumentarse tampoco al margen de las directrices y actuaciones financieras de la Unión Europea en favor de la solidaridad y cohesión económica entre las regiones europeas

Finalmente, la necesidad de coordinación entre nuestros dos principales niveles de Hacienda ha pasado a constituirse en una tarea fundamental, desde el momento en que se han establecido límites concretos al déficit y endeudamiento públicos y fijado fechas de referencia para controlar su observancia.

El objetivo del presente trabajo es analizar la influencia que ha ejercido el proceso de integración europea sobre la construcción de la Hacienda Autonómica.

A efectos de ordenar la exposición, el siguiente apartado se ocupa de estudiar el modo en que el proceso de armonización fiscal europea ha incidido en la autonomía fiscal de las CC.AA y en la descentralización fiscal en España. El apartado tercero siguiente trata de las relaciones recíprocas entre la política de desarrollo

regional y cohesión europea versus la articulación del principio de solidaridad interterritorial y el funcionamiento de los fondos nacionales al desarrollo.

El apartado cuarto se ocupa de las cuestiones más recientes de convergencia económica nominal y de como la necesidad de reducir los niveles de déficit y deuda de nuestras Administraciones Públicas (de las que las CC.AA son una parte relevante) ha impulsado, desde 1992, las tareas de coordinación a cargo del consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF)

Cierra el trabajo un breve apartado de conclusiones.

## 2. Autonomía fiscal de las CC.AA y armonización fiscal en Europa

El cuadro impositivo a disposición de las CC.AA españolas ha estado fuertemente influenciado, desde sus inicios, por el proceso de armonización fiscal en Europa. Como es sabido, las opciones básicas en materia de descentralización impositiva dependen de cual sea el marco fiscal general vigente.

Ya desde una fecha tan temprana como 1980, en que se promulgó la LOFCA, (aunque por aquel entonces todavía España no se había integrado en la CEE) se pensó en el sistema de financiación autonómica partiendo de cual debería ser, por imperativo de las reglas comunitarias, nuestro impuesto indirecto de campo general, un IVA tipo consumo, gestionado por el método del crédito fiscal. Esta solución descartaba una alternativa que, en términos de atender a una descentralización impositiva, resultaba más sencilla, como es el caso de un impuesto monofásico aplicado en fase minorista, como en el caso de EE.UU y Canadá.

Buena prueba de ello es que la LOFCA (Ley orgánica 8/1980, de 22 de septiembre), en su redacción inicial, al mencionar en el artículo decimoprimeros los impuestos susceptibles de cesión, alude a “la imposición general sobre las ventas en su fase minorista”, aclarando en la disposición transitoria tercera que “Hasta que el Impuesto sobre el Valor Añadido no entre en vigor, se considerará como impuesto que puede ser cedido el de lujo que se recaude en destino” Luego resulta claro que, para dotar a las CC.AA con un impuesto de eleva-

da capacidad recaudatoria, evitando fenómenos de exportación fiscal, se escogía, de las modalidades posibles, la más compleja de ellas y precisamente por los condicionantes de la armonización fiscal europea.

Hay que reiterar que, si partimos de la configuración inicial de los distintos sistemas que conviven, en el marco global de la Hacienda Autonómica, y seguimos su posterior evolución, hasta llegar a la situación actual, las restricciones emanadas de la armonización fiscal europea son patentes en todo momento.

De los distintos sistemas especiales de financiación (Monasterio y Suárez, 1996 págs. 72-75), el régimen fiscal de Canarias se basa, precisamente en la no aplicación en la comunidad Canaria de los impuestos indirectos armonizados a nivel europeo, como son el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y los impuestos especiales. Merced a ese mayor margen para aplicar un esquema autónomo de imposición indirecta propio, es precisamente como se construyen las peculiaridades canarias en materia de financiación autonómica, que pasan por disponer de un impuesto propio de gran potencia recaudatoria, como es el impuesto canario sobre combustibles derivados del petróleo (sustituto del impuesto especial sobre hidrocarburos) y un tributo sobre el que gozan de un apreciable margen sobre los tipos de gravamen, como es el Impuesto General Indirecto Canario (IGIC), que sustituye al IVA, si bien en condiciones ventajosas, en cuanto a menores tipos de gravamen y exención de la fase minorista.

En cuanto al régimen foral, también su configuración ha venido influida por el proceso de armonización fiscal europea, puesto que a la entrada en vigor del IVA, fué preciso adaptar el Concierto Económico, debido a la sustitución del antiguo Impuesto General sobre el Tráfico de Empresas por el IVA.. Desde su implantación, el IVA pasó a ser un impuesto concertado, si bien de normativa común y no foral, precisamente porque el proceso de armonización fiscal impide (incluso a las autoridades nacionales) un margen apreciable de actuación sobre este impuesto, con excepción de la fijación de los tipos de gravamen, por encima de los tipos mínimos de gravamen acordados.

Debe hacerse notar que el inicio de la adhesión española a la CEE y la implantación del IVA, tuvo efectos distintos sobre la Hacienda de las CC.AA de régimen común y las forales. Mientras que con las forales se concertaron todas las fases del IVA desde el principio,

en una compleja solución técnica, por la necesidad de practicar ajustes por el IVA recaudado en aduanas y las diferencias recaudatorias en mercado interior (Larrea y Lámbarri, 1991, págs.130-147), en el caso de las CC.AA de régimen común, se estimó, por el contrario, que los problemas de gestión que planteaba la reciente aplicación del impuesto y el hecho de que, en gran parte, la fase minorista estaba sustituida por el recargo de equivalencia, aconsejaban posponer “por razones técnicas” la cesión del IVA minorista.

Posteriormente, la importante reforma aplicada por la Unión Europea, a partir de 1993, en materia de armonización fiscal, ejerció también un notable influjo sobre la financiación autonómica. Como es sabido, el proceso de unión económica y la abolición de fronteras interiores, obligaba a pasar de un IVA aplicado en destino a un IVA en origen, puesto que la supresión de las fronteras a efectos fiscales impedía continuar con el esquema anterior de desgravaciones a la exportación.

Paralelamente y para evitar fenómenos de competencia fiscal, se acordaba la armonización de los tipos de gravamen de la imposición indirecta, reduciendo el número de tipos de gravamen y fijando valores mínimos. Por último, se desdoblaba el concepto de importaciones, que quedaban reservadas a las procedentes de terceros países y se creaba el nuevo concepto de adquisiciones intracomunitarias, para facilitar los ajustes fiscales entre Estados miembros, al pasar de destino a origen como criterio de aplicación del IVA

Una vez más, el régimen foral demostró una buena capacidad de adaptación, ante los cambios producidos en el proceso de armonización fiscal, puesto que se concertó, desde 1993, el impuesto especial sobre determinados medios de transporte, impuesto “desgajado” del IVA, al suprimirse el tipo incrementado de gravamen, además de pasar a recaudar las Haciendas forales el nuevo concepto de adquisiciones intracomunitarias.

Otro importante aspecto en que la integración económica en la Unión Europea ha producido variaciones en los impuestos descentralizados hacia las CC.AA es el de fomento de la competencia y desaparición de los monopolios. La supresión en nuestro país de los monopolios públicos existentes en el campo de los hidrocarburos (CAMPESA) y labores de tabaco (Tabacalera), hace desaparecer un requisito que impedía acceder a las CC.AA, tanto comunes como forales, a los corres-

pondientes impuestos especiales, puesto que figuraban exceptuados, tanto de cesión a las CC.AA comunes, como de concertación con las CC.AA forales, los impuestos recaudados mediante monopolios fiscales.

En el caso de la Comunidad foral del País Vasco, la eliminación de esta traba ha significado recientemente la concertación de los impuestos especiales sobre hidrocarburos y tabaco, además de los aplicados sobre alcohol y bebidas alcohólicas, en sus distintas modalidades. Es previsible que la Comunidad foral navarra, que ya tiene convenidos los impuestos especiales sobre bebidas alcohólicas, acceda, en un futuro más lejano, a convenir los de hidrocarburos y tabaco.

Ante esta constatación de como la autonomía fiscal de las CC.AA forales ha salido indemne, o incluso se ha incrementado, con ocasión de los distintos cambios en el proceso de armonización fiscal comunitaria, merece la pena analizar si la no cesión del IVA y los impuestos especiales a las CC.AA de régimen común era una opción obligada o, por el contrario, una más entre varias alternativas distintas.

¿Podría procederse en el mismo sentido, respecto a las CC.AA comunes?. En el caso de los impuestos especiales, nada parece impedirlo, siempre que se proceda a un simple cambio normativo en la configuración de estos tributos. La Ley orgánica 3/1996, de modificación parcial de la LOFCA, altera la redacción del artículo 11, relativo a los tributos cedidos y señala que pueden ser cedidos “los impuestos sobre consumos específicos en su fase minorista, salvo los recaudados mediante monopolios fiscales”. A partir de ahí, resulta claro que puede procederse a la cesión inmediata (pudo hacerse ya desde 1993) del impuesto especial de matriculación, que encaja exactamente en esta categoría impositiva.

Para el resto, sería necesario únicamente pasar de la aplicación en la primera fase de importación o fabricación a la fase minorista. Ello puede hacerse simplemente separando la figura del contribuyente (el consumidor final que soporta el impuesto) de la del sujeto pasivo obligado al pago (el vendedor de los productos gravados por impuestos especiales), después de lo cual no existiría ningún obstáculo para proceder a su cesión, bien sea aplicando el método diseñado para el País Vasco de cesión de la gestión, más ajuste a la recaudación o, si se quiere minimizar los problemas de gestión, utilizando la solución de

mantener la gestión a cargo de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, al igual que se ha hecho con la cesión parcial del IRPF. (artículo 14.2 de la Ley 14/1996, de Cesión de Tributos)

Merece un comentario aparte la discusión acerca de si la posible cesión del IVA minorista y los impuestos especiales a las CC.AA comunes puede o no incluir competencias normativas sobre los tipos de gravamen. Las posibles restricciones en este sentido provendrían de la armonización de tipos de gravamen en la Unión Europea, que tanto en el IVA como en los impuestos especiales pasan por la fijación de tipos mínimos de gravamen. Estrictamente, por tanto, lo que se prohíbe a los Estados miembros no es la alteración de los tipos de gravamen, sino la fijación de un valor del tipo de gravamen inferior al mínimo, sin que ello implique (al menos en el estado actual del proceso de armonización impositiva) que todos los tipos nacionales de gravamen deban ser coincidentes con un valor fijado a nivel de la Unión Europea. No existe un único tipo de gravamen, acordado a nivel europeo, sino un tipo mínimo, que actúa como restricción a la competencia fiscal.

La razón de establecer tipos de gravamen mínimos fue impedir un proceso de competencia fiscal a la baja en la imposición indirecta, de modo que los países que sean productores ineficientes a coste de los factores no puedan mejorar su posición competitiva mediante reducciones de la fiscalidad indirecta, en el marco del nuevo IVA aplicado en origen.

¿Impide el esquema vigente de la armonización fiscal europea la actuación de las CC.AA españolas sobre los tipos de gravamen?. Hay que reiterar que no parece existir ningún obstáculo para ello, siempre que el tipo nacional (estatal+ autonómico) quede situado por encima del nivel mínimo. Parece claro que si cada Estado miembro puede variar el tipo de gravamen (por encima del mínimo), podrá decidir también, según cual sea dentro de él la distribución territorial de poderes, si es una única instancia de gobierno o dos las que ejerzan estas competencias de normativa fiscal (Libro Blanco, 1995, págs.145-149), siempre que se haga con respeto a lo acordado en materia de mínimos de gravamen.

No parece tampoco que exista ningún incentivo por parte del resto de socios de la Unión Europea a obstaculizar esta decisión nacional, porque el resultado de la actuación normativa de las CC.AA será seguramente un tipo final más elevado, lo cual sería visto favorable-

mente por el resto de competidores en el mercado europeo, que tienen casi todos ellos tipos de gravamen en el IVA superiores al español.

De todos modos y si se quiere proceder de modo paralelo a como se ha hecho con las CC.AA forales, donde existen impuestos concertados de normativa foral (el bloque de imposición directa) y de normativa común (los impuestos indirectos), puede pensarse también en una cesión de la gestión, sin competencias normativas sobre los tipos de gravamen, para el IVA y los impuestos especiales.

En otro orden de cosas, debe señalarse que, el modo en que la LOFCA reformada recoge las condiciones de la nueva cesión impositiva, señalando expresamente en el párrafo final de su artículo 19.2 que “Las competencias que se atribuyan a las Comunidades Autónomas en relación con los tributos cedidos pasarán a ser ejercidas por el Estado cuando resulte necesario para dar cumplimiento a la normativa sobre armonización fiscal de la Unión Europea”, puede suponer un cheque en blanco en favor de la Administración central.

La enorme indeterminación que resulta de la expresión “cuando resulte necesario”, hubiera podido evitarse aludiendo al caso en que una institución europea u otro Estado miembro impugnaran la situación española en esta materia, porque de otro modo puede suponer un riesgo para la autonomía fiscal de las CC.AA comunes, según el modo en que sea interpretado por la Administración Central. Nuevamente, a título de contraste, una salvaguardia de este tipo no se ha establecido respecto de las Comunidades Forales, que también tienen concertados impuestos indirectos armonizados a nivel europeo.

### 3. Solidaridad regional y fondos europeos

Las manifestaciones de la solidaridad regional entre las diversas CC.AA se manifiestan en dos planos distintos. El primero de ellos, donde las responsabilidades del Sector público son plenas, es el de la financiación de los servicios públicos transferidos. En segundo lugar, está el mandato constitucional de reducir las diferencias regionales de renta y riqueza, tarea en la cual no puede pretenderse que el Sector

público lime todas las diferencias, dado el peso predominante que tienen las decisiones de los agentes económicos privados en la localización de las inversiones, el empleo y la actividad económica.

La materialización del principio de solidaridad en la financiación de los servicios traspasados debe hacerse a través del funcionamiento de la participación en los ingresos del Estado (PIE) y de las asignaciones de nivelación de los servicios públicos esenciales a que alude el artículo 15 de la LOFCA. Las variables elegidas para el reparto entre las diversas CC.AA del importe global de la PIE dan una idea de los criterios de solidaridad implícitos en la distribución de las transferencias. En este sentido, resulta objetable el Acuerdo de septiembre de 1996 del CPPF, sobre el sistema de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001, puesto que, a diferencia de las dos negociaciones quinquenales anteriores, no existe ahora ningún conjunto de variables que explique la fórmula de distribución de la PIE, que se determina como un residuo tras la cesión del tramo autonómico del IRPF.

Sin embargo, el modo usual de entender la solidaridad regional hace referencia a los fondos de desarrollo para reducir las diferencias de renta y riqueza. Es importante señalar en este sentido que, por mandato del artículo 158 de la Constitución española, el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) es un instrumento de financiación que inexcusablemente debe formar parte del sistema de financiación de las CC.AA, para hacer efectivo el principio de solidaridad regional.

Es sabido que hasta 1990 el FCI no estuvo dirigido exclusivamente a la reducción de las diferencias de renta, si no que financiaba también la inversiones nuevas de los servicios asumidos por las CC.AA, por lo cual todas las CC.AA fueron beneficiarias del mismo hasta esa fecha.

La adhesión de España a la U.E. supuso que la mayoría de las Comunidades de nuestro país pasaran a ser beneficiarias del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), en razón de su reducido nivel de renta, en relación a la media europea. También en este aspecto se produjo una rápida conexión entre el funcionamiento del FCI nacional y el FEDER comunitario. El Acuerdo de financiación para el quinquenio 1987-91 estableció que aquellas CC.AA que fuesen zona asistida FEDER podrían obtener fondos europeos por un importe equivalente al 30% del FCI nacio-

nal. En ese momento, sin embargo, el funcionamiento del FEDER era menos condicionado que el del FCI, puesto que permitía destinar los fondos obtenidos tanto a inversiones reales como a transferencias de capital. Sin embargo, cuando se produjo una estrecha relación entre las políticas de desarrollo regional española y europea fué a partir de la reforma del FCI de febrero de 1990. Por un lado, el criterio para elegir a las CC.AA que iban a seguir siendo beneficiarias del FCI fué el de tomar aquellas que eran declaradas objetivo nº 1 para los Fondos Europeos (renta per cápita inferior al 75% de la media comunitaria) y, por otro, se flexibilizó el destino de los recursos del FCI nacional, entendiéndose que los gastos de inversión comprendían también las transferencias de capital, siendo desde entonces casi completa la coordinación FCI-FEDER.

La experiencia de lo sucedido desde entonces muestra que la coordinación con el FEDER ha llevado casi a la renuncia de mantener matices en la política española de desarrollo regional, que quizá fueran necesarios para atender algunas peculiaridades regionales. (el caso de Teruel, dentro de Aragón).

En el terreno cuantitativo, el crecimiento progresivo de los fondos FEDER, junto con el estancamiento, en términos nominales, de la cuantía del FCI desde 1991, ha llevado a que en los últimos años se pueda constatar como el objetivo de solidaridad regional es atendido fundamentalmente desde los recursos del FEDER, claramente superiores a los del FCI (Cuadro nº 1) y esto, sin tener en cuenta la incidencia de otros Fondos Estructurales europeos.

Si añadiéramos al FEDER los recursos del Fondo Social Europeo, Fondo de Cohesión y otros, comprobaríamos que ya desde 1991 su cuantía excede del FCI (Monasterio y Suárez, 1996, págs 196-197), al cual prácticamente triplican en el momento actual.

El papel de los fondos de desarrollo europeos dentro de la financiación autonómica plantea algunas cuestiones de interés. En primer lugar, el posible conflicto de objetivos entre solidaridad y autonomía, entendido en el sentido de que la condicionalidad de las transferencias de estos fondos establece restricciones a las CC.AA sobre su empleo. Sin embargo, no parece que las condiciones sobre el uso de estos fondos sean muy restrictivas (Thöni, 1996), por lo que el respeto a la autonomía regional parece preservado.

**Cuadro 1. Fondos de solidaridad procedentes del FCI y FEDER (millones de pts).**

CC.AA	1994		1995	
	FEDER	FCI	FEDER	FCI
Andalucía	38.467,89	49.998,3	42.697,74	50.719,8
Asturias	5.572,47	4.058,6	11.723,45	4.121,7
Canarias	11.999,06	5.138,3	14.617,74	6.000,4
Cantabria	0	1.233,0	0,00	1.319,4
Castilla León	7.472,11	10.094,1	15.043,98	9.273,0
Castilla La Mancha	7.235,12	12.610,1	14.550,08	12.287,9
C. Valenciana	10.486,84	5.778,7	30.755,23	7.315,0
Extremadura	4.051,16	11.445,3	9.696,69	10.003,5
Galicia	13.420,28	24.073,4	23.638,33	23.747,4
Murcia	2.533,82	3.605,1	3.540,62	4.056,0
<b>TOTAL</b>	<b>100.807,32</b>	<b>128.844,9</b>	<b>166.263,84</b>	<b>128.844,9</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

Una segunda cuestión es el reparto de los fondos europeos de desarrollo entre la Administración central y las Administraciones autonómicas. El criterio determinante debería ser el reparto competencial entre estos dos niveles de las Administraciones públicas, teniendo en cuenta que una buena parte de las materias que financian los Fondos Estructurales están asumidas por las CC.AA (educación, sanidad, medio ambiente, transportes, vivienda). Sobre este punto, el consejo de Política Fiscal y Financiera sería la instancia para el análisis y el acuerdo sobre el reparto de estos recursos, procediendo a la renovación de los acuerdos cuando se modificaran los marcos comunitarios de apoyo.

#### 4. Convergencia económica en Europa y coordinación de las políticas de endeudamiento y déficit de las comunidades autónomas

La importancia de las tareas de coordinación fue reconocida desde el diseño inicial de la Hacienda Autonómica y la LOFCA creó, en 1980, al CPFF, como órgano multilateral de relación entre la Admi-

nistración Central y el conjunto de las CC.AA, encomendándole, entre otras tareas, la coordinación de las políticas presupuestarias y de endeudamiento (artículo 3 de la LOFCA), reiterando, en su artículo 14, que las operaciones de crédito de las CC.AA deberán coordinarse entre sí y con la política de endeudamiento del Estado.

El ejercicio de estas competencias coordinadoras del CPFF permaneció relegado hasta 1992, sin duda porque confluyeron diversas razones para ello.

De un lado, porque la LOFCA establece otros límites al endeudamiento autonómico (además de los que puedan derivarse de las exigencias de la coordinación), como son la afectación de la deuda a largo plazo a la realización de gastos de inversión y un tope máximo a la carga de la deuda, establecido en el 25% de los ingresos corrientes.

A los anteriores límites, que afectan a la totalidad del endeudamiento autonómico, se añade la necesidad de autorización de la Administración central para el endeudamiento materializado en títulos valores o la deuda en divisas.

Cabía esperar que estos límites mantuvieran bajo un umbral moderado a la deuda autonómica, sin que hiciera falta la adopción de medidas adicionales.

De los límites antes mencionados, al crecer los ingresos corrientes fuertemente durante la década de los ochenta, como consecuencia del proceso de transferencias, que en términos de financiación significa más ingresos corrientes (tributos cedidos y porcentaje de participación) y surgir las CC.AA libres de deuda previa, el tope del 25% sobre ingresos corrientes no suponía un freno efectivo al endeudamiento durante esta época inicial, por el bajo valor de partida. Por otro lado, la deuda de las CC.AA apenas creció, hasta finales de los ochenta (Monasterio, 1997, págs.250-252)

Fué precisamente a comienzos de la década de los noventa cuando la incompatibilidad entre las condiciones de convergencia acordadas en Maastricht ( que obligaban al Sector público español a reducir sus niveles de deuda) y la trayectoria ascendente de la deuda autonómica se hizo patente, así como la necesidad de adoptar medidas para ordenar el recurso al endeudamiento.

Al coincidir en el tiempo la fijación de los criterios de convergencia con la negociación para acordar el sistema de financiación que se aplicaría durante el quinquenio 1992-96, se introdujo la coordinación de las políticas de endeudamiento, como uno de los puntos del nuevo Acuerdo adoptado por el CPFF en enero de 1992 que, en concreto, preveía la fijación de Escenarios de Consolidación Presupuestaria (ECP), donde se fijaría el esfuerzo de saneamiento presupuestario a cargo de las Administraciones autonómicas.

Como mecanismo para incentivar el cumplimiento de los ECP acordados, por parte de los gobiernos autonómicos, la Administración central se comprometió a conceder autorización automática de aquellas modalidades de endeudamiento sujetas al requisito de autorización (deuda concertada en divisas o documentada en títulos públicos), siempre que la respectiva Comunidad mantuviese su nivel de deuda por debajo del tope acordado en el correspondiente Escenario. A cambio del esfuerzo de contención del endeudamiento, las CC.AA obtenían mayor libertad para poder utilizar la clase de pasivos que juzgasen más adecuados en cada momento.

Con la perspectiva que ofrecen los casi cinco años transcurridos, cabe considerar como globalmente positivo el papel que han jugado los ECP, así como su grado de cumplimiento.

**Cuadro 2. Necesidad de Financiación de las Comunidades Autónomas (1990-1995). (En % del PIB).**

Año	déficit (Programa de Convergencia*)	Déficit real
1990	-	0,8
1991	-	1,4
1992	0,97	1,0
1993	1,2	1,1
1994	1,0	0,9
1995	0,8	0,7

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda y Banco de España.

\* De 1993 en adelante, la versión revisada del Programa de Convergencia no desglosa el déficit de las Administraciones Territoriales. Como en la versión inicial el déficit de las Corporaciones Locales estaba fijado en el 0,15-0,10% del PIB, restando dicha cifra del total se puede obtener el correspondiente a las CC.AA.

El Cuadro 2 muestra como, desde la fijación de objetivos de déficit, a partir de 1992, las Administraciones autonómicas se han mantenido globalmente dentro de los límites fijados. Por tanto, debe subrayarse que ha existido una activa colaboración de las CC.AA de cara a la consecución de los objetivos de convergencia que corren a cargo del Sector Público español., tanto en términos de déficit como de deuda.

Debe destacarse, además, que la revisión que se efectuó en 1994 de los objetivos inicialmente fijados en el Programa de Convergencia de 1992 supuso revisar al alza sobre todo los niveles de déficit y deuda de las Administraciones Públicas centrales, mientras que el margen de las Administraciones Territoriales se amplió en mucho menor grado, lo cual refuerza más aún el valor de la disciplina presupuestaria de las CC.AA.

El panorama de cumplimiento general de las CC.AA no puede hacer olvidar que la conducta de las distintas CC.AA ha sido dispar y que unas se han ajustado en mayor medida que otras a los límites acordados.

Dado que el endeudamiento acumulado refleja la senda pasada de déficit, en el Cuadro nº 3 se ofrece la comparación entre los límites de deuda fijados en el correspondiente ECP de las distintas Comunidades y el nivel de endeudamiento real, con las cifras más recientes disponibles, referentes a la situación a finales de 1996, pudiendo comprobarse un cumplimiento bastante satisfactorio de los objetivos de deuda.

**Cuadro 3. Escenarios de Consolidación Presupuestaria y deuda real de las Comunidades Autónomas (1996). (Miles de millones).**

Comunidad	1. ECP acordado	2. Deuda real	(2/1) %
Andalucía	876	845	96,46
Aragón	142	122	85,91
Asturias	81	67	82,71
Baleares	49	44	89,79
Canarias	148	167	112,83
Cantabria	31	25	80,64
Castilla La Mancha	80	83	103,75
Castilla y León	120	141	117,50
Cataluña	759	1176	154,94
Extremadura	93	82	88,17
Galicia	372	372	100,00
La Rioja	23	20	86,95
Madrid	368	459	124,72
Murcia	90	91	101,11
Navarra	162	129	79,62
País Vasco	332	327	98,49
C. Valenciana	365	502	137,53
<b>TOTAL</b>	<b>4076</b>	<b>4651</b>	<b>114,10</b>

Fuente: Banco de España y Ministerio de Economía y Hacienda

La mayoría de CC.AA tienen una deuda real situada entre el 80-100% del techo máximo fijado. Sólo cinco Comunidades superan de modo apreciables sus objetivos de deuda (Castilla y León, Canarias, Madrid, Cataluña y Comunidad Valenciana).

Debido al distinto peso demográfico, económico y nivel competencial de las CC.AA, es la conducta de las CC.AA del 151, con competencias amplias, la que determina los resultados globales de las Administraciones autonómicas.

Dentro de este grupo, Andalucía y Galicia se mantienen dentro de los límites, mientras que la Comunidad Valenciana y, sobre todo, Cataluña los rebasan ampliamente. De hecho, las desviaciones de estas dos últimas Comunidades, junto con la de Madrid, explican en su integridad los seiscientos millardos de desviación de la deuda autonómica real respecto al tope fijado.

Es importante hacer constar que las cifras de endeudamiento que figuran en el Cuadro nº 3 anterior incluyen la deuda a corto plazo de las CC.AA, pero no comprenden la de los organismos, entes y empresas dependientes.

Según el procedimiento de déficit excesivo acordado en la Unión Europea para comprobar el cumplimiento de las condiciones de convergencia, la necesidad de financiación se refiere al Sector Público entendido en sentido estricto y por lo tanto, no se computa la deuda correspondiente a los entes y empresas dependientes de las CC.AA.

La exclusión del sector público empresarial ha llevado a un acelerado crecimiento de la deuda de las empresas dependiente, que entre el primer trimestre de 1996 y el mismo período de 1997, se ha incrementado en un cincuenta por ciento, pasando de 349 miles de millones a 512. Este “aparcamiento” de la deuda en posiciones no computables parece confirmar el resultado de las investigaciones que señalan que el establecimiento de límites rígidos al endeudamiento puede llevar no a la contención de la deuda, sino a su desvío fuera del presupuesto o de los instrumentos computables. (von Hagen, 1991) En todo caso, con esta práctica no se impide el cumplimiento de las condiciones de convergencia, aunque se falsee la verdadera posición de endeudamiento.

Cuestión distinta a la anterior es la pretensión de no tener en cuenta a la deuda a corto plazo, con el pretexto de que en los Planes de Endeudamiento Autorizados, conectados con los ECP, no se incluye este tipo de deuda.

Resulta inadmisibles la pretensión de que no se tenga en cuenta la deuda a corto plazo en los Escenarios de consolidación Presupuestaria, que están creados precisamente para asegurar el cumplimiento de las condiciones de convergencia, porque no tendría ningún sentido que pudiéramos cumplir los ECP (excluyendo para ello la deuda a corto plazo) para después incumplir las condiciones de convergencia (que si tienen en cuenta la deuda a corto plazo).

Precisamente el intento de cumplimiento aparente de los ECP, mediante el recurso de la deuda a corto plazo, está desvirtuando el uso que, según la LOFCA, debe darse a la deuda a corto plazo, cuya finalidad debe ser exclusivamente la de cubrir desfases transitorios de tesorería.

**Cuadro 4. Importancia relativa de la deuda autonómica a corto plazo (31/3/97). (Millones de ptas y %).**

CC.AA	1.Deuda total	2.Valores a C/P	3.Préstamos a C/P	4.Deuda total a C/P	(4/1 ) %
Andalucía	869	53	148	201	23,13
Canarias	162	-	30	30	18,51
Cataluña	1.238	32	381	413	33,36
Galicia	382	-	50	50	13,08
C. Valenciana	481	49	85	134	27,85
Navarra	129	-	-	-	-
País Vasco	328	-	1	1	0,03

Fuente: Banco de España.

Con los datos más actuales disponibles sobre la estructura de la deuda autonómica (marzo de 1997), puede comprobarse como son precisamente las CC.AA que han incumplido los límites de su ECP, las que recurren más intensamente a la deuda a corto plazo.

Las cifras de anterior Cuadro 4 muestran la deuda a corto plazo (en teoría, de tesorería) del grupo de siete comunidades de elevado nivel competencial (esto es, las que han asumido, además de las competencias comunes, las de educación y sanidad). Puede observarse como las dos CC.AA forales tienen un comportamiento claramente diferenciado, pues en ellas prácticamente no existe deuda de tesorería. Parece lógico pensar que el hecho de que el Concierto Económico les permite gestionar una amplia serie de impuestos, hace que no sufran los retrasos en la percepción de transferencias de la Administración central, que sería el caso de las CC.AA de régimen común. Este hecho explicaría la diferencia tan marcada de la deuda a corto plazo entre CC.AA forales y comunes. A partir de aquí, sin embargo, lo lógico es esperar un peso similar de la deuda a corto plazo, dentro del grupo de CC.AA comunes, dada la igualdad de sus niveles competenciales y de estar expuestas a los mismos retrasos en el pago por parte de la Administración central. La realidad es otra, como se desprende de las cifras de Cuadro nº 4. Mientras en Galicia la deuda a corto plazo representa sólo el 13 % del total y en Andalucía y Canarias se sitúa en torno al 20%, Valencia y Cataluña figuran a la cabeza de modo destacado. Pudiera pensarse que es una menor eficiencia en la gestión de tesorería lo que ha llevado a estas Comunidades a acumular un volumen tan elevado de deuda a corto plazo, pero resulta difícilmente explicable como Cataluña, con un presu-

puesto menor que Andalucía, ha acumulado por contra el doble de deuda de tesorería. La razón más plausible de estas diferencias hay que buscarla en un intento de cumplimiento aparente de los compromisos en materia de endeudamiento, que es lo que ha llevado a un uso espurio de la deuda a corto plazo.

Mirando al futuro, el marco previsible del Pacto de Estabilidad que sustituirá en su función al Programa de Convergencia apunta en la dirección de que serán los requisitos derivados de la coordinación del endeudamiento, más que los límites permanentes de la LOFCA, los que actuarán como restricción operativa al endeudamiento autonómico (Monasterio, 1997, págs. 261-263).

Estas restricciones al recurso al endeudamiento no tienen porqué suponer un menoscabo de la autonomía de las CC.AA para decidir sus niveles de prestación de servicios y de gasto, puesto que no implican una limitación del gasto, sino un límite a la fracción del gasto que puede financiarse por medio del endeudamiento (Libro Blanco, págs 266-267). Desde el momento que el nuevo sistema de financiación autonómica, pactado para el quinquenio 1997-2001 otorga una mayor autonomía fiscal a las CC.AA de régimen común, disminuyendo el peso de las transferencias, que al tener un esquema de evolución reglado, no son susceptibles de alteración, se atenúa el posible conflicto entre el ejercicio de la autonomía, en materia de gastos e ingresos y el respeto a las reglas de coordinación del endeudamiento.

Otra consecuencia futura de la unión monetaria en Europa será una mayor libertad para decidir las políticas de endeudamiento autonómico, en cuanto a la elec-

ción de instrumentos. En efecto, dado que las relaciones financieras dentro del ámbito de la Unión Europea son las más importantes, la implantación del euro como moneda europea deja sin efecto, para la mayoría de las decisiones financieras relevantes, el requisito de obtener autorización estatal para el endeudamiento en divisas, una vez que las distintas monedas nacionales sean sustituidas por el euro.

## 5. Conclusiones

A lo largo de las páginas anteriores se han examinado una serie de influencias entre el proceso de integración de España en la Unión Europea y la construcción de la Hacienda autonómica. Atendiendo a los aspectos más recientes, la fijación de topes máximos de deuda y déficit a las CC.AA, mediante acuerdos bilaterales con la Administración central, que han conducido a los Escenarios de consolidación Presupuestaria, han supuesto, desde 1993, una aportación positiva de gran importancia del subsector de Administraciones autonómicas a los objetivos de convergencia en materia de necesidad de financiación y volumen de deuda. El éxito global de estas medidas no debe hacer olvidar, sin embargo, que existen algunos riesgos y problemas a resolver. Por citar los dos principales, la acumulación de deuda, durante el último año, en el sector empresarial autonómico, abre el riesgo de confundir sobre la verdadera dimensión del endeudamiento autonómico (porque gran parte de los pasivos así acumulados seguramente van a revertir en el futuro sobre la administración general de las CC.AA).

El recurso indebido a la deuda a corto plazo crea también el mismo riesgo de ocultar deuda que es realmente a largo plazo en renovaciones periódicas de deuda a corto, que no es utilizada realmente para fines de tesorería, con el problema añadido en este caso de que

puede llevar al incumplimiento de las condiciones de convergencia en materia de endeudamiento, puesto que estos pasivos son computables para determinar el porcentaje máximo del 60%.

En el terreno de la autonomía y la corresponsabilidad fiscal, puede apreciarse que ya desde el inicio de la Hacienda autonómica, en la LOFCA de 1980, se diseñó un esquema de cesión de tributos que, en la imposición indirecta, tenía en cuenta la futura implantación del IVA.

La evolución posterior de la armonización fiscal en la Unión Europea, que no impidió concertar desde el inicio el IVA con las Haciendas Forales, ni más recientemente, los impuestos especiales, ha servido, más como pretexto que por constituir un argumento infranqueable, para resistirse a la cesión efectiva del IVA minorista a las CC.AA de régimen común.

Las discusiones en marcha sobre la reforma de la financiación de la sanidad autonómica pueden conducir, quizá, a mostrarnos una vez más como cuando existe voluntad política, se esfuman los problemas “técnicos” para ceder, por ejemplo, los impuestos especiales.

Finalmente, en el terreno de la solidaridad regional, nos encontramos con que tanto el FCI nacional como el FEDER y otros fondos de ayuda al desarrollo, procedentes de la Unión Europea, proporcionan recursos para reducir las diferencias de renta y riqueza.

Desde comienzos de la actual década de los noventa, la importancia cuantitativa de los fondos europeos ha sobrepasado de forma creciente al FCI español. Sin embargo, frente a la estrecha reglamentación aplicable al FCI, el Consejo de Política Fiscal y Financiera no ha ejercido del modo adecuado sus facultades de coordinación, respecto al reparto de los fondos europeos entre la Administración central y las CC.AA.

## Referencias bibliográficas

---

- AYARZA, F y PÉREZ ZUBELDIA, M.J (1996) “Necesidad de criterios de convergencia y de pacto de estabilidad y crecimiento”, *Zergak. Gaceta Tributaria del País Vasco*, nº 3, págs.79-97.
- BANCO DE ESPAÑA (1997a) “Endeudamiento de las Administraciones Territoriales” *Boletín Económico*, febrero, págs.55-62.
- BANCO DE ESPAÑA (1997b) *Boletín Estadístico*, julio
- HAGEN, VON, J (1991). “A note on the empirical effectiveness of formal fiscal restraints”, *Journal of Public Economics*, vol 44, págs 199-210.
- LARREA, J. y LAMBARRI, C (1991) *El Concierto Económico*, Editorial IVAP, Oñati.
- MONASTERIO, C. y SUÁREZ, J (1996) *Manual de Hacienda Autonómica y Local*, Ariel, Barcelona.
- MONASTERIO, C. (1997) “Endeudamiento y déficit de las Administraciones Autonómicas”, en el volumen colectivo *Déficit Público y Convergencia Europea*., Price Waterhouse, págs. 246-288.
- MONASTERIO, C; PÉREZ, F; SEVILLA, J. y SOLÉ, J. (1995) *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid (citado como Libro Blanco sobre la financiación autonómica).
- SMITH, S (1996) “European Integration and Local Government finance”, en G. Pola, G. France y R. Levaggi (eds) *Developments in Local Government finance*, Edward Elgar, págs. 273-292.
- THÖNI, E. (1996) “Local Autonomy and the European Structural Fund Transfers: The Especial Case of Regional Policy”, en Pola. G, France G y Levaggi, R, op. cit, págs. 209-228.