

4

INFORME  
ESPAÑA  
1 9 9 6.

una interpretación  
de su realidad social



Fundación Encuentro



Edita: **Fundación Encuentro**  
Oquendo, 23  
28006 Madrid  
Tel. (91) 562 44 58 - Fax (91) 562 74 69  
E. Mail: [correo@fund-encuentro.org](mailto:correo@fund-encuentro.org)

ISBN: 84-89019-04-5  
ISSN: 1137-6278  
Depósito Legal: M-13683-1997

Fotocomposición e Impresión: **Albadalejo, S.L.**  
Albadalejo, 6 - 28037 Madrid

## Capítulo IX

EL DINERO DE LAS AUTONOMÍAS: UNA POLÉMICA INACABABLE	529
I. Tesis Interpretativas	531
1.- Polémica sobre la financiación autonómica: un debate de consolidación	531
2.- La dificultad de conjugar autonomía y equilibrio territorial	531
II. Red de los Fenómenos	535
1.- La Hacienda Autonómica: aspectos generales	535
1.1.- Características básicas del proceso de descentralización	535
1.2.- Principios constitucionales en materia de Hacienda Autonómica	539
1.3.- Aspectos temporales de la configuración del sistema de financiación autonómica	540
2.- Las principales fuentes de recursos de las Comunidades Autónomas de régimen común	542
2.1.- Los tributos	542
2.2.- Las subvenciones	547
2.3.- El recurso al endeudamiento	556
3.- El debate actual sobre la financiación	558
3.1.- Algo más que un acuerdo poselectoral	558
3.2.- Aumenta notablemente la autonomía financiera y la corresponsabilidad fiscal	559
3.3.- Discutible selección de figuras tributarias. La cesión del 30% del IRPF	561
3.4.- Competencia fiscal	564
3.5.- ¿Está suficientemente asegurada la solidaridad?	565
3.6.- Coste del nuevo modelo	566

## Capítulo IX

---

### EL DINERO DE LAS AUTONOMÍAS: UNA POLÉMICA INACABABLE

## I. TESIS INTERPRETATIVAS

### 1. Polémica sobre la financiación autonómica: un debate de consolidación

Después de 15 años de desarrollo del Estado de las Autonomías –y tal como hemos visto en los restantes apartados de este Informe–, se puede hablar de una notable consolidación del modelo autonómico tanto en los aspectos político-legislativos como en las estructuras administrativas. También ha quedado clara la importante legitimación que ha ido adquiriendo ese modelo en la percepción de los ciudadanos españoles en general. Contrariamente a lo que podríamos imaginar, en este apartado dedicado a la financiación autonómica comprobamos que la intensa polémica sobre los mecanismos de obtención de recursos es, de hecho, una demostración más de esa consolidación. En efecto, la polémica se centra hoy en la búsqueda de una mejor relación entre recursos autonómicos y responsabilidades por el uso y disfrute de esos recursos. Y ése es, sin duda, el camino obligado para convertir a los Gobiernos Autonómicos en Gobiernos «normales»: Gobiernos que recaudan, Gobiernos que gastan y Gobiernos que rinden cuentas sobre cómo han invertido los recursos que todos les hemos entregado para que contribuyan a la mejora de nuestra convivencia común.

### 2. La dificultad de conjugar autonomía y equilibrio territorial

A continuación exponemos las principales líneas que ayudan a analizar hoy los temas de financiación autonómica y sus posibles vías de desarrollo.

Los **distintos tipos de Comunidades Autónomas** existentes en España provocan una serie de situaciones que comportan cierta complejidad en el modelo de financiación autonómica y dan lugar a fenómenos paradójicos:

— Para Comunidades Autónomas que gozan de un mismo nivel competencial, como son las forales (País Vasco y Navarra) y las de régimen común del artículo 151 (Andalucía, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana y Galicia)<sup>1</sup> hay dos modelos de financiación distintos. Por el contrario, se aplica el mismo sistema de financiación a Comunidades Autónomas

---

<sup>1</sup> «... se suele incluir entre las CC.AA. de autonomía plena a las CC.AA. asimiladas (Canarias y C. Valenciana), aunque respecto de ellas no encaje ni la denominación de CC.AA. del 151 ni la de CC.AA. de vía rápida.», Ministerio para las Administraciones Públicas, *El Estado Autonómico. Tomo III. Diccionario de Términos Autonómicos*, 1993, p. 30.

de techo competencial muy distinto, como son las de régimen común del artículo 143 (con un bajo nivel de competencias) y las del 151 (con un mayor volumen de competencias). Esto provoca una mayor dependencia financiera de las Comunidades Autónomas del artículo 151 respecto a la Administración Central.

— Un factor específico como es el de la insularidad, que permite dar un trato diferenciado a Canarias, no se admite como tal en el caso de la otra Comunidad Autónoma que presenta la misma característica, Baleares.

**El rápido ritmo con el que se ha llevado a cabo el proceso de descentralización** del gasto en España cabe ser valorado positivamente. En poco más de 10 años el nivel de gobierno intermedio formado por las Comunidades Autónomas ha alcanzado una importancia cuantitativa *semejante* a la de otros países que pueden ser tomados como referencia. Sin embargo, no ha ido acompañado de un proceso paralelo de descentralización de figuras tributarias.

El escaso peso de los ingresos tributarios en el conjunto de recursos autonómicos y, por tanto, la **fuerte dependencia de las Comunidades Autónomas de la Hacienda Central**, provoca una falta de autonomía financiera por el lado de los ingresos que da lugar a la llamada ausencia de corresponsabilidad fiscal: las Comunidades Autónomas disponen de una capacidad aceptable de decisión por el lado de los gastos y casi nula en cuanto a los ingresos. Los ciudadanos españoles pagan la mayor parte de sus impuestos (IRPF, IVA, sociedades...) a una Administración, la Central, distinta de la que les proporciona un elevado volumen de los servicios que el sector público español tiene asignados (educación, sanidad, carreteras, medio ambiente...). Esta situación es claramente desaconsejable en la medida en que dificulta la transparencia e impide que los Gobiernos Autonómicos den cuenta a sus ciudadanos tanto de su *actividad de gastar* como de *ingresar*. Se produce así lo que se ha convenido en llamar «ilusión fiscal»: el ciudadano tiene una percepción distorsionada del verdadero coste de los servicios que le proporciona su correspondiente Gobierno Autonómico.

La situación es totalmente distinta para las Comunidades Autónomas de régimen foral, que tienen a su cargo la recaudación y gestión de una serie de tributos (concertados), facultades de las que el resto de Comunidades Autónomas, como acabamos de comentar, no gozan<sup>2</sup>.

Cabe señalar que la aplicación del nuevo Acuerdo de Financiación Autonómica va a suponer un *cierto* aumento de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas de régimen común que acaben aceptando el nuevo modelo y, correlativamente, un incremento de su corresponsabilidad fiscal.

<sup>2</sup> Por ejemplo, el IRPF es un impuesto concertado de normativa autónoma si bien con una serie de limitaciones; el Impuesto de Sociedades es un impuesto concertado de normativa autónoma en el cual las Diputaciones Forales no tienen limitación alguna sobre su regulación...

La **insuficiencia de los actuales mecanismos de nivelación** o de igualación de los ingresos en las Comunidades Autónomas de igual ámbito competencial ha provocado el incumplimiento de otro de los principios que cualquier Hacienda descentralizada debe contemplar: el de la equidad horizontal. Es decir, que Comunidades Autónomas con un nivel *similar* de competencias dispongan de un nivel *similar* de recursos *per cápita*, efectuando el mismo esfuerzo fiscal. Si bien el Acuerdo de 1986 mejoró en cierto modo la situación, quedan aún problemas por resolver, lo cual demuestra que los mecanismos de subvenciones niveladoras no están suficientemente ajustados. Sobre todo, cabe destacar la persistencia de importantes desajustes entre los ingresos de las Comunidades Autónomas forales y las de régimen común del artículo 151: según un reciente estudio<sup>3</sup>, las primeras disponen de unos ingresos por habitante que son prácticamente el doble de los que gozan las segundas para financiar un mismo techo competencial.

Es de esperar, tal como se ha mencionado, que la aplicación del último Acuerdo de Financiación Autonómica suponga la introducción, a través de una cierta capacidad normativa de las Comunidades Autónomas en relación a los tributos cedidos y la cesión del 30% del IRPF, de una mejora en cuanto a los principios de *autonomía financiera* y *corresponsabilidad fiscal*. Sin embargo, el cumplimiento de estos principios hace más urgente el desarrollo de los mecanismos de nivelación de los recursos entre las distintas Comunidades Autónomas. Por ello es necesario fijar, de modo explícito, un *criterio de equidad* (igualdad de capacidad de gasto por habitante o por usuario) para asegurar a todas las Comunidades Autónomas una igual posición de partida para el ejercicio de su autonomía.

Los **problemas que surgieron en torno al funcionamiento del principal instrumento diseñado para el reequilibrio territorial**, el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) hasta 1990, dieron lugar a una confusión de objetivos (el de solidaridad y el de suficiencia) que ha pervertido su propia filosofía y el espíritu de lo contenido en el texto constitucional y en la LOFCA. La política de reequilibrio territorial debe ser, por definición, competencia del Gobierno Central (o, en su caso, de una Administración supranacional como pueda ser la europea) y no de las Comunidades Autónomas; por tanto, debería quedar al margen de la financiación autonómica, aunque puedan existir puntos de contacto.

La descoordinación entre las políticas de endeudamiento y déficit de las Comunidades Autónomas y del Estado ha tenido consecuencias negativas para el cumplimiento de los criterios de convergencia recogidos en el Tra-

---

<sup>3</sup> Zubiri, I. y Vallejo, M., *Un análisis metodológico y empírico del sistema de cupo*, Fundación BBV, Bilbao, 1995.

tado de Maastricht. Esta situación se ha intentado paliar a través de la elaboración de los llamados Escenarios de Consolidación y Endeudamiento, que han sido incumplidos reiteradamente por algunas Comunidades Autónomas

Para lograr que la Hacienda Central fuera menos tuteladora de la actividad de las Comunidades Autónomas sería necesario disponer de mecanismos de coordinación más eficaces entre ambas Administraciones, que permitieran no sólo una coordinación de los aspectos ligados al endeudamiento sino también de los vinculados a la política presupuestaria, a la política de inversiones y, en definitiva, a todos aquellos aspectos que afectan a la actividad de las dos Administraciones, tanto por el lado de los ingresos como por el lado de los gastos. Para ello sería oportuno reforzar, por una parte, las funciones, los medios y la capacidad de decisión del Consejo de Política Fiscal y Financiera y, por otra, emprender una reforma del Senado que permitiera su conversión en una verdadera Cámara de representación territorial. Esto facilitaría la coordinación no sólo entre el Gobierno Central y los Autonómicos, sino también entre estos últimos, igualmente muy necesaria. Y todo ello sin olvidar que un reforzamiento de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas debe llevar aparejados ciertos cambios en el funcionamiento y composición de la Agencia Tributaria del Estado que faciliten la participación de los Gobiernos Autonómicos en la toma de decisiones que afecten al diseño y gestión de aquellos tributos que puedan constituir una parte importante de sus recursos.

No estamos, en definitiva, en un final de etapa en materia de financiación autonómica. El tema va a ocuparnos aún durante largo tiempo. Un tiempo en el que las restricciones presupuestarias del sector público en general van a dejarse sentir. Un tiempo en el que la polémica sobre redistribución, compensación o solidaridad va a venir acompañada de una necesaria mayor transparencia y mayores posibilidades de diferenciación entre Autonomías en relación a su capacidad de recaudación y gasto.



## II. RED DE LOS FENÓMENOS

### 1. La Hacienda Autonómica: aspectos generales

#### 1.1 Características básicas del proceso de descentralización

A partir de la Constitución de 1978, con el reconocimiento del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, se abre en España un importante proceso de descentralización del sector público. Este proceso ha conducido, de forma muy rápida e intensa, a una reducción sin precedentes del peso del Gobierno Central en el conjunto de las Administraciones Públicas del país. En poco más de 15 años, la Administración Central ha visto reducida su participación en el conjunto del sector público en más de 20 puntos. Además, este proceso se ha dado casi exclusivamente en una única dirección: del Gobierno Central hacia los Gobiernos Autonómicos, puesto que la participación en el gasto público de los Gobiernos Locales es muy parecida a la que tenían a principios de los años ochenta, tal como muestra la tabla 1.

De este modo, el nivel intermedio de gobierno, formado por las Comunidades Autónomas, ha pasado a tener en muy pocos años una importancia cuantitativa similar a la de los niveles intermedios de gobierno de algunos países que pueden ser utilizados como referencia. La primera parte de la tabla 2 permite observar, por ejemplo, que el peso del nivel intermedio de gobierno en países como Alemania –los *länder*– era del 21% en 1991, igual al de las Comunidades Autónomas en España. Sin embargo, es aún inferior al que existe en países como Australia, Canadá y Suiza.

Las Comunidades Autónomas se pueden clasificar, en cuanto a competencias de gasto, en dos grandes grupos:

- aquellas Comunidades Autónomas de nivel competencial elevado, que han asumido tanto las competencias comunes como las de educación y sanidad; este grupo está integrado por el País Vasco, Navarra, Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia y la Comunidad Valenciana;
- las 10 Comunidades Autónomas restantes.

Según los acuerdos políticos vigentes, las perspectivas futuras apuntan hacia una equiparación de los techos competenciales, mediante la asunción por parte de las 10 Comunidades Autónomas del artículo 143 de las competencias de educación, en una primera etapa, y de sanidad, posteriormente. Así pues, las diferencias que existen en materia de competencias de gasto pueden considerarse de carácter temporal, dado que se prevé un horizonte (la presente legislatura) en el que todas las Comunidades Autónomas accederán al máximo nivel competencial.

**Tabla 1 – Participación de los distintos niveles de gobierno en el gasto público total en España. En porcentaje sobre los gastos totales. 1981-1994**

	Gobierno Central (1) (2)	Comunidades Autónomas (2)	Entes Locales (2)
1981 (3)	88,3	1,5	10,2
1982 (3)	84,9	3,8	11,3
1983 (3)	83,7	5,6	10,7
1984	78,1	11,5	10,4
1985	76,6	12,6	10,8
1986	75,2	13,6	11,2
1987	73,7	14,8	11,5
1988	69,7	17,8	12,5
1989	68,5	18,5	13,0
1990	67,5	19,2	13,3
1991	66,6	20,4	13,0
1992	65,8	21,2	13,0
1993	66,7	21,0	12,3
1994	67,3	21,2	11,5

(1) Incluye pensiones de la Seguridad Social y clases pasivas. (2) No incluye el gasto por variación de pasivos financieros. (3) Gasto público total sin consolidar. El porcentaje correspondiente al resto de años está calculado sobre el gasto público total consolidado. Por tanto, los porcentajes correspondientes al período 1981-1983 no son exactamente comparables con los del período 1984-1994. Sin embargo, sí ofrecen una idea de la evolución de la importancia de los distintos niveles gubernamentales.

**Fuente:** Elaboración ERA a partir de Castells, A., *Hacienda Autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*, Ariel, Barcelona, 1988; y de Ministerio de Economía y Hacienda, *La descentralización del gasto público en España, 1984-1994*, 1994.

**Tabla 2 – Gastos e ingresos consolidados por niveles de gobierno. En porcentaje sobre el total (1)**

Países	Gastos			Ingresos		
	Nivel central	Nivel intermedio	Nivel local	Nivel central	Nivel intermedio	Nivel local
Alemania (1991)	62	21	17	66	21	13
Australia (1991)	52	41	7	71	23	6
Austria (1991)	69	14	17	73	10	17
Canadá (1989)	42	40	18	49	41	10
Suiza (1984)	48	28	24	53	25	22
Estados Unidos (1990)	58	19	23	58	25	17
Media de países federales (2)	55	27	18	62	24	14
Francia (1991)	81	–	19	87	–	13
Italia (1989)	73	–	27	93	–	7
Reino Unido (1990)	71	–	29	89	–	11
Suecia (1991)	60	–	40	68	–	32
Media de países unitarios (2)	67	–	33	83	–	17
España (1991)	67	20	13	85	7	8

**Notas:** (1) No se incluyen ingresos financieros. (2) Media no ponderada.

**Fuente:** Elaboración ERA a partir de Castells, A., Bosch, N. y Espasa, M., *La financiación local en España: problemática y líneas de reforma*, Federación Española de Municipios y Provincias y CEP, 1993.

La situación es claramente distinta y mucho más compleja si se comparan las diferentes Comunidades Autónomas en materia de financiación. Más adelante describiremos esta situación, pero antes nos interesa destacar algunos aspectos.

Tal como se ha indicado, se ha producido un **importante proceso de descentralización del gasto público en España**; sin embargo, este proceso no ha ido acompañado de una paralela descentralización de figuras tributarias que permitiera una verdadera descentralización del poder político. Es decir, se ha producido una descentralización de la gestión presupuestaria que no ha ido acompañada de una descentralización de la capacidad de decisión política que autorizara a las Comunidades Autónomas a decidir realmente sobre las políticas a aplicar, la estructura del gasto y el volumen y composición de sus ingresos.

Esta situación se explica por dos razones: en primer lugar, por el hecho de que la Constitución reserva numerosas facultades legislativas y administrativas al Gobierno Central, entre ellas la potestad tributaria; y en segundo lugar, por la forma en que se ha diseñado el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. Este sistema está basado fundamentalmente en subvenciones, lo que limita notablemente la autonomía por el lado de los ingresos. Más adelante analizaremos con más detalle este punto; no obstante, la segunda parte de la tabla 2 nos permite verificar esta falta de descentralización de figuras tributarias en la comparación con otros países: con una participación en el gasto público igual a la de los *länder* alemanes, las Comunidades Autónomas españolas tienen una participación tres veces inferior en los ingresos.

La inexistencia de la citada descentralización de figuras tributarias **no ha afectado de la misma forma a todas las Comunidades Autónomas**. Se han reconocido dos sistemas de financiación significativamente distintos: el de las Comunidades forales (País Vasco y Navarra) y el de las Comunidades Autónomas de régimen común (las 15 restantes), desarrollado por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) del año 1980. La diferencia esencial entre un sistema y otro reside en que las Comunidades Autónomas forales gozan, en virtud de las competencias impositivas que les otorga el Concerto/Convenio Económico, de una autonomía fiscal más amplia que la de las Comunidades Autónomas de régimen común<sup>4</sup>. Además, en la financiación de las Comunidades forales la

---

<sup>4</sup> El sistema foral se basa en un pacto, que recibe nombres distintos en cada Comunidad Autónoma: Concerto Económico en el País Vasco y Convenio Económico en Navarra. Por este pacto las respectivas Haciendas Forales asumen los principales impuestos del sistema fiscal, con cargo a los cuales no sólo financian las competencias que han asumido, sino que disponen también de un margen de recursos financieros para transferir a la Hacienda Central una cantidad –el Cupo– en concepto de pago por los servicios de titularidad estatal prestados en el ámbito de la respectiva Hacienda Foral.

**Cuadro 1 – Clasificación de las Comunidades Autónomas según las características de su sistema de financiación y según su nivel competencial**

Tipo de sistema	Características del sistema de financiación	Comunidad Autónoma	Competencias de gasto
FORAL	Concierto + Cupo + Relaciones internas de la Hacienda vasca	País Vasco	AMPLIAS Comunes + Educación + Sanidad
	Convenio + Aportación	Navarra	
COMÚN	Sistema LOFCA + Financiación específica de la Sanidad	Andalucía Cataluña Galicia C. Valenciana	REDUCIDAS  Comunes
	Sistema LOFCA + Imposición indirecta propia + Financiación específica de la Sanidad	Canarias	
	Sistema LOFCA	Aragón Balears Castilla-La Mancha Castilla y León Extremadura	
	Sistema LOFCA + Hacienda Provincial	Asturias Cantabria La Rioja Madrid Murcia	

Fuente: Monasterio, C. y Suárez Pandiello, J., *Manual de Hacienda Autonómica y Local*, Ariel, Barcelona, 1996.

sanidad está integrada en el esquema general de financiación, a diferencia de lo que sucede en las Comunidades Autónomas de régimen común que tienen asumida dicha competencia.

Asimismo, dentro del grupo de Comunidades Autónomas de régimen común cabe destacar, en relación a su sistema de financiación, algunas diferencias relevantes. En primer lugar, el singular caso de Canarias, que posee un régimen económico y fiscal peculiar en razón de las especiales características insulares de su economía y debido a la no aplicación en su territorio de la imposición indirecta armonizada a nivel de la Unión Europea (IVA e impuestos especiales)<sup>5</sup>. En segundo lugar, y como es lógico, la financiación específica de la sanidad sólo la perciben aquellas Comunidades Autónomas que han recibido el traspaso de la gestión sanitaria. Por último,

<sup>5</sup> Las peculiaridades de la imposición indirecta propia de Canarias se manifiestan en la existencia de dos tributos diferenciales: el Impuesto General Indirecto Canario (IGIC), que sustituye al IVA, y el Impuesto Especial de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre Combustibles Derivados del Petróleo.

es necesario destacar las diferencias en materia de financiación entre las Comunidades Autónomas uniprovinciales y las pluriprovinciales, puesto que las primeras, al haber absorbido la extinta Diputación Provincial, han asumido los recursos de la Hacienda Provincial.

Todas estas particularidades explican la notable complejidad del sistema de financiación autonómica español. Teniendo en cuenta el estado actual de las cosas, sólo se puede prever la superación de uno de los factores que la originan. Se trata del aspecto ligado a la financiación específica de la sanidad, porque en el momento en que se generalice el traspaso del In-salud a todas las Comunidades Autónomas desaparecerá esta fuente de diferencias y la financiación sanitaria tendrá que integrarse en el modelo general aplicable (común o foral). Los otros tres factores de diferenciación subsistirán. El cuadro 1 permite disponer de una clasificación de las Comunidades Autónomas tanto en relación a su sistema de financiación como a su nivel de competencias de gasto.

## *1.2 Principios constitucionales en materia de Hacienda Autonómica*

Los artículos de la Constitución que se ocupan de la organización de la Hacienda Autonómica son el 156 y el 158. Sin embargo, hay que señalar que las indicaciones que dichos artículos proporcionan sobre la organización financiera del nuevo nivel territorial de gobierno son más bien imprecisas. A partir del texto constitucional, se hubiera podido desarrollar un sistema de financiación claramente distinto del que se ha ido diseñando hasta nuestros días si las interpretaciones de dichos artículos hubieran sido distintas. Se trata, pues, de un modelo abierto que admite diversas configuraciones. Como afirma A. Castells, «dentro del marco constitucional es factible un proyecto claramente federalizante en sus contenidos, pero también lo es un modelo marcadamente unitario –e incluso centralista–»<sup>6</sup>.

El artículo 156 de la Constitución se refiere a los principios de *autonomía financiera, coordinación y solidaridad*<sup>7</sup>. Y en virtud de lo establecido en el artículo 157, los recursos a disposición de las Comunidades Autónomas son:

---

<sup>6</sup> Castells, A., *Hacienda Autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*, Ariel, Barcelona, 1988, p. 160.

<sup>7</sup> Artículo 156: «Las comunidades autónomas gozarán de *autonomía financiera* para el desarrollo y ejecución de sus competencias, con arreglo a los principios de *coordinación* con la Hacienda estatal y de *solidaridad* entre todos los españoles». El principio de suficiencia no queda, pues, recogido en el texto constitucional; aparece posteriormente mencionado como principio general en la LOFCA.

- los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado;
- sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales;
- las transferencias de un Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado;
- los rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado;
- el producto de las operaciones de crédito.

Es este mismo artículo el que prohíbe a las Comunidades Autónomas adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan un obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios (157.2) y el que se refiere a la regulación, mediante ley orgánica, de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas (157.3). Esta Ley, la LOFCA, es la que se promulgó, tal como se ha indicado anteriormente, en 1980 y la que acaba concretando los recursos de la Hacienda Autonómica.

El artículo 158 obliga a que entre los instrumentos de financiación figure necesariamente un Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) con la finalidad de disminuir los desequilibrios económicos entre las Comunidades Autónomas y hacer efectivo el principio de solidaridad. Al mismo tiempo, prevé la posible existencia de un tipo concreto de transferencias destinadas a la nivelación de los servicios públicos fundamentales transferidos.

Además de estos aspectos generales en materia de Hacienda Autonómica, la Constitución reconoce la existencia de regímenes fiscales territoriales específicos: el que ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales y el que atiende a las particulares circunstancias del hecho insular.

### *1.3 Aspectos temporales de la configuración del sistema de financiación autonómica*

A partir de los citados artículos de la Constitución se va configurando y concretando a lo largo del tiempo el actual sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común. En este subapartado pretendemos enumerar las distintas fases temporales por las que dicho sistema de financiación ha ido transcurriendo. En nuestro primer Informe, *España 1993*<sup>8</sup>, ya fueron analizadas con mayor detalle.

---

<sup>8</sup> Fundación Encuentro. CECS, *España 1993*, Fundación Encuentro, Madrid, 1994, p. 444 y ss.

La primera de las fases, que va desde la aprobación de la Constitución al primer acuerdo quinquenal sobre el sistema de financiación alcanzado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera<sup>9</sup>, es la que se conoce como «período transitorio». En ella se producen la mayoría de los traspasos y se ponen en marcha algunos de los instrumentos de financiación previstos en la LOFCA, como el FCI y la gestión de los tributos cedidos. El rasgo fundamental de este período fue la subordinación de la financiación al coste efectivo de los servicios transferidos<sup>10</sup>.

Finalizado el «período transitorio», y después de un largo y difícil período de negociaciones, en noviembre de 1986 se aprobó la reforma del sistema de financiación autonómica que permitió dar paso al modelo de financiación vigente durante el quinquenio 1987-1991. Esta segunda fase, como se verá más adelante, supuso la consolidación y estabilidad del sistema de subvenciones tanto corrientes (básicamente a través del Porcentaje de Participación en los Ingresos Tributarios del Estado) como de capital (fundamentalmente a través del FCI).

La tercera fase se inicia con el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de enero de 1992, donde se establecía el modelo de financiación autonómica para el quinquenio 1992-1996. Esencialmente, este Acuerdo supuso la prórroga del anterior, ya que mantuvo en la práctica el funcionamiento del Porcentaje de Participación en los Ingresos Tributarios del Estado (PPI), confirmándolo como el principal instrumento de financiación. Además, se reconocieron una serie de aspectos pendientes, para cuyo estudio y propuesta de soluciones se crearon varios grupos de trabajo: sobre la corresponsabilidad fiscal, sobre los servicios mínimos esenciales y sobre la financiación de la sanidad autonómica. Los informes elaborados por dichos grupos de trabajo permitieron que durante esta tercera fase:

---

<sup>9</sup> El Consejo de Política Fiscal y Financiera, creado por la LOFCA, es un órgano general de relación encargado de las tareas de coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado. Está constituido por el Ministro de Hacienda, el de Economía, el de Administración Territorial y el Consejero de Hacienda de cada Comunidad Autónoma. Se trata de un órgano consultivo y de deliberación.

<sup>10</sup> A medida que se iban produciendo los traspasos de competencias era necesario valorar el coste de cada una de ellas y entregar a la respectiva Comunidad Autónoma financiación por un importe equivalente, de modo que ésta pudiera asumir la prestación de los servicios contando con recursos suficientes para su ejercicio. La cuantificación del volumen de gasto asociado al ejercicio de las competencias transferidas se hizo en comisiones de negociación que no dispusieron de una metodología general hasta la promulgación del Acuerdo 1/1982 de 18 de febrero del Consejo de Política Fiscal y Financiera, por el que se reguló el método para el cálculo del coste efectivo de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas. Esencialmente se trataba de computar el valor monetario de cada transferencia identificando todos los elementos de coste para la Comunidad Autónoma que iba a recibir el servicio. En marzo de 1995 se acordó una modificación de dicho método de cálculo que supuso añadir como nuevo concepto de coste la inversión nueva.

- se acordara, en 1993, la participación del 15% de las Comunidades Autónomas en la cuota líquida del IRPF;
- se procediera, en 1994, a la reforma de la financiación de la sanidad autonómica;
- se establecieran mecanismos de coordinación del endeudamiento (a través de los Escenarios de Consolidación Presupuestaria acordados con las distintas Comunidades Autónomas) para reducir los niveles de déficit, con el propósito de permitir al sector público español cumplir con los límites fijados en Maastricht.

En estos momentos estaríamos, tras el Acuerdo alcanzado a finales de 1996 para el quinquenio 1997-2001, en una cuarta fase. La principal característica de este nuevo modelo es el aumento de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas propiciado por la cesión de cierta capacidad normativa sobre los tributos cedidos y por la cesión del 30% del IRPF.

A continuación, una vez descritos los rasgos generales que han caracterizado y caracterizan a la Hacienda Autonómica, vamos a analizar el comportamiento y el funcionamiento, a lo largo del tiempo, de las citadas fuentes de recursos previstas para las Comunidades Autónomas.

## **2. Las principales fuentes de recursos de las Comunidades Autónomas de régimen común**

### **2.1 Los tributos**

Los ingresos de tipo tributario de que disponen las Comunidades Autónomas proceden de:

a) **Los tributos cedidos.** Se trata de un conjunto de impuestos y tasas de titularidad estatal cuya administración, gestión (por delegación del Gobierno Central) y recaudación está en manos de las Comunidades Autónomas. Por tanto, la capacidad normativa sobre dichos tributos está en manos del Gobierno Central. En la LOFCA<sup>11</sup> se enumeran los tributos susceptibles de cesión a las Comunidades Autónomas. Son los siguientes:

- Impuesto sobre el Patrimonio Neto.
- Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales.
- Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.
- Impuesto general sobre las ventas en su fase minorista.
- Impuestos sobre consumos específicos en fase minorista.
- Tasas y exacciones sobre el juego.

---

<sup>11</sup> Artículos 10 y 11 y disposición transitoria tercera.



Dicha Ley menciona de forma expresa que no podrán ser objeto de cesión los impuestos sobre la renta personal o el beneficio de las sociedades, los impuestos sobre la producción o las ventas (con la excepción de los que recaigan en la fase minorista), los impuestos sobre el tráfico exterior o los recaudados mediante monopolios fiscales<sup>12</sup>.

El proceso de cesión de tributos se inició en 1982, con la cesión de tributos a Cataluña, y se completó prácticamente en 1986, con la única excepción de la Comunidad de Madrid, donde la cesión parcial de tributos, y en condiciones especiales, se produjo en 1990.

Hasta el año 1986 los tributos que se cedieron fueron: el Impuesto sobre el Patrimonio Neto, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, el de Transmisiones Patrimoniales, las tasas sobre el juego y el Impuesto de Lujo recaudado en destino, que se cedió a las Comunidades Autónomas hasta que no entrara en vigor el IVA. Sin embargo, una vez puesto en marcha el IVA, la cesión de la fase minorista de este impuesto a las Comunidades Autónomas de régimen común –que sí se concertó con las Haciendas Forales– se fue posponiendo y nunca ha llegado a ser una realidad<sup>13</sup>.

En el Acuerdo sobre Financiación Autonómica para el quinquenio 1987-1991 se pactó la cesión del Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados a partir del año 1988. No obstante, la menor capacidad recaudatoria de dicho impuesto no permitió compensar la pérdida de recursos que supuso la extinción del anterior Impuesto de Lujo.

El gráfico 1 muestra que el tributo cedido que goza actualmente de una mayor capacidad recaudatoria es el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales: en 1993 representó el 32,9% del total de recursos obtenidos por las Comunidades Autónomas a través del conjunto de tributos cedidos; le siguen las tasas y exacciones sobre el juego (22,9%)<sup>14</sup>.

---

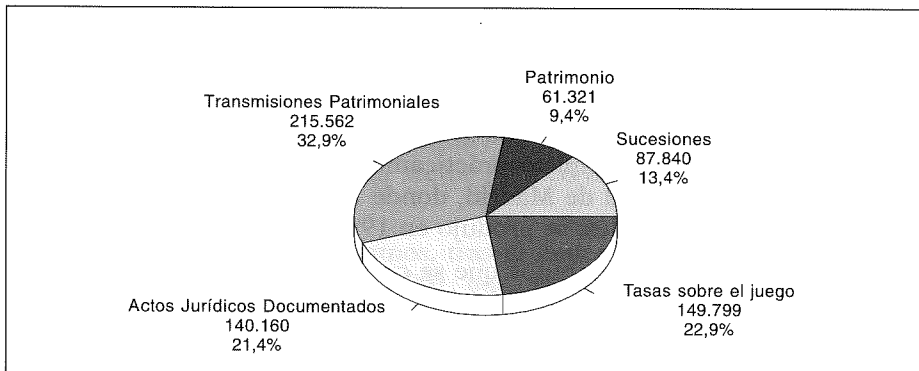
<sup>12</sup> El contenido de la LOFCA fue desarrollado por una ley-marco del año 1983 reguladora de la Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, a la cual se remiten una serie de leyes posteriores para cada una de las Comunidades Autónomas que reciben la cesión.

<sup>13</sup> Hay que señalar que el Impuesto de Lujo en destino que queda suprimido con la entrada en vigor del IVA era precisamente el de mayor capacidad recaudatoria. Suponía más de un 30% del total de ingresos que las Comunidades Autónomas obtenían a través del conjunto de tributos cedidos.

<sup>14</sup> El 27% de la recaudación obtenida mediante el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales corresponde a la Comunidad Autónoma de Madrid y el 20% a la de Cataluña; a continuación se encuentra Andalucía, con un 15%. Respecto a las tasas y exacciones sobre el juego, el 22% de la recaudación total obtenida corresponde a Andalucía, el 21% a Cataluña y el 15% a la Comunidad Valenciana.

En cuanto al resto de tributos cedidos, el porcentaje más elevado de recaudación se obtiene en Cataluña, ya que el 29% de la recaudación en concepto del Impuesto sobre Sucesiones corresponde a dicha Comunidad Autónoma (seguida de Madrid con un 21%), así como el 44% de la recaudación obtenida a través del Impuesto sobre el Patrimonio (seguida de la Comunidad Valenciana con un 13%) y el 31% de la recaudación por Actos Jurídicos Documentados (seguida de Andalucía con un 15%).

**Gráfico 1 – Recaudación real de tributos cedidos por los principales conceptos tributarios. En millones de pesetas. 1993**



**Fuente:** Elaboración ERA a partir de datos del Ministerio de Economía y Hacienda.

Para percibir la importancia cuantitativa que supone la recaudación de dichos tributos para las distintas Haciendas Autonómicas, podemos observar los indicadores A.1.3.1, A.1.3.2 y A.1.3.3 en el Anexo Estadístico, donde se recoge el porcentaje que representa cada una de las distintas partidas de ingresos sobre el total de recursos de los que disponen las Comunidades Autónomas. Los tributos cedidos tienen una importancia relativamente poco destacable para la mayoría de las Haciendas Autonómicas, a excepción de Baleares, donde la recaudación por tributos cedidos supone un 41,6%, y Aragón, Madrid, La Rioja y Murcia, donde dicho porcentaje excede el 30%; para el resto de las Comunidades Autónomas oscila entre el 7% y el 25%. Por grupos de Comunidades Autónomas, se constata que en las del artículo 151 los tributos cedidos representan un 11,9% del total de ingresos presupuestados, frente al 19,7% y al 31,2%, respectivamente, de las pluriprovinciales y uniprovinciales del artículo 143.

El último Acuerdo alcanzado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera sobre el modelo de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001 supone un cambio importante en relación a los tributos cedidos, que exige incluso la elaboración de una nueva ley de cesión de tributos a las Comunidades Autónomas y la aprobación de una ley orgánica de modificación de la LOFCA. Dicho cambio se basa fundamentalmente en el reconocimiento de cierta capacidad normativa sobre dichos tributos a las Comunidades Autónomas. Se prevé, por ejemplo, que las Comunidades Autónomas puedan regular, dentro de unos límites<sup>15</sup>, los siguientes aspectos:

- la tarifa y el mínimo exento del Impuesto sobre el Patrimonio Neto;

<sup>15</sup> Se pretende asegurar un grado de progresividad similar al del Estado.

— la tarifa del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, así como las reducciones de la base imponible de dicho impuesto en el caso de adquisiciones *mortis causa*;

— el tipo de gravamen del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y la del Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados en el caso de los documentos notariales;

— las exenciones, la base imponible, las cuotas fijas y las bonificaciones de las tasas sobre el juego.

Sin embargo, el cambio más significativo es el que hace referencia al IRPF. En el Proyecto de Ley de Cesión de Tributos a las Comunidades Autónomas del pasado mes de octubre de 1996 se reconoce la cesión parcial de dicho impuesto, cesión que dota de cierta capacidad normativa a las Comunidades Autónomas. En concreto, se prevé que, una vez calculada la base imponible del impuesto, el contribuyente deberá aplicar dos tarifas: una estatal y otra autonómica. Las Comunidades Autónomas podrán regular la tarifa autonómica aplicable a la base liquidable regular del impuesto, aunque con ciertos límites: su estructura deberá ser progresiva, sólo podrá establecerse una individual y otra conjunta y el resultado de la aplicación de la tarifa autonómica aprobada por la Comunidad Autónoma no podrá ser superior ni inferior en un 20% a la cuota que resultaría de aplicar la tarifa diseñada como base por el Estado.

También podrán regular las deducciones por circunstancias personales y familiares, por inversiones no empresariales y por aplicación de renta. En el Acuerdo se dice explícitamente que las deducciones empresariales serán las establecidas en la normativa del Impuesto sobre Sociedades. Con esta precisión y la regulación exhaustiva del concepto de residencia habitual —punto de conexión en la mayor parte de los tributos—, que se complementa con el establecimiento de cláusulas antielusivas y la creación de una Junta Arbitral para solucionar los conflictos que surjan en este punto, se intenta evitar que se produzcan cambios ficticios de residencia que den lugar a una competencia fiscal desleal entre Comunidades Autónomas.

**b) Los tributos propios.** Las Comunidades Autónomas pueden crear sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales, teniendo en cuenta las siguientes condiciones tipificadas en la LOFCA:

— no caer en la doble imposición, es decir, los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas no podrán afectar a hechos imposables gravados por el Estado;

— evitar la exportación fiscal, de modo que no puedan crearse impuestos que graven rendimientos ni bienes situados fuera del territorio de la Comunidad Autónoma;

— preservar la unidad del mercado interior, para lo cual quedan prohibidos los tributos que supongan un obstáculo efectivo a la libre circulación de mercancías o factores productivos.

Asimismo, se reconoce la posibilidad de establecer tributos propios sobre materias impondibles reservadas a las Haciendas Locales. En este caso, éstas deberán ser compensadas por la pérdida de ingresos sufrida.

También forman parte de los tributos propios de las Comunidades Autónomas las tasas vinculadas a los servicios transferidos. Es decir, la LOFCA dispone que el traspaso de servicios que conlleven el cobro de una tasa implica que dicha tasa pasa a ser considerada un tributo propio de la Comunidad Autónoma, con lo cual ésta adquiere no sólo el derecho a la recaudación, sino también la competencia normativa sobre dicha tasa.

Cataluña fue la primera Comunidad Autónoma que creó dos tributos propios: en 1981 introdujo el canon de saneamiento de aguas y el impuesto sobre el juego del bingo. Posteriormente han ido surgiendo otros impuestos propios en otras Comunidades Autónomas. Recaen básicamente en tres tipos de materias:

— *El juego del bingo.* El impuesto sobre este juego ha sido implantado en Asturias, Cataluña, Murcia, Comunidad Valenciana, Galicia, Castilla-La Mancha, Cantabria y Baleares.

— *Explotaciones agrarias deficientemente aprovechadas.* Se trata de un impuesto que pretende gravar la diferencia entre el rendimiento medio potencial y el obtenido realmente. Figuras de este tipo han sido creadas en Andalucía (Impuesto sobre tierras infrutilizadas), Extremadura (Impuesto sobre dehesas en deficiente aprovechamiento e Impuesto sobre regadíos infrutilizados) y Asturias (Impuesto sobre fincas infrutilizadas). Sin embargo, se trata de impuestos que no han llegado a ser aplicados.

— *Impuestos sobre recursos hidráulicos y con fines medioambientales.* Son, por ejemplo, los establecidos por Cataluña en forma de canon de infraestructura hidráulica y de saneamiento de aguas (este último implantado también en Madrid, Navarra, Baleares, Comunidad Valenciana, Galicia, Asturias y La Rioja) y el impuesto balear sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente.

Cabe destacar, asimismo, la existencia en Canarias (fruto de su peculiar régimen fiscal) de un impuesto propio sobre combustibles derivados del petróleo, de una alta capacidad recaudatoria en comparación con la del resto de tributos creados por las otras Comunidades Autónomas, y un impuesto sobre cotos de caza en Extremadura.

La obtención de recursos a través de tributos propios se ha centrado básicamente en el gravamen sobre el juego y, más recientemente, en la imposición medioambiental, con la excepción del impuesto canario sobre combustibles. En los indicadores A.1.3.1, A.1.3.2 y A.1.3.3 en el Anexo Estadístico se observa cuál ha sido la recaudación correspondiente al año 1993 de los tributos propios creados por las distintas Comunidades Autónomas. A partir de los datos de dichas tablas podemos afirmar que se tra-

ta de una fuente de recursos de gran importancia a nivel cualitativo, ya que permite a las Comunidades Autónomas ejercer su autonomía financiera, pero prácticamente insignificante desde un punto de vista cuantitativo.

c) **Los recargos.** La LOFCA reconoce a las Comunidades Autónomas la posibilidad de establecer recargos sobre los tributos cedidos o sobre el IRPF siempre que se cumplan dos condiciones:

- que la implantación del recargo no suponga una reducción de los ingresos del Estado;
- que no se desvirtúe la naturaleza del impuesto sobre el cual se establece el recargo.

Además, a las Comunidades Autónomas uniprovinciales se les concede la posibilidad de fijar un recargo sobre el Impuesto Municipal sobre Actividades Económicas (IAE).

En la práctica, la mayoría de las Comunidades Autónomas de régimen común (Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia y Murcia) han establecido recargos sobre las tasas del juego. Las Comunidades Autónomas uniprovinciales, por su parte, han aplicado recargos sobre el IAE, en porcentajes que van desde el 25% en La Rioja hasta el 40% en Asturias, Cantabria y Madrid.

Respecto a los recargos sobre el IRPF, en 1987 la Comunidad Autónoma de Madrid intentó hacer uso de dicha posibilidad, hecho que generó un recurso de inconstitucionalidad. Una vez confirmada su constitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional, el recargo fue anulado por la propia Asamblea de dicha Comunidad Autónoma.

El conjunto de los ingresos propios (tributos cedidos, tributos propios y recargos) aporta a las Haciendas Autonómicas el 20% del total de ingresos presupuestado por las Comunidades Autónomas. Buena parte de ese porcentaje corresponde a los tributos cedidos, lo que es especialmente significativo si se tiene en cuenta que dichos tributos son el instrumento más limitado, al carecer de capacidad normativa.

## *2.2 Las subvenciones*

Las Comunidades Autónomas han recibido varios tipos de subvenciones que pueden ser agrupadas en: subvenciones para financiar los servicios públicos transferidos y las destinadas a reducir las diferencias en los niveles de renta y riqueza. En este subapartado pretendemos describir y analizar el funcionamiento de estos tipos de subvenciones durante las distintas fases del sistema de financiación autonómica.

## Las subvenciones para financiar los servicios públicos transferidos

Las Comunidades Autónomas han recibido distintos tipos de subvenciones que pueden ser clasificadas dentro de esta tipología:

- la subvención incondicionada que reciben a través de un porcentaje de participación en los ingresos tributarios del Estado;
- la subvención que obtienen desde el año 1993 en forma de participación en la cuota líquida del IRPF recaudada en su territorio;
- las asignaciones presupuestarias para garantizar un nivel mínimo de servicios públicos fundamentales, que, aunque previstas en los textos legales, nunca se han puesto en práctica;
- una serie de subvenciones específicas o condicionadas.

A continuación se analizan los rasgos más significativos de cada una de ellas.

a) **El Porcentaje de Participación en los Ingresos Tributarios del Estado (PPI).** La LOFCA establece que la *financiación básica* de las Comunidades Autónomas de régimen común está constituida por los tributos cedidos, las tasas afectas a los servicios transferidos y la participación en los ingresos del Estado. En realidad, la subvención incondicionada que las Comunidades Autónomas han recibido a través del porcentaje de participación en los impuestos estatales no cedidos ha constituido la vía más importante para financiar las necesidades de gasto vinculadas a las competencias transferidas.

Durante el «período transitorio», la subvención que las Comunidades Autónomas recibieron en forma de porcentaje de participación en los impuestos estatales se determinó teniendo en cuenta el mandato de la LOFCA, según el cual debía garantizarse la financiación de los servicios transferidos con una cantidad igual al *coste efectivo* de los servicios en el territorio de la Comunidad Autónoma en el momento de ser transferidos. Esto exigió –tal como se ha mencionado anteriormente– la elaboración de una metodología de cálculo para determinar dicho coste efectivo; una vez cuantificado, se deducía del mismo el importe de la recaudación procedente de los tributos cedidos. El PPI se obtenía dividiendo el resultado anterior entre los ingresos del Estado por impuestos directos e indirectos<sup>16</sup>.

<sup>16</sup>  $PPI_i^{(t)} = (CE^{(t-1)}_i - TC^{(t-1)}_i) / IE^{(t-1)}$ , siendo CE el coste efectivo, TC los tributos cedidos e IE los impuestos directos e indirectos del Estado;  $t$  indica el año e  $i$  la Comunidad Autónoma.

Para obtener el volumen de recursos que una Comunidad  $i$  debía recibir a través del PPI se aplicaba:  $RPPI_i^{(t)} = PPI_i^{(t)} * IE^{(t)}$ .

Así pues, el PPI debía ser calculado cada año.

Dos fueron los problemas principales que se detectaron en la aplicación de este mecanismo. En primer lugar, desaparecían los incentivos para gestionar adecuadamente los tributos cedidos, ya que un aumento en la recaudación de tales tributos suponía una disminución del PPI. En segundo lugar, se producía el llamado «efecto financiero»: los ingresos de las Comunidades Autónomas crecían más rápidamente que sus necesidades de gasto, debido a que los primeros evolucionaban según el incremento en los recursos tributarios del Estado (la recaudación impositiva del Estado crecía de forma muy rápida por aquel entonces debido a la tendencia al alza de la presión fiscal tras la reforma de 1978), mientras que sus necesidades (el coste efectivo) aumentaban a un ritmo más lento.

Con el Acuerdo de 1986, que aprobaba el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1987-1991, se superaban los citados problemas y se ponía en marcha una metodología de cálculo del PPI basada, tal como dispone el artículo 13 de la LOFCA, en una serie de variables socioeconómicas. Los principales cambios que supone la nueva metodología se resumen en los siguientes puntos:

— El PPI no deberá ser calculado cada año, sino que se fija un valor permanente para todo el quinquenio.

— La participación no se calculará sólo sobre los impuestos directos e indirectos del Estado. Se añaden a éstos las cotizaciones a la Seguridad Social y por desempleo y se excluyen los tributos susceptibles de cesión a las propias Comunidades Autónomas y la aportación al presupuesto de la Comunidad Europea. A esta nueva base de referencia se la conoce como Ingresos Tributarios Ajustados Estructuralmente (ITAE).

— Los recursos que las Comunidades Autónomas van a recibir a través del PPI adquieren una mayor estabilidad por el hecho de que su evolución está ligada a la del ITAE, aunque se establece que el crecimiento de dichos recursos no puede superar el incremento nominal del PIB ni resultar inferior al llamado «gasto estatal equivalente del Estado», definido en el propio Acuerdo.

— Las variables utilizadas para la determinación del PPI que corresponde a cada Comunidad Autónoma son la población, la insularidad, la superficie, las unidades administrativas, la pobreza relativa y el esfuerzo fiscal. Las ponderaciones otorgadas a dichas variables son distintas según los dos bloques de competencias susceptibles de ser financiadas<sup>17</sup>. Es decir, para la financiación de las competencias comunes a todas las Comunida-

---

<sup>17</sup> Según el punto 3.1.1 del Acuerdo de 1986, «las Comunidades Autónomas pueden dividirse, en cuanto a su techo competencial estatutario, en dos grupos: el primero, formado por las de máximo techo, aquellas que tienen competencias en materia del artículo 151 de la Constitución Española, y que para simplificar, en este Método se denominan de forma genérica “competencias de Educación” o “materias del artículo 151”, y el segundo por las demás Comunidades».

des Autónomas se aplican unas ponderaciones distintas de las que se definen para la financiación de las competencias de educación; por ejemplo, en este último caso a la variable población se le aplica una ponderación más alta (84,4%) que en el caso de las competencias comunes (59%).

El Acuerdo de 1992 no introduce cambios significativos en el cálculo del PPI y vuelve a considerarlo la pieza clave del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas. Los rasgos generales continúan siendo los mismos: la base de cálculo del PPI es el ITAE; se respetan las principales variables utilizadas para la distribución de los recursos a las distintas Comunidades Autónomas; se mantienen las reglas de evolución con el tope máximo y mínimo... Sin embargo, conviene destacar algunos cambios:

- se incrementa notablemente la ponderación de la variable población;
- se introduce una nueva variable de reparto: la *dispersión geográfica*;
- disminuye el peso de las variables redistributivas: pobreza relativa y esfuerzo fiscal;
- se instaure un complejo sistema de reglas de modulación que sirven a la vez de cláusulas de garantía o topes máximos de crecimiento y cuyo objetivo es evitar diferencias muy acusadas en los resultados de aplicación de los criterios de ponderación entre las distintas Comunidades Autónomas.

El último Acuerdo sobre el modelo de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001 no introduce cambios significativos en el cálculo del PPI. Concretamente, se toman como base los recursos obtenidos por cada Comunidad Autónoma en concepto de PPI correspondientes al año 1986 y se actualizan de acuerdo con la tasa de crecimiento del ITAE. Como resultado de la cesión del IRPF, la Participación en Ingresos del Estado (PIE) se reduce en la misma medida en que aumenta la recaudación correspondiente a la tarifa autonómica y a la participación territorializada del IRPF.

El aspecto más novedoso, sin embargo, es la creación del denominado Fondo de Garantía para asegurar la obtención de un volumen mínimo de recursos a todas las Comunidades Autónomas y eliminar los potenciales desequilibrios que se podrían generar por el cambio de modelo. Los recursos del Fondo de Garantía se aplicarán a los siguientes puntos:

- *Límite mínimo de evolución de los recursos por IRPF.* En el quinquenio de vigencia del Acuerdo el incremento de los recursos que cada Comunidad Autónoma recibe a través de la tarifa complementaria o autonómica del IRPF o a través de la participación territorializada en dicho impuesto debe ser igual, como mínimo, al incremento del PIB estatal expresado en términos nominales. Si el incremento del PIB es superior a la recaudación del Estado por IRPF se asegura un crecimiento mínimo igual al 90% del incremento del IRPF estatal.



— *Garantía de suficiencia dinámica.* Tiene como objetivo evitar que la distinta evolución de los mecanismos financieros del sistema conduzcan a grandes diferencias territoriales en el reparto del volumen total de los recursos. Para ello se garantiza que el incremento de los recursos de cada Comunidad Autónoma no será inferior al 90% del incremento de los recursos del conjunto de las Comunidades Autónomas.

— *Capacidad de cobertura de la demanda de servicios públicos.* Con esta garantía se pretende reducir las diferencias que puedan existir entre las Comunidades Autónomas en la financiación por habitante una vez que se haya completado el traspaso de competencias de educación no universitaria. Se garantiza que en el quinto año del quinquenio la financiación por habitante en una Comunidad Autónoma no podrá ser inferior al 90% de la financiación media por habitante del conjunto de las Comunidades Autónomas.

En los indicadores A.1.3.1, A.1.3.2 y A.1.3.3 en el Anexo Estadístico puede observarse la importancia cuantitativa que los recursos procedentes del PPI han tenido para las distintas Comunidades Autónomas. En 1993 dichos recursos supusieron más del 35% del volumen total de ingresos no financieros (excluyendo el endeudamiento)<sup>18</sup> en la mayor parte de las Comunidades Autónomas.

b) **La participación de las Comunidades Autónomas en la cuota líquida del IRPF recaudada en su territorio.** En octubre de 1993 se aprueba el llamado «Procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas». Básicamente, este procedimiento consiste en desdoblar en dos la subvención incondicionada que las Comunidades Autónomas reciben a través del PPI, de modo que a la anterior participación global en ingresos se une una participación territorializada en el IRPF, que se fija en el 15% de la cuota líquida recaudada en cada Comunidad Autónoma. Dicha participación en el IRPF se deduce del antiguo PPI.

La financiación entregada a una Comunidad Autónoma (i) en concepto de PPI (F) será igual a una cantidad de recursos calculada en función de las variables económicas y demográficas (A(Z)) de dicha Comunidad Autónoma comentadas anteriormente (la población, la superficie...), menos la recaudación normativa estimada de tributos cedidos y tasas transferidas (IC\*), más una cantidad de recursos que depende del esfuerzo fiscal de cada Comunidad Autónoma en el IRPF ( $IR_i - IR_i^*$ ), siendo  $IR_i$  la recaudación real del IRPF en el año 1990, que es tomado como año base, e  $IR_i^*$  la recaudación estimada:

$$F = A(Z) - IC^* + 0,15 (IR_i - IR_i^*)$$

<sup>18</sup> Concretamente, en 1993 el 31,7% del total de ingresos no financieros presupuestado por el conjunto de Comunidades Autónomas procede del PPI.

En la práctica, y para el año 1993, se consideró  $IR_i = IR_i^*$ , de modo que el nuevo Acuerdo no tuvo ninguna repercusión en términos monetarios: las Comunidades Autónomas recibieron la misma cantidad de recursos que hubieran recibido en caso de no haber existido el Acuerdo. En cambio, a partir de 1994 y hasta 1996, la recaudación estimada ( $IR_i^*$ ) se mueve de acuerdo con la tasa de crecimiento del ITAE, del PIB o del gasto estatal equivalente –según cual sea el índice que prevalezca–, mientras que la recaudación real del IRPF ( $IR_i$ ) crece en relación a su propia tasa de crecimiento. Por tanto,  $IR_i$  ya no será igual a  $IR_i^*$  sino mayor, por lo cual este nuevo mecanismo sí va a suponer, a partir de 1994, un aumento de recursos para las Comunidades Autónomas. Asimismo se establecen una serie de reglas de garantía financiera, con el objeto de que ninguna Comunidad Autónoma pierda recursos con la aplicación del nuevo Acuerdo y ninguna de ellas obtenga un incremento de recursos demasiado grande. Se fijan, pues, unos topes máximos y mínimos.

En algunas Comunidades Autónomas con reducido techo competencial y elevada capacidad fiscal la aplicación de la participación del 15% en el IRPF supondría unos ingresos superiores al PPI vigente y, en consecuencia, una transferencia de la Comunidad Autónoma hacia la Administración Central. Para evitar esta situación, se reduce dicho porcentaje. Así, en Baleares y Aragón se aplica el 10% y en Madrid el 5%. Además, cabe tener en cuenta que este sistema no se aplica en las Comunidades de Castilla y León, Galicia y Extremadura, puesto que votaron en contra de la propuesta.

La cesión del 15% de la cuota líquida del IRPF ha supuesto para las Haciendas Autonómicas un incremento insignificante de ingresos. Concretamente, para el año 1994, significó un incremento de recursos para el conjunto de las Comunidades Autónomas cifrado en 9.758 millones, aproximadamente el 1% del total de recursos no financieros por ellas presupuestado<sup>19</sup>.

c) **Las asignaciones presupuestarias para garantizar un nivel mínimo de servicios públicos.** Dentro del capítulo de subvenciones destinadas a financiar los servicios transferidos, la LOFCA, en su artículo 15, contempla la *posibilidad* de que las Comunidades Autónomas, en caso de que se encuentren en una situación de insuficiencia de recursos, reciban unas asignaciones presupuestarias complementarias con cargo a los Presupuestos Generales del Estado destinadas a *garantizar un nivel mínimo de servicios públicos fundamentales* en todo el territorio. A pesar de que en distintos Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera se ha reiterado la necesidad de organizar dichas asignaciones, es bien sabido que hasta el

---

<sup>19</sup> Las Comunidades Autónomas para las cuales la cesión del 15% del IRPF aportó, en términos absolutos, un mayor volumen de recursos fueron, por este orden, Andalucía, Cataluña y la Comunidad Valenciana.

momento se trata de un mecanismo inexistente. Cabe señalar que en el nuevo Acuerdo de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001 se vuelve a reiterar la necesidad de poner en marcha este tipo de asignaciones complementarias. Dado que en los Presupuestos Generales del Estado para 1997 se prevé una partida destinada a dichas asignaciones, quizás finalmente se harán efectivas.

d) **Subvenciones específicas.** Las subvenciones condicionadas ligadas a los servicios transferidos han constituido una parte importante de los recursos de las Haciendas Autonómicas, como reflejan los citados indicadores del Anexo Estadístico. Son ingresos que las Comunidades Autónomas reciben en forma de transferencias del Gobierno Central condicionadas a su utilización; por ejemplo, deben ser destinadas obligatoriamente a gastos de inversión, ser concedidas a terceros o bien aplicarse a la prestación de servicios predeterminados por el propio Gobierno Central. La mayoría de estas subvenciones son, pues, de titularidad estatal (es el Gobierno quien predetermina su finalidad) y de gestión autonómica y están vinculadas a los servicios transferidos.

También estarían dentro de esta categoría los ingresos que las Comunidades Autónomas obtienen por medio de convenios de inversión conjunta con la Administración Central, a través de los cuales estas últimas reciben recursos adicionales para ejecutar inversiones en materias propias de su competencia. De este modo, las Comunidades Autónomas reciben un complemento que les permite aumentar el capital destinado a la prestación de servicios transferidos; también en esta línea cabría incluir los llamados «contratos-programa». Se trata de un instrumento de financiación no reglado y repartido de forma bilateral y discrecional por la Administración Central.

### **Las subvenciones para reducir las diferencias en los niveles de renta y riqueza**

Existen dos tipos de subvenciones que las Comunidades Autónomas reciben con la finalidad de hacer efectivo el principio de solidaridad: las procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial y las que se reciben tras la adhesión de España a la Unión Europea con el objetivo de impulsar las políticas de cohesión e integración regional a nivel europeo.

a) **El Fondo de Compensación Interterritorial (FCI).** Se trata de un fondo cuyo volumen global no puede ser inferior al 30% de la inversión pública aprobada en los Presupuestos Generales del Estado y que debe ser destinado obligatoriamente a gastos de inversión.

En cuanto al funcionamiento y a la propia intención del FCI se pueden distinguir dos fases claramente diferenciadas: la que va desde 1982 a 1990 y la que se inicia a partir de este último año con la aprobación de una nueva Ley del FCI.

Durante la primera etapa<sup>20</sup>, la distribución de dicho fondo entre las Comunidades Autónomas se hacía en función de las siguientes variables: el 70% se distribuía en forma inversamente proporcional a la renta por habitante de cada territorio, el 20% en forma directamente proporcional al saldo migratorio, el 5% en forma directamente proporcional a la tasa de paro y el 5% en forma directamente proporcional a la superficie de cada Comunidad Autónoma. Además, se estimó el *hecho insular* aumentando la cantidad que les correspondía a tales territorios insulares en un 5% más un 1% por cada 50 kilómetros de distancia a la Península.

A la vista de dichas variables, se puede afirmar que se trataba de un instrumento de financiación redistributivo y, por tanto, independiente del nivel competencial asumido. Sin embargo, en la práctica, y debido a la exclusión de la inversión nueva en la determinación del coste efectivo de los servicios transferidos, los recursos procedentes del FCI se convirtieron en una subvención de carácter condicionado que debía ser utilizada para financiar los proyectos de inversión vinculados a las competencias que las Comunidades Autónomas iban asumiendo. De este modo, se le estaba pidiendo al FCI que cumpliera con dos objetivos incompatibles, imposibles de alcanzar simultáneamente: el de *solidaridad* y el de *suficiencia*. El FCI, calculado a través de variables claramente *redistributivas*, no proporcionaba a algunas Comunidades Autónomas los recursos *necesarios* para poder hacer frente a la inversión nueva vinculada a las competencias que les habían sido transferidas.

Esta situación contradictoria, junto con el comportamiento inesperado de la variable de saldo migratorio, motivó la revisión del FCI<sup>21</sup> en 1990. Se acentuó su papel como instrumento de política regional, con objetivos redistributivos, y se eliminó su carácter de instrumento de financiación, el cual debería ser asumido por otros mecanismos incondicionados, básicamente a través del PPI. Los principales cambios que se introdujeron fueron dos:

— beneficiarias del FCI no son todas las Comunidades Autónomas, sino sólo aquellas cuya renta *per cápita* es inferior al 70% de la renta *per cápita* media europea<sup>22</sup>;

---

<sup>20</sup> En ella se toma como referencia legislativa el Acuerdo 2/81 de 16 de septiembre sobre criterios de distribución del FCI, cuyo contenido quedó posteriormente recogido en la Ley 7/84 de 31 de marzo del Fondo de Compensación Interterritorial.

<sup>21</sup> Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial.

<sup>22</sup> En 1995 recibieron recursos procedentes del FCI 10 Comunidades Autónomas: Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia y Murcia.

El reparto de los recursos entre dichas Comunidades Autónomas se realiza teniendo en cuenta las siguientes variables: la población (87,5%), el saldo migratorio (1,6%), el número de parados (1%), la superficie (3%) y la dispersión de la población (6,9%). El resultado obtenido de esta distribución se corrige en función de la pobreza relativa y del hecho insular.

— se coordina el FCI con los fondos estructurales de la Unión Europea, con el objetivo de vincular todos los instrumentos de política regional que tuvieran como finalidad la consecución de objetivos de carácter compensador y solidario.

En el reciente Acuerdo sobre financiación autonómica no hay ninguna reseña textual al FCI. En el acuerdo séptimo —«Establecimiento de instrumentos de solidaridad que garanticen la evolución y distribución de los recursos del modelo»— las referencias al principio de solidaridad y a los mecanismos de redistribución se reducen al Fondo de Garantía, descrito anteriormente.

**b) Los fondos estructurales de la Unión Europea.** Los recursos que España recibe procedentes de la Unión Europea se transfieren a las Comunidades Autónomas si han de ser invertidos en sectores o actividades que son de su competencia. Estos fondos se canalizan básicamente a través de:

— El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), destinado a financiar infraestructuras y otras inversiones directamente productivas en las regiones con un nivel de desarrollo inferior a la media europea. A partir de 1990, y dado que sus objetivos coinciden con los del FCI, se han establecido medidas de coordinación entre ambos. Casi dos tercios del total de los recursos que las Comunidades Autónomas reciben a través de fondos estructurales europeos proceden de este fondo.

— El Fondo Social Europeo (FSE) financia inversiones en capital humano y formación con el objetivo de mejorar la preparación de la población y adecuarla a las necesidades del mercado laboral.

— El Fondo Europeo de Orientación y Garantía (FEOGA), que tiene como finalidad mejorar las estructuras agrarias.

El volumen de recursos que las Comunidades Autónomas reciben a través de dichos fondos ha ido creciendo de forma significativa: de un total de 57.942 millones de pesetas en 1989 se pasó a 293.571 en 1993. Desde 1991, los recursos que proporcionan los fondos europeos superan a los del FCI; en dicho año, el volumen de recursos procedentes del FCI fue de 128.845 millones de pesetas, frente a 130.640 aportados por los fondos europeos. Esta diferencia ha ido aumentando a lo largo de los últimos años, lo cual permite afirmar que el principal instrumento de política de desarrollo regional lo constituyen dichos fondos europeos y no el creado para ello en España, el FCI.

Antes de terminar este subapartado destinado a analizar las distintas subvenciones que las Comunidades Autónomas han ido recibiendo, hay que señalar que las *subvenciones* han sido la principal vía de obtención de recursos de estas instituciones. Los datos contenidos en los indicadores A.1.3.1, A.1.3.2 y A.1.3.3 en el Anexo Estadístico permiten comprobar que

el 79,8% de los ingresos no financieros (sin contabilizar los vinculados al endeudamiento) presupuestados por las Comunidades Autónomas en 1993 procedían de transferencias del Gobierno Central, con lo que el grado de dependencia financiera de aquéllas queda suficientemente demostrado.

### 2.3 *El recurso al endeudamiento*

La posibilidad que se otorga a las Comunidades Autónomas de recurrir al endeudamiento está regulada por la LOFCA (artículo 14), la cual establece las siguientes limitaciones:

— Las Comunidades Autónomas pueden endeudarse por un plazo superior a un año siempre que el importe total del crédito sea destinado exclusivamente a gastos de inversión y siempre que el importe de las anualidades de amortización, por capital e intereses, no exceda del 25% de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma.

— Las Comunidades Autónomas pueden realizar operaciones de crédito por un plazo inferior a un año con el objetivo de cubrir necesidades transitorias de tesorería.

— Las Comunidades Autónomas necesitan la autorización del Estado si desean concertar operaciones de crédito en el extranjero o emitir deuda o cualquier otra apelación al crédito público.

— Las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas deben coordinarse entre sí y con la política de endeudamiento del Estado. Esta coordinación se ha intensificado tras el Tratado de Maastricht con objeto de cumplir las condiciones para la convergencia de España con los países centrales de la Unión Europea. Con este fin se han elaborado los llamados Escenarios de Consolidación Presupuestaria, donde se fijan los objetivos anuales de deuda máxima para cada Comunidad Autónoma.

Si se observa la evolución del endeudamiento de las Comunidades Autónomas, se aprecia una fuerte expansión a partir de 1990. Tal como indican C. Monasterio y J. Suárez Pandiello<sup>23</sup>, las principales causas se atribuyen a las propias deficiencias del sistema de financiación autonómica, que generan una insuficiencia de recursos para hacer frente a las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas. Esta insuficiencia debe ser cubierta apelando al crédito. También se recurre a este instrumento financiero como mecanismo generador de ilusión fiscal en los contribuyentes, ya que de su uso se extraen beneficios políticos superiores a los que se obtendrían mediante la elevación de la presión fiscal.

---

<sup>23</sup> Monasterio, C. y Suárez Pandiello, J., *Manual de Hacienda Autonómica y Local*, Ariel, Barcelona, 1996, p. 225.

La tabla 3 muestra que las Comunidades Autónomas más endeudadas son, en pesetas *per cápita*, Navarra, Cataluña, País Vasco y Galicia; las menos endeudadas son las dos Castillas. Asimismo, cabe resaltar que el volumen de endeudamiento supone para Navarra el 11,7% del PIB y para el conjunto de Comunidades Autónomas casi el 6%.

**Tabla 3 – Endeudamiento acumulado por cada Comunidad Autónoma. Diciembre de 1995**

Comunidades Autónomas	Endeudamiento (en miles de millones de pesetas)	Endeudamiento <i>per cápita</i> (en pesetas)	Porcentaje de endeudamiento sobre el PIB (1)
<b>Comunidades Autónomas uniprovinciales (art. 143)</b>			
Asturias	66	61.155	3,7
Baleares	46	61.815	2,6
Cantabria	35	66.630	3,8
Madrid (2)	421	83.279	3,8
Murcia	89	82.665	5,2
La Rioja	22	83.590	4,1
Total Comunidades Autónomas uniprovinciales (art. 143)	679	77.655	3,8
<b>Comunidades Autónomas pluriprovinciales (art. 143)</b>			
Aragón	109	92.296	4,6
Castilla-La Mancha	75	45.341	3,0
Castilla y León	131	52.606	3,1
Extremadura	73	69.757	5,5
Total Comunidades Autónomas pluriprovinciales (art. 143)	388	60.893	3,7
<b>Comunidades Autónomas artículo 151</b>			
Andalucía (3)	690	97.458	7,4
Cataluña	965	158.366	7,2
Canarias (4)	114	73.761	4,4
Comunidad Valenciana (4)	415	105.851	6,1
Galicia	331	121.900	8,7
Total Comunidades Autónomas artículo 151	2.515	117.771	7,0
<b>Comunidades Autónomas forales</b>			
Navarra	131	249.816	11,7
País Vasco	293	141.843	6,7
Total Comunidades Autónomas forales	424	163.703	7,7
<b>Total Comunidades Autónomas</b>	<b>4.006</b>	<b>102.559</b>	<b>5,7</b>

(1) Datos provisionales.

(2) Artículo 144c. Territorios uniprovinciales que no tengan entidad regional histórica.

(3) Artículo 151.1.

(4) Se suele incluir entre las Comunidades Autónomas de autonomía plena a las Comunidades Autónomas asimiladas (Canarias y Comunidad Valenciana), aunque respecto a ellas no encaje ni la denominación de Comunidad Autónoma del artículo 151 ni la de vía rápida.

**Fuente:** Elaboración ERA a partir de Banco de España, *Boletín Estadístico*, noviembre 1996.

### 3. El debate actual sobre la financiación

No podemos terminar este análisis de la financiación autonómica sin referirnos al debate político y social actual.

#### 3.1 *Algo más que un acuerdo poselectoral*

Algunos podrían pensar que el modelo de financiación autonómica ahora propuesto por el Gobierno es el resultado de una coyuntura electoral. Tanto la cesión del 15% del IRPF en 1993 como el nuevo modelo de financiación acordado por el Gobierno Central y un buen número de Comunidades Autónomas en septiembre de 1996 se han producido tras dos confrontaciones electorales y han aparecido a los ojos de muchos como la contrapartida o precio que se ha pagado por el apoyo de los parlamentarios de CiU para poder formar Gobierno. Sin negar la importancia que la coyuntura electoral haya tenido, conviene no olvidar que la financiación autonómica es un proceso aún no cerrado y que como tal está sujeto a las cambiantes circunstancias del proceso de descentralización política seguido en nuestro país.

España es en estos momentos uno de los países europeos más equilibrados desde el punto de vista territorial. Con el sistema de financiación autonómica vigente hasta 1996, el denominado «sistema LOFCA», se ha logrado que las diferencias en renta familiar disponible hayan ido disminuyendo desde la implantación del sistema autonómico. Como señala el Presidente de la Comunidad de Castilla-La Mancha, José Bono, «de la lectura atenta del informe *-Desigualdad y pobreza en España*, elaborado por el INE y la Universidad Autónoma de Madrid- y de sus conclusiones, devienen reflexiones sobre el modelo de financiación autonómica como instrumento de cohesión territorial. Si entre 1981 y 1991 la velocidad de reducción de las desigualdades territoriales fue notablemente superior a la desarrollada en los siete años anteriores, es decir, entre 1974 y 1981, se podría convenir que ello ha sido posible gracias a una voluntad por igualar un territorio, como el español, que en la década de los 70 se encontraba deficientemente vertebrado, con profundas desigualdades de renta y riqueza, y con extensas zonas de sombra económica y social»<sup>24</sup>. Así pues, se puede decir que con el sistema LOFCA se ha conseguido dar una respuesta adecuada al principio de solidaridad interterritorial.

Desde otro punto de vista, la evolución del proceso de descentralización política determina que la situación competencial de las Comunidades Autónomas sea hoy radicalmente distinta a la de 1986, año en que se pone en

---

<sup>24</sup> Bono, J., «Acuerdo para la convivencia», *Dirección y Progreso*, n. 150, 1996, p. 23.



marcha el llamado «período definitivo» del sistema LOFCA. A medida que las Comunidades Autónomas van adquiriendo mayor autonomía política, que se traduce en más competencias, se hace más necesaria una mayor autonomía financiera. «El problema actual deriva del hecho de que, transcurridas casi dos décadas desde la promulgación de la Constitución persisten las características de un sistema provisional, cuya lógica tenía sentido en el período transitorio de las transferencias, pero que carece de fundamento en el momento presente»<sup>25</sup>. El resultado es que el modelo de financiación vigente hasta 1996 no garantiza adecuadamente el principio de autonomía financiera y corresponsabilidad fiscal.

Nos encontramos así ante un modelo de financiación que ha dado respuesta al principio de solidaridad, pero que, a medida que iba avanzando el proceso de descentralización política, mostraba un claro déficit respecto al principio de autonomía financiera y corresponsabilidad fiscal. Desde todas las Comunidades Autónomas se reconoce la necesidad de incrementar su autonomía financiera. Sin embargo, dotar de mayor autonomía financiera a las Comunidades Autónomas implica necesariamente alterar la situación anterior, resultado de un difícil proceso de acuerdo en el que acabó alcanzándose el consenso, e incrementar las desigualdades. Por ello, el debate en torno al nuevo Acuerdo se centra en la ruptura del consenso que sobre este tema se había alcanzado hasta ahora y en el cumplimiento del principio de solidaridad. Respecto a este segundo aspecto, dos son los temas básicos de discusión:

- los instrumentos elegidos para lograr una mayor autonomía financiera;
- la capacidad de las medidas complementarias propuestas para corregir las desigualdades que se van a derivar de la mayor autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

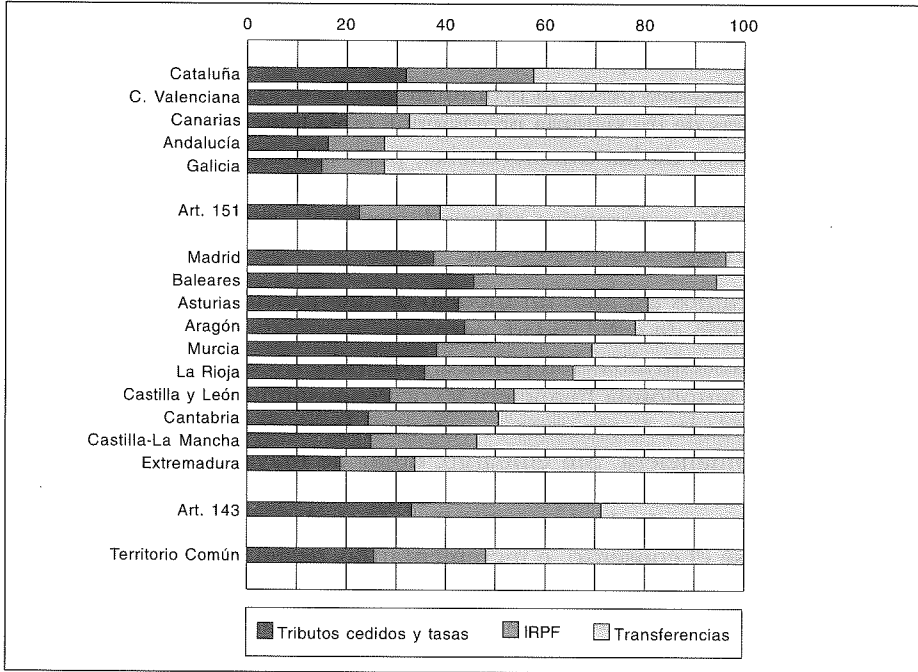
### *3.2 Aumenta notablemente la autonomía financiera y la corresponsabilidad fiscal*

En el nuevo Acuerdo de financiación autonómica se reconoce explícitamente como objetivo básico que las Comunidades Autónomas alcancen un mayor grado de autonomía en el ingreso. Es unánime la opinión de que, en efecto, va a aumentar considerablemente la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas de régimen común que acaben aceptando el nuevo modelo y, por tanto, aumentará también su corresponsabilidad fiscal. En los gráficos 2 y 3 se puede comprobar este incremento de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas tras la aplicación del Acuerdo: el

---

<sup>25</sup> Bizcarrondo, A., «Repéreciones del actual sistema de financiación autonómica», *Dirección y Progreso*, n. 150, 1996, p. 66.

**Gráfico 2 – Estructura financiera de las Comunidades Autónomas de régimen común. Situación actual. En porcentaje. 1996**



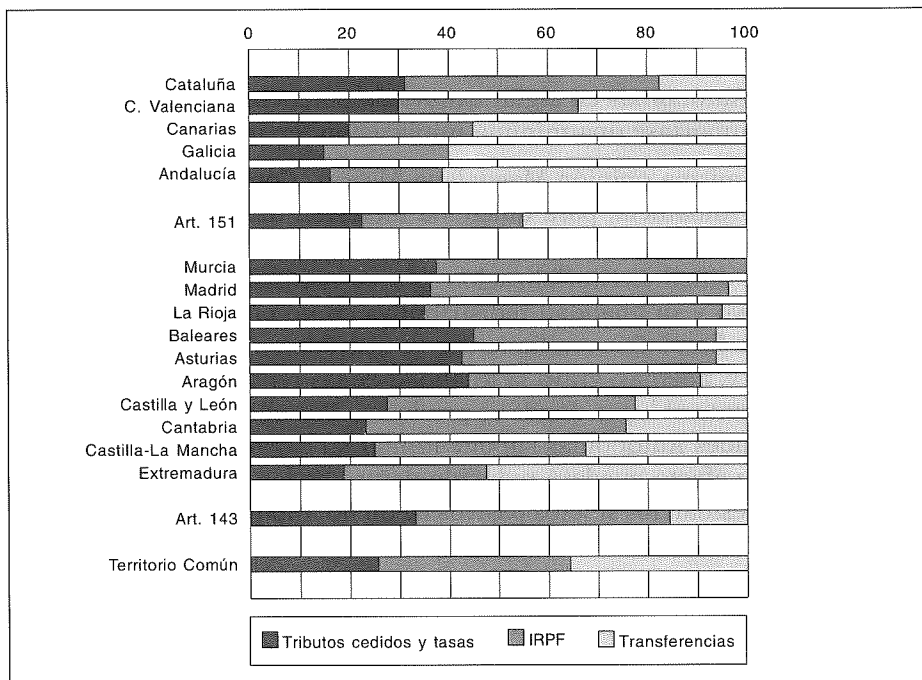
**Fuente:** Pérez García, F., «La reforma de la financiación autonómica», en *Estado del Bienestar y Autonomías en el año de Maastricht*, Círculo de Empresarios, Madrid, 1996.

porcentaje de la suma de los tributos cedidos y tasas y del IRPF autonómico –participación en el 15% en el gráfico 2 y cesión del 30% en el gráfico 3– aumenta claramente en el nuevo modelo.

El primer ámbito de debate afecta a la concreción de la corresponsabilidad fiscal y a la capacidad normativa. Cabe preguntarse si la cesión del 15% del IRPF que se llevó a cabo en 1993, e incluso la propuesta de un 30% sin capacidad normativa, no constituye un incremento real o suficiente de la autonomía financiera. La cuestión de fondo es la siguiente: ¿puede haber autonomía financiera y corresponsabilidad fiscal sin capacidad normativa? «Las participaciones territorializadas (15% del IRPF) contribuyen modestamente a la corresponsabilización fiscal de las Haciendas autonómicas, ya que en nada afectan a su capacidad de ingreso»<sup>26</sup>. La corresponsabilidad fiscal supone capacidad normativa, es decir, que las Comunidades Autónomas puedan decidir sobre algunos elementos de algunos tributos. La utilización de márgenes normativos permite equilibrar el sistema «al hacer

<sup>26</sup> Sevilla, J., «La capacidad normativa de las Comunidades Autónomas», *Dirección y Progreso*, n. 150, 1996, p. 51.

**Gráfico 3 – Estructura financiera de las Comunidades Autónomas de régimen común. Nuevo sistema. En porcentaje. 1996**



Fuente: Pérez García, F., *op. cit.*

coincidir las competencias políticas de las Comunidades Autónomas con sus responsabilidades fiscales»<sup>27</sup>.

Hay que decir de antemano que las Comunidades Autónomas ya disponían de capacidad normativa: como ya indicamos anteriormente, se les reconoce el derecho a establecer recargos sobre los principales impuestos del Estado y a crear impuestos propios sobre cualquier materia no gravada por el Estado. Por tanto, la discusión de fondo no se centra en la capacidad normativa, sino en los impuestos sobre los que se reconoce dicha capacidad normativa de las Comunidades Autónomas. Entramos así en el núcleo del debate: la cesión del 30% del IRPF con capacidad normativa y sin topes.

### 3.3 *Discutible selección de figuras tributarias. La cesión del 30% del IRPF*

Aunque en el Acuerdo se reconoce capacidad normativa también sobre determinados tributos cedidos, la escasa cuantía de los mismos hace que el

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 54.

verdadero aumento de la corresponsabilidad fiscal recaiga sobre la cesión del 30% del IRPF. Para los firmantes del Acuerdo se ha elegido la figura tributaria del IRPF porque la solución a los problemas de falta de autonomía financiera pasaba ineludiblemente por «posibilitar la intervención de las Comunidades Autónomas en algún tributo de potencia recaudatoria significativa que comportase una mínima implicación territorial»<sup>28</sup>.

No es de la misma opinión Magdalena Álvarez, Consejera de Economía de la Junta de Andalucía, para quien «la inclusión del tramo autonómico del IRPF, con capacidad normativa y sin topes, no es asumible. Es un impuesto de muy difícil territorialización, por su naturaleza personal, su carácter progresivo y su finalidad redistributiva como principal elemento de nuestro sistema fiscal. Sus rendimientos se distribuyen de manera desigual en el territorio y, además, grava la totalidad de las rentas del sujeto pasivo, sin tener en cuenta el lugar donde se producen. Por ello, la cesión del IRPF a las Comunidades Autónomas supone limitar su capacidad redistributiva, toda vez que su efecto quedará reducido dentro de las Comunidades Autónomas donde residan los sujetos pasivos de dicho impuesto. Se debilita, por tanto, como instrumento de cohesión territorial»<sup>29</sup>.

En el *Libro Blanco sobre la financiación autonómica* el grupo de expertos que lo redactó reconoce que en la mayoría de los Estados federales y en los que se ha procedido a una descentralización fiscal ésta afecta, entre otros impuestos, al IRPF. No obstante, recomendaba como fórmula de corresponsabilidad «sustituir la actual participación territorializada del 15% en el Impuesto sobre la Renta por un impuesto autonómico sobre la renta de carácter proporcional, cuyo importe sería deducible de la cuota del impuesto estatal. A ello habría que añadir un impuesto autonómico sobre el consumo, resultado de la cesión parcial a las Comunidades Autónomas de la fase minorista del Impuesto sobre el Valor Añadido y, en su caso, de los Impuestos Especiales»<sup>30</sup>.

Se consideraba preferible la opción de «una cesta de impuestos» porque con ella se daba respuesta a dos objetivos importantes:

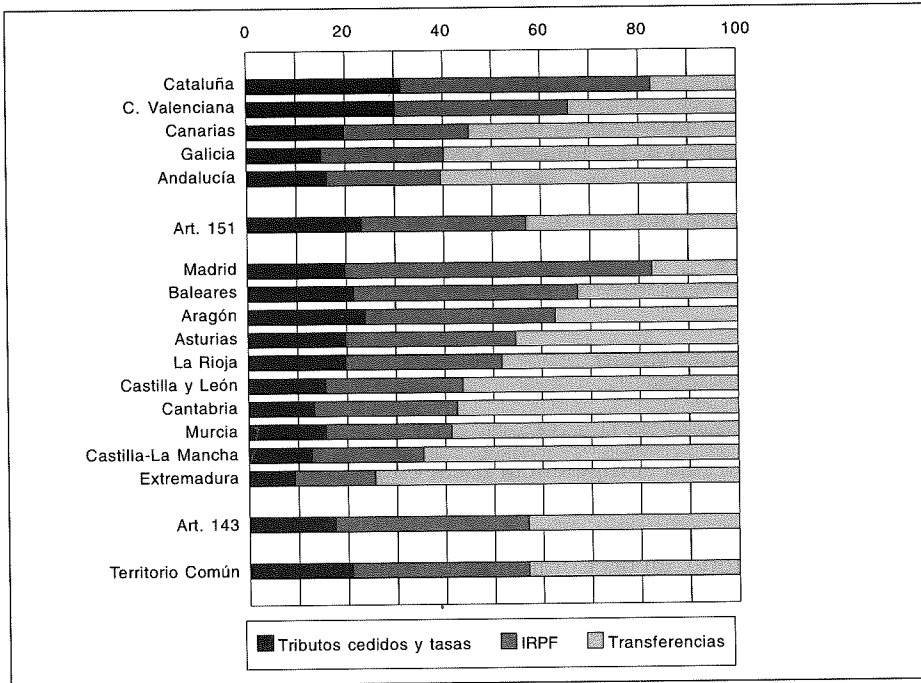
- que las Comunidades Autónomas dispusieran de una base impositiva más amplia;
- que todas tuvieran un nivel de autonomía tributaria más parecido, lo cual es más fácil conseguirlo a través de los impuestos sobre el consumo que a través del IRPF, ya que la capacidad fiscal de las Comunidades Autónomas es más homogénea respecto a los primeros.

<sup>28</sup> Costa, J., «La reforma del sistema», *Dirección y Progreso*, n. 150, 1996, p. 14.

<sup>29</sup> Álvarez, M., «La regresión por sistema», *Dirección y Progreso*, n. 150, 1996, p. 33.

<sup>30</sup> Monasterio, C., Pérez, F., Sevilla, J., Solé Vilanova, J., *Libro Blanco sobre la financiación autonómica*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1995.

**Gráfico 4 – Estructura financiera de las Comunidades Autónomas de régimen común. Nuevo sistema con competencias de educación generalizadas. En porcentaje. 1996**



Fuente: Pérez García, F., *op. cit.*

El Gobierno aducía razones técnicas para no introducir la corresponsabilidad en relación con los Impuestos Especiales y el IVA. Los acuerdos recientes con el País Vasco, aunque no eliminan las dificultades reales, demuestran que éstas no son insalvables. Este hecho ha contribuido a avivar aún más la polémica, ya que desde la Junta de Andalucía se propuso como alternativa a la cesión del 30% del IRPF que el avance de la autonomía financiera se fundamentara en los Impuestos Especiales y el IVA, opción que no fue considerada aduciendo precisamente importantes dificultades técnicas.

Al descansar el avance en la autonomía financiera casi en exclusiva sobre la imposición directa, el grado de autonomía que podrán alcanzar las distintas Comunidades Autónomas será muy variable, ya que dependerá de la riqueza gravada, muy dispar de unas Comunidades a otras. Esta opción, «además de generar diferencias de financiación entre las Comunidades Autónomas –motivadas tanto por su diferente capacidad fiscal como por la evolución de ésta– [...], limita el avance de la autonomía política, al otorgar distintos niveles de autonomía financiera»<sup>31</sup>. En el gráfico 3 las Comu-

<sup>31</sup> Álvarez, M., *op. cit.*, p. 33-34.

nidades Autónomas del art. 143 aparecían como las Comunidades con mayor autonomía financiera; sin embargo, la razón fundamental de esa situación es su menor número de competencias de gasto. Si se calcula la estructura financiera de las Comunidades Autónomas de régimen común en el nuevo sistema con competencias de educación generalizadas, situación que no tardará en producirse, obtenemos para 1996 los resultados que se recogen en el gráfico 4. La imagen, no muy distinta seguramente a la prevista al finalizar la aplicación del nuevo modelo, como señala Francisco Pérez García<sup>32</sup>, refleja que las diferencias en autonomía financiera van a aumentar y que las Comunidades Autónomas con menor capacidad fiscal van a seguir dependiendo mucho de las transferencias del Gobierno Central.

### 3.4 Competencia fiscal

Otro de los frentes de la polémica es el que se refiere a la posibilidad de que se establezca una competencia fiscal entre Comunidades. «Atribuir capacidad normativa sobre el IRPF a las Comunidades Autónomas favorece la aparición de paraísos fiscales y promueve una competencia fiscal desleal. Dicho de otro modo, en las Comunidades Autónomas más desarrolladas –y, por tanto, con mayor nivel y menor necesidad de servicios públicos–, se podrá disminuir la presión fiscal para así atraer factores productivos ubicados en otras Comunidades. Como es obvio que las autonomías con mayores necesidades no podrán seguir esta estrategia, se agravarán aún más los desequilibrios interterritoriales existentes»<sup>33</sup>.

En el Acuerdo se reconocen los riesgos de competencia fiscal entre Comunidades –creación de paraísos fiscales– que se pueden derivar de la capacidad normativa sobre la tarifa autonómica del IRPF, pero se considera que ese riesgo queda conjurado con las limitaciones impuestas: las variaciones de la tarifa autonómica no podrán dar como resultado una cuota superior o inferior a un 20% a la que existiría si no se alterara la tarifa y, por otro lado, las deducciones que podrán ser modificadas serán las referidas a las circunstancias personales y familiares y no a las empresariales. Por otro lado, se establecen cláusulas antielusivas para salir al paso de los cambios ficticios de residencia que sólo tengan por objeto disminuir la presión fiscal.

Los críticos al nuevo modelo señalan además que creará barreras fiscales distorsionadoras del mercado interior y contrarias al proceso de armonización fiscal dentro de la Unión Europea. A esta objeción se responde afirmando que la tendencia a la armonización fiscal en Europa significa eliminar cualquier efecto discriminatorio que el sistema fiscal pueda in-

<sup>32</sup> Pérez García, F., *op. cit.*, p. 293-295.

<sup>33</sup> Álvarez, M., *op. cit.*, p. 35.

troducir en el funcionamiento del mercado, pero esto no implica que todos los impuestos deban tener la misma configuración e iguales tipos impositivos.

### 3.5 ¿Está suficientemente asegurada la solidaridad?

En el nuevo Acuerdo la solidaridad o función redistributiva recae en el denominado Fondo de Garantía, cuyas características ya hemos descrito anteriormente. Los firmantes del Acuerdo consideran que dichos mecanismos redistributivos son suficientes para corregir los desequilibrios del modelo y cumplir con el principio de solidaridad.

Las discrepancias con esta opinión se centran en dos aspectos:

— Se critica que el nuevo modelo no introduce ningún avance en los mecanismos de solidaridad establecidos en la Constitución para conseguir un reequilibrio territorial, especialmente en lo que se refiere al Fondo de Compensación Interterritorial.

— Se considera que el Fondo de Garantía está mal planteado, ya que toma como criterio de equidad la financiación *per cápita*. «Si a ello se le añade que la compensación de capacidad de cobertura de servicios públicos, que es la última de las garantías del modelo, se establece según el criterio de la financiación por habitante, se comprenderá que los mecanismos niveladores del modelo puedan resultar insatisfactorios para algunas Comunidades Autónomas. Pues ese criterio de financiación *per cápita*, por su sencillez y automatismo, impide tener presentes las cuestiones relacionadas con la desigual distribución interterritorial del capital público desde el inicio del proceso de descentralización del gasto y las diferencias en cuanto al coste de prestación de los servicios públicos fundamentales que existen entre las Comunidades Autónomas, debido a la dispersión demográfica, la orografía, etc., cuestiones que preocupan principalmente a las Comunidades Autónomas con menores niveles de desarrollo económico»<sup>34</sup>.

A estas objeciones responde el Consejero de Economía y Finanzas de la Generalitat de Cataluña<sup>35</sup> señalando que el cumplimiento del principio de solidaridad que se deriva del Acuerdo no se puede medir únicamente a partir de los mecanismos redistributivos diseñados en el mismo. Han de tenerse en cuenta también el gasto directo de la Administración Central, tanto a través de la inversión directa como del FCI, y los fondos europeos, cuya importancia cuantitativa ya hemos destacado en nuestro análisis.

<sup>34</sup> Zornoza, J., «El nuevo modelo y el bloque de la constitucionalidad», *Dirección y Progreso*, n. 150, 1996, p. 59.

<sup>35</sup> Alavedra i Moner, M., «Un paso decisivo», *Dirección y Progreso*, n. 150, 1996, p. 30.

### 3.6 Coste del nuevo modelo

Desde el Gobierno se señala que con el nuevo modelo ninguna Comunidad Autónoma va a recibir menos recursos. Ante esta afirmación resulta inevitable preguntarse por el coste del nuevo modelo de financiación: ¿de dónde sale el dinero que se dice van a recibir de más las Comunidades Autónomas? «En el momento inicial el cambio del esquema de fuentes financieras de las Comunidades Autónomas se plantea con un efecto financiero nulo, pues se trata solamente de sustituir transferencias por el derecho al rendimiento estimado de una parte del IRPF. Simétricamente, la Hacienda Central renuncia a esa recaudación y también se libera de la obligación de pagar la cantidad equivalente de transferencias»<sup>36</sup>.

No obstante, hay autores que muestran sus prevenciones respecto a esta pretendida neutralidad financiera del modelo. «Lo que no debe suceder es que la solución solidaria venga por un incremento del gasto global. Uno de los problemas suscitados, con motivo de la introducción del sistema de la participación en el 30% de la recaudación por IRPF en el territorio es el de si, para mantener los equilibrios comparativos, los ingresos de todas las Comunidades Autónomas van a mantener la misma relación mutua que en el año de partida, por el procedimiento de aumentar la financiación del Estado de modo que todas las Comunidades Autónomas queden mejoradas por el rasero de la que haya obtenido un mejor resultado en la aplicación del sistema del 30% del IRPF. O sea, que el Estado compense. O sea, que el Estado gaste dinero adicional»<sup>37</sup>. Desde esta perspectiva de aumento del gasto público se ha lanzado la polémica sobre la posible incompatibilidad del nuevo modelo de financiación y el cumplimiento de los criterios de convergencia.

Nos encontramos ante un debate eminentemente político, en el sentido más noble de la palabra, pues en él está en juego el futuro de nuestra convivencia. Creemos sinceramente, como ya señalamos en las Tesis Interpretativas, que se trata de un debate de consolidación, más necesario cuando después de 15 años la realidad autonómica ha pasado a formar parte de la vida cotidiana de los españoles. En este contexto es importante introducir el tema de la financiación autonómica en la «normalidad política», pero sin olvidar los riesgos asociados a toda modificación y sin poner en peligro aquellos logros que han dado legitimidad al proceso. Por ello, sería deseable que se recompusiera el consenso, que se adelantara en el debate sobre la reforma del Senado como Cámara Autonómica o de representación territorial. Se ayudaría así a crear el ámbito más adecuado para una discusión serena y objetiva de este aspecto tan fundamental para nuestro futuro político y social.

<sup>36</sup> Pérez García, F., *op. cit.*, p. 299-300.

<sup>37</sup> García Añoveros, J., «La financiación de las CC.AA.: El debate de la corresponsabilidad», *Dirección y Progreso*, n. 150, 1996, p. 48.