



*Revista de Fomento Social*, 59 (2004), 99–128

# La financiación autonómica: Una revisión desde el periodo transitorio hasta 2002

---

*Araceli de los RÍOS BERJILLOS*<sup>1</sup>

---

*(PALABRAS CLAVE: FINANCIACIÓN AUTONÓMICA, NEGOCIACIÓN POLÍTICA,  
VALORACIÓN EXPERIENCIA AUTONÓMICA.*

*KEY WORDS: REGIONAL FINANCING, POLITIC NEGOCIATIONS,  
ASSESSMENT OF THE REGIONAL EXPERIENCE).*

## 1. Introducción

Puede resultar extraño que hablemos de intromisiones políticas en la financiación autonómica, cuando la descentralización de un Estado unitario y, por consiguiente, el propio Estado de las Autonomías, son de por sí cuestiones políticas, a las que, no obstante, podemos encontrar una justificación

---

<sup>1</sup> Profesora del Departamento de Gestión Empresarial y Métodos Cuantitativos de la Facultad de CC. Económicas y Empresariales–ETEA; centro adscrito a la Universidad de Córdoba.

económica (la eficiente asignación del gasto público).

Efectivamente, en este trabajo partimos de la premisa de que el Estado Autonómico tiene un origen político, aunque también está justificado desde un punto de vista económico. Sin embargo, su financiación es, en teoría, una cuestión fundamentalmente técnica (económico-financiera), que en la práctica se ha visto sometida a intromisiones políticas.

Desde esta perspectiva, que desarrollaremos a continuación, el objetivo de este trabajo es identificar, desde el periodo transitorio hasta 2002, aquellos aspectos de la financiación autonómica que han sido decididos por criterios más políticos que económico-financieros. Como se deduce del trabajo, esto no merece necesariamente una valoración negativa; así muchas de las decisiones del periodo transitorio responden más a criterios políticos que económico-financieros, y su valoración es positiva, dado el momento político de transición en que se ubican. En otras ocasiones la valoración sí es necesariamente negativa. Al final de su lectura el lector encontrará que este trabajo tiene una segunda interpretación; se trata de una revisión de la financiación autonómica y de una relación de algunas de sus principales insuficiencias.

Dado que las cuestiones a que afectan son muy variadas, como criterio de exposición hemos empleado el cronológico, ubicándolas en los distintos quinquenios que definen los modelos de financiación autonómica que se han aplicado desde 1978 hasta 2001; en este último año se aprobó el sistema que se aplica en la actualidad. Estos modelos se describen previamente con una doble finalidad, que el lector pueda analizar cómo ha evolucionado el sistema de financiación autonómica, y hasta qué punto dichas intromisiones políticas han sido importantes en la valoración global que se puede hacer del tema; por su interés nos detenemos más en el análisis del modelo que se aplica a partir de 2002.

## **2. Interrelaciones entre política, economía y finanzas en el Estado de las autonomías**

Los aspectos políticos, económicos y financieros del Estado de las autonomías están íntimamente relacionados. Sin entrar en un análisis detenido de estas cuestiones, la descentralización de un Estado tiene la siguiente fundamentación económica. De las tres funciones principales del sector público, asegurar un uso eficiente de los recursos (función asignativa), establecer

una distribución equitativa de la renta (función distributiva), y mantener en la economía niveles altos de empleo con una inflación razonable (función de estabilización), los niveles descentralizados de gobierno comparten la primera con el gobierno central, y son los más adecuados para alcanzar con mayor eficiencia la asignación de recursos en el territorio nacional. La razón fundamental es que el gobierno subcentral, al encontrarse más próximo a los ciudadanos residentes en una determinada región, es más sensible a las preferencias de dicha sociedad; de tal forma que si la asignación de recursos se realiza por un gobierno subcentral es más eficiente, pues contempla la diversidad en las preferencias de los ciudadanos de las diferentes nacionalidades. Dado que el objetivo de cualquier Estado es alcanzar la mayor eficiencia posible en estas tres funciones, asignación, distribución y estabilización, debe corresponder al gobierno subcentral la primera de ellas y al gobierno central las otras dos; en cualquier caso no se trata de una asignación exclusiva y en la práctica los distintos niveles de gobiernos intervienen en las distintas funciones.

Al ceder al gobierno subcentral la función de asignación de los recursos, se le está dotando de un contenido económico, pero el desarrollo de éste requiere a su vez la cesión de los medios necesarios para financiar el gasto asociado a las competencias transferidas. No es posible que exista actividad económica sin que paralelamente exista actividad financiera. Pero para que se produzca la cesión de la función asignativa de recursos, así como de los medios financieros para su efectivo desarrollo, es necesario que previamente se haya constituido una nacionalidad o región autónoma respecto al poder central, cuyo gobierno (subcentral) va a ser el titular de la cesión, y el responsable de la asignación del gasto. De esta forma, surgen nuevos poderes políticos, los respectivos gobiernos subcentrales, encargados de la toma de decisiones, de quienes arranca todo este proceso.

Obsérvese la importancia del aspecto financiero, ya que sin financiación no pueden llevarse a cabo las decisiones fruto de la autonomía política.

¿Por qué decimos que el sistema de financiación de los gobiernos regionales es un problema técnico sujeto a implicaciones políticas? Al diseñar dicho sistema la Administración central se enfrenta al problema de satisfacer las necesidades de financiación de las regiones empleando para ello medios escasos (recursos financieros) y que son susceptibles de usos alternativos (financiación de la Administración central, autonómica o local). Este problema económico no tiene una única solución, habrá que tomar una serie

de decisiones, y éstas a su vez dependerán de los valores, criterios o principios de los agentes responsables de tales decisiones. Desde este punto de vista no hay modelos buenos, ni malos, hay modelos que responden a unos principios (valores), y modelos que responden a otros principios (valores) distintos<sup>2</sup>. La existencia de una escala de valores diferente en función de los agentes decisores justifica que este sea un tema sujeto a interferencias políticas. Por otra parte, hay que tener en cuenta que no existe un modelo “óptimo”, con el que todos los agentes estén de acuerdo<sup>3</sup>; esto no implica que no se pueda llegar a un consenso, aunque sí justifica que el debate esté siempre abierto.

Las intromisiones políticas a las que nos referimos en este trabajo no se derivan de la diferente escala de valores de quienes deciden. Nos interesa identificar aquellas decisiones que no responden a la lógica económica, yendo a veces incluso en contra de ella, y que encuentran una explicación en la negociación política.

La decisión ciertamente es una cuestión de valores, y por tanto, política. Pero que sea una decisión política no quiere decir que los agentes decisores (gobiernos central y autonómicos), al tomarla, olviden los parámetros económico-financieros, para guiarse por intereses meramente políticos (votos, pactos de gobernabilidad, etc.). Obsérvese que esta cuestión que planteamos es distinta de la que surge cuando los gobiernos autonómicos actúan guiándose por sus propios intereses regionales; en este segundo caso, lo que existe no son interferencias políticas, algunas de las reivindicaciones son legítimas<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Así en la negociación de los distintos modelos se identifican posturas que priman la autonomía del sistema frente a la solidaridad del mismo, o por el contrario regiones que defienden la solidaridad del sistema frente a la autonomía.

<sup>3</sup> Son varias las razones que justifican que no exista un óptimo en la financiación autonómica; una razón es la ya apuntada de la diferente escala de valores de los agentes decisores; otra razón es que las realidades socioeconómicas de las regiones españolas son muy distintas, por lo que es difícil que un mismo sistema satisfaga por igual a cada una de ellas; además, dichas realidades son cambiantes, por lo que el modelo siempre estará sujeto a revisión o a actualización.

<sup>4</sup> Por ejemplo, aquellas CCAA en que la dispersión de la población es más elevada defenderán que esta variable tenga un peso más alto que otras en el reparto de los recursos. Esto no es intromisión política, se trata de una reivindicación legítima.

### 3. La financiación autonómica entre 1978 y 2002

Dado que el tema que nos ocupa es técnicamente complejo, se exponen a continuación, y en líneas muy generales, las principales características de los modelos de financiación que se han aplicado desde la creación de los entes preautonómicos hasta la actualidad. Esta exposición permitirá al lector ubicar los aspectos que son tratados en el resto del trabajo.

En la financiación de las CCAA de régimen común podemos distinguir varios períodos:

- Desde la aparición de los entes preautonómicos hasta 1986, el denominado período transitorio; en el que a su vez se distinguen tres subperíodos: a) desde la aparición de los entes preautonómicos hasta 1982, b) desde 1983 a 1984, y c) desde 1985 hasta 1986.
- Desde 1987 hasta 1991, en el que se aplica el primer modelo definitivo de financiación de las CCAA.
- Desde 1992 hasta 1996. En este quinquenio también se distinguen dos subperíodos: a) desde 1992 a 1993, y b) desde 1994 a 1996.
- Desde 1997 hasta 2001.
- Desde 2002-...

Según la Disposición Transitoria primera de la LOFCA, hasta que se completara el proceso de traspaso de competencias a las CCAA, o en todo caso hasta que transcurrieran seis años desde la entrada en vigor de los respectivos Estatutos de Autonomía, el Estado garantizaría el coste de los servicios transferidos a cada región. Los recursos que las CCAA percibieron procedían de transferencias del Estado, que según dicha Disposición se determinarían según el criterio del coste efectivo de los servicios transferidos<sup>5</sup>.

Como la metodología del coste efectivo no se aprueba hasta 1982, existe un primer subperíodo en el que las transferencias que recibe cada región se acuerdan bilateralmente con el Estado, sin que se aplique ningún procedimiento. A partir de 1983, las transferencias percibidas por las CCAA se fijan según el criterio del coste efectivo. Por último, existe un tercer subpe-

---

<sup>5</sup> El coste efectivo de los servicios transferidos se determinaba por la suma de los costes directos, indirectos y de mantenimiento (amortizaciones) correspondientes a las competencias transferidas. En la práctica, dicho coste se correspondió con el gasto que el Estado venía realizando en cada comunidad autónoma.

riodo, que comienza en 1985, en el que la financiación de las CCAA trata de aproximarse al contenido del artículo 13 de la LOFCA, según el cual las CCAA dispondrían de un porcentaje de participación en los ingresos del Estado no cedidos, determinado según una serie de variables socioeconómicas. El método para calcular dicho porcentaje en 1985, y también en 1986, no se basó en las variables socioeconómicas que indicaba el artículo 13 de la LOFCA, sino que tenía como base de cálculo el coste efectivo de los servicios transferidos, por eso hablamos de una mera aproximación. Además, este último subperiodo se caracterizó porque parte de los recursos de la financiación autonómica procedían de los tributos cedidos por el Estado a las CCAA, ya que la Ley de Cesión de Tributos se aprobó en 1983.

Hasta 1987 no se habla de un modelo de financiación; efectivamente, durante el período transitorio no existió tal modelo, ya que los recursos procedían en su totalidad de las transferencias del Estado, exceptuando el último subperiodo en el que parte de los recursos procedían de los tributos cedidos.

En los tres quinquenios comprendidos entre 1987 y 2001, los Acuerdos del CPFF que recogen los modelos de financiación de las CCAA de régimen común son los siguientes, y su contenido general el que se indica también a continuación<sup>6</sup>:

### *3.1. Acuerdo de 7 de noviembre de 1986, por el que se aprueba el método para la aplicación del sistema de financiación de las CCAA en el periodo 1987-1991*

Las transferencias financieras del Estado se agrupan en dos grandes bloques:

- 1) Las transferencias incondicionadas, que las CCAA pueden utilizar con plena autonomía.
- 2) Las transferencias condicionadas, que tendrán que ser utilizadas por las CCAA con una finalidad concreta fijada por la Administración central o por la Comunidad Económica Europea (CEE); dentro de éstas se distingue entre los recursos cuyo objetivo es hacer efectivo el princi-

---

<sup>6</sup> Dichos modelos se refieren a la financiación de las competencias asumidas por las CCAA, exceptuando las competencias en materia sanitaria que corresponden a prestaciones del INSALUD, cuya financiación se llevaba a cabo, en este periodo, mediante un sistema específico.

pio de solidaridad, y la corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales (estos recursos son los que proceden del Fondo de Compensación Interterritorial), y los recursos cuya finalidad es contribuir a los objetivos de la política económica o social del Estado (estos son subvenciones corrientes y de capital).

Respecto a la financiación incondicionada, en el modelo se concretan los tres siguientes aspectos:

- 1) Volumen total de recursos que el sistema ha de repartir como financiación incondicionada; éste no podrá ser inferior al que se venía percibiendo en el sistema transitorio.
- 2) Mecanismos financieros que han de proporcionar dichos recursos. Se distingue entre: a) los mecanismos financieros de gestión propia, que son las tasas vinculadas a los servicios transferidos y los tributos cedidos, y b) la participación en los ingresos del Estado (PIE), fijada en función de las variables socioeconómicas<sup>7</sup>. A estos recursos de carácter incondicionado se incorporan las subvenciones a la gratuidad de la enseñanza y la Compensación Transitoria<sup>8</sup>.

Respecto a la participación en los ingresos del Estado, el modelo recoge el método de cálculo del porcentaje PIE, y las causas por las que puede ser objeto de revisión; además se establecen una reglas de evolución de la financiación procedente de la PIE.

Respecto a la financiación condicionada, en el modelo se especifican los distintos tipos de subvenciones corrientes o de capital que pueden percibir las CCAA, y además se establece una conexión entre los recursos procedentes del FCI y los del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER); las medidas de coordinación entre ambos fondos estuvieron en vigor hasta 1989.

<sup>7</sup> Dichas variables eran: la población, la superficie, la insularidad, las unidades administrativas, el esfuerzo fiscal, y la riqueza relativa.

<sup>8</sup> La Compensación Transitoria era un volumen de recursos que correspondía a la financiación de la inversión nueva de las competencias transferidas. Inicialmente, la financiación de esta inversión procedía de los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI). Dado que dicho fondo es un instrumento de solidaridad se consideró que la inversión nueva debía desvincularse del mismo e integrarse en la financiación incondicionada, que en realidad es el volumen de recursos que financia las competencias transferidas.

### 3.2. Acuerdo de 20 de enero de 1992, por el que se aprueba el método para la aplicación del sistema de financiación de las CCAA en el quinquenio 1992-1996

El modelo de financiación contenido en este Acuerdo, se aplicó en 1992 y en 1993.

No hay cambios sustanciales en el mismo respecto al anterior. El Acuerdo de 1992 también establece un volumen total de recursos que el sistema ha de repartir como financiación incondicionada, y que representa la restricción inicial del sistema, según la cual ninguna comunidad autónoma percibiría, al aplicarse el nuevo modelo, menos recursos de los que obtenía por el anterior.

Los mecanismos financieros del modelo son los mismos, tanto los de carácter incondicionado como condicionado; aunque se producen algunas modificaciones el modelo es prácticamente el mismo. En la financiación de carácter incondicionado los cambios principales se refieren a la participación en los ingresos del Estado, y son los siguientes:

- 1) La revisión de las variables y ponderaciones empleadas para determinar la financiación de las competencias transferidas, y por tanto, el porcentaje PIE.
- 2) La incorporación a la participación en los ingresos del Estado de las subvenciones a la gratuidad de la enseñanza, y de la Compensación Transitoria, y,
- 3) el establecimiento de unas reglas de modulación de las tasas de crecimiento de la financiación incondicionada, para las comunidades autónomas que pertenecen al mismo grupo de competencias.

En este modelo, la participación en los ingresos del Estado se consolida como la principal fuente de recursos de las CCAA de régimen común. En cuanto a la financiación de carácter condicionado se modifica la dotación del FCI, fijándose además un volumen mínimo de recursos para dicho fondo.

### 3.3. Acuerdo de 7 de octubre de 1993, para el desarrollo del sistema de financiación de las comunidades autónomas del quinquenio 1992-1996

En el Acuerdo del CPFF de 7 de octubre de 1993, se tomaron a su vez cuatro acuerdos, el que afecta directamente al modelo de financiación de las CCAA es el primero. Este acuerdo que recibe el título de *Procedimiento*



*para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las comunidades autónomas*, no modifica ninguno de los mecanismos del sistema, sino que incorpora uno nuevo, la participación territorializada en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF); es decir, a partir de 1994, y en 1995, el volumen de recursos de carácter incondicionado va a proceder de las tasas y tributos cedidos, de la participación en los ingresos del Estado, y de un 15 por 100 de las cuotas líquidas del IRPF correspondientes a los residentes de cada región.

Al igual que los anteriores modelos, se establece la neutralidad financiera del mismo, es decir, el volumen de recursos que van a percibir las CCAA por la aplicación del *procedimiento* no puede suponer una cantidad inferior a la que venían percibiendo por la aplicación del método del Acuerdo de 1992.

### *3.4. Acuerdo de 23 de septiembre de 1996, por el que se aprueba el modelo para la aplicación del sistema de financiación de las CCAA en el quinquenio 1997–2001*

Este Acuerdo consta a su vez de nueve acuerdos, siendo el primero el relativo al modelo de financiación de las CCAA en el quinquenio 1997–2001. El volumen total de recursos que corresponde a las CCAA para financiar las competencias transferidas (financiación incondicionada) va a proceder de los siguientes mecanismos: PIE, tasas y tributos cedidos, tarifa autonómica del IRPF, y participación territorializada en el IRPF.

Respecto a los modelos anteriores las novedades son dos:

- 1) La cesión parcial del IRPF a las CCAA, que se realiza mediante la cesión inicial de un 15 por 100 de la tarifa del impuesto (conviene advertir que este mecanismo financiero es diferente de la participación territorializada del 15 por 100 en el IRPF, que se hereda del Acuerdo de 1993).
- 2) La cesión de capacidad normativa sobre los tributos cedidos y sobre el tramo autonómico o tarifa complementaria del IRPF.

La financiación global del sistema se fija mediante la aplicación de las variables y ponderaciones del Acuerdo de 1992, no se produce ninguna modificación en las mismas.

La metodología de cálculo de la PIE se ve modificada por la incorporación del nuevo recurso del IRPF (la tarifa autonómica), aunque en esencia sigue siendo la misma.

Los acuerdos tercero y cuarto se refieren, respectivamente, a las facultades normativas de las CCAA sobre los tributos cedidos y el IRPF. Y en el acuerdo séptimo se recogen los instrumentos de solidaridad para garantizar la evolución y distribución de los recursos del modelo.

Respecto a la financiación condicionada, se modifica el porcentaje sobre la inversión del Estado, según el cual se determina la dotación del FCI. La cuantía del fondo incrementa, después de permanecer congelada desde el quinquenio anterior.

Centrándonos en la financiación de carácter incondicionado, el siguiente gráfico puede servir para aclarar y resumir esta exposición general que se ha realizado de los distintos modelos hasta el 2001.

GRÁFICO 1  
Esquemas de la financiación básica de las CCAA hasta 2001

TRANSFERENCIAS BILATERALES	TRANSFERENCIAS COSTE EFECTIVO	TRANSF. COSTE EFECTIVO	P I E	P I E	PIE	PIE
			CT, Su		15% IRPF	Tarifa IRPF
		TC	TC	TC	TC	TC
...-82	83-84	85-86	87-91	92-93	94-96	97-01

Fuente: Elaboración propia.

Siendo: TC, los tributos cedidos y tasas afectas a los servicios transferidos.

CT, la Compensación Transitoria.

Su, subvenciones de carácter incondicionado.

15%IRPF, la participación territorializada en las cuotas líquidas del IRPF.

### 3.5. Acuerdo de 27 de julio de 2001, por el que se aprueba el modelo para la aplicación del sistema de financiación de las CCAA a partir de 2002

Al igual que en los modelos anteriores, el acuerdo del CPFF de 2001 establece la neutralidad financiera del sistema, que en definitiva es una garantía para las CCAA de que con el nuevo modelo no van a percibir menos recursos

que los que les correspondían por la aplicación del anterior.

El sistema distingue entre la financiación de tres bloques de competencias: las competencias comunes, los servicios sanitarios de la Seguridad Social (SS) y los servicios sociales de la Seguridad Social. La financiación de cada bloque competencial se lleva a cabo con los recursos asignados a fondos de distinto carácter, tal y como puede observarse en el cuadro 1, en el que también se recogen los criterios de reparto de cada fondo.

CUADRO 1  
Sistema de financiación de las CCAA de régimen común desde 2002

BLOQUES	FONDOS	CRITERIOS DE REPARTO	RECURSOS
Financiación competencias comunes	Fondo General	94% Población 4,2% Superficie 1,2% Dispersión 0,6% Insularidad	6.600 millones de ptas. garantizados a cada comunidad autónoma
	Fondo para las CCAA de menor renta	Reparto entre las CCAA cuyo VAB per cápita sea inferior al VAB per cápita medio	25.000 millones de ptas.
	Fondo "densidad de población"	CCAA con una densidad inferior a 27 habitantes por km <sup>2</sup> y menos de 50.000 km <sup>2</sup>	8.000 millones de ptas.
Financiación servicios sanitarios de la SS	Fondo General	75% Población protegida 24,5% población mayor de 65 años 0,5% Insularidad	
	Fondo "Programa de ahorro en incapacidad temporal"	Reparto según la población protegida.	40.000 millones de ptas.
	Fondo "Desplazados"		
Financiación servicios sociales de la SS		Población mayor de 65 años.	

Fuente: Elaboración propia a partir del Acuerdo del CPFF de 27 de julio de 2001.

En todos los modelos de financiación autonómica se distinguen tres elementos: volumen total de ingresos correspondiente a cada comunidad (equivalen a las necesidades totales de financiación de cada comunidad), recursos que dan contenido a dicho montante global (tributos, transferencias, etc.), y criterios de evolución de los ingresos a lo largo del tiempo. A partir de 2002 la financiación correspondiente a cada comunidad autónoma se obtiene aplicando el siguiente procedimiento.

En primer lugar se fija la restricción inicial del sistema, esta viene dada por el montante de recursos correspondiente a los tres bloques de competencias identificados en el modelo, comunes, sanidad y servicios sociales de la Seguridad Social<sup>9</sup>. Una vez fijado este volumen de recursos, siempre teniendo en cuenta que el nuevo modelo no puede aportar menos recursos que el que finaliza, se determina la financiación correspondiente a cada comunidad autónoma, para ello se aplican los criterios de reparto que para cada bloque competencial son los que se recogen en el cuadro 1. Cabe destacar que respecto a las competencias comunes el modelo garantiza una financiación mínima de 6.600 millones de ptas. a cada comunidad autónoma.

Una vez estimadas las necesidades totales de financiación de cada comunidad los recursos correspondientes se obtienen de la cesta de tributos y de un fondo de suficiencia (transferencias del Estado).

En el cuadro 2 puede analizarse la diferente composición de la cesta de tributos aplicada en el modelo del quinquenio 1997–2001 y el aprobado en julio de 2001.

**CUADRO 2**  
**Comparación de los ingresos tributarios en el nuevo modelo**

MODELO 1997-2001	MODELO 2002-...
- Patrimonio	- Patrimonio
- Sucesiones y donaciones	- Sucesiones y donaciones
- Transmisiones patrimoniales	- Transmisiones patrimoniales
- Actos jurídicos documentados	- Actos jurídicos documentados
- Tasa sobre el juego	- Tasas sobre el juego
- 30% IRPF	- 33% IRPF
	- 35% IVA
	- 40% impuestos especiales sobre hidrocarburos, labores del tabaco, cerveza, vino y bebidas fermentadas, alcohol y bebidas derivadas y productos intermedios
	- 100% impuesto especial sobre la electricidad, matriculación de vehículos y del nuevo impuesto sobre ventas minoristas de hidrocarburos.

*Fuente: Elaboración propia.*

<sup>9</sup> Para fijar este volumen de recursos se toma como año base 1999. El montante total equivale a las liquidaciones definitivas de los recursos con que se financian los tres bloques de competencias en dicho año.

Hay que destacar que el rendimiento correspondiente al IVA, los impuestos especiales de fabricación<sup>10</sup>, y los impuestos especiales sobre la electricidad y matriculación de vehículos, se asignará a las CCAA una vez traspasados los servicios sanitarios de la Seguridad Social; obsérvese que si una comunidad autónoma no aceptara dicho traspaso, en teoría, la autonomía financiera resultante sólo variaría respecto a la del modelo anterior en que la cesión del IRPF sería del 33 por 100, mientras que en el quinquenio 1997–2001 era del 30 por 100<sup>11</sup>. La incorporación de la sanidad en el sistema de financiación se valora positivamente, pero al afectarse un volumen de recursos para su financiación cabe cuestionarse si realmente se produce tal integración.

Además de la cesión total o parcial del rendimiento de estos tributos también se cede capacidad normativa sobre los mismos, excepto en el IVA y los Impuestos Especiales sobre el Alcohol y las Bebidas Alcohólicas, sobre Hidrocarburos y sobre las Labores del Tabaco, en los que los condicionantes de la Unión Europea no lo permiten.

El sistema establece la creación de un Fondo de Suficiencia que actúa como mecanismo de cierre del modelo. Este fondo se determina por diferencia entre los ingresos que aportada a cada comunidad la cesta de tributos y sus necesidades de financiación totales, que se han estimado previamente según los criterios de reparto<sup>12</sup>.

Respecto a los modelos anteriores otra de las novedades que hay que destacar es el establecimiento de asignaciones de nivelación en los servicios de educación y sanidad. La Constitución (artículo 158) recoge expresamente la creación de dichas asignaciones cuyo objetivo es la nivelación de los servicios públicos, pero en ninguno de los modelos anteriores se habían hecho efectivas.

---

<sup>10</sup> Son impuestos especiales de fabricación: los impuestos sobre hidrocarburos, labores del tabaco, cerveza, vino y bebidas fermentadas, alcohol y bebidas derivadas y productos intermedios.

<sup>11</sup> Respecto al IRPF es más importante el aumento que se produce en la capacidad normativa que en el porcentaje de cesión. En concreto las CCAA podrán modificar la tarifa con el único límite de que sea progresiva y tenga el mismo número de tramos que la estatal, pero los límites inferior y superior no tienen por qué coincidir con los estatales. También se cede capacidad normativa sobre la deducción por adquisición de vivienda habitual. Por otra parte se suprime la garantía financiera sobre el IRPF que se aplicaba en el quinquenio 1997–2001.

<sup>12</sup> Además de los ingresos tributarios, para calcular las transferencias de nivelación también hay que tener en cuenta los ingresos que corresponden a cada comunidad del Fondo de Ahorro en Incapacidad Temporal.

Mediante estas asignaciones se persigue alcanzar una mayor equidad en la prestación de dichas competencias, al compensar con recursos financieros el mayor coste que se deriva al crecer el número de usuarios de estos servicios por encima de la media nacional. Aunque tampoco entramos en su análisis, el FCI también es objeto de reformas a raíz del nuevo sistema.

#### **4. Interferencias políticas en la financiación autonómica**

##### *4.1. El periodo transitorio (1979–1986)*

Este período abarca desde la creación de los primeros entes autonómicos hasta la aprobación del primer modelo definitivo en 1987, y se caracteriza por la inexistencia de un modelo definitivo de financiación. Ello se debe a que en estos años las necesidades de financiación de los entes preautonómicos y de las comunidades autónomas son diferentes, debido a los siguientes factores:

- a) las distintas regiones no accedieron a la autonomía en el mismo momento de tiempo<sup>13</sup>,
- b) hubo dos vías de acceso a la autonomía en función de las competencias asumidas<sup>14</sup>, las CCAA que accedieron por la vía del artículo 143 de la Constitución, y que sólo reciben las competencias comunes, y las CCAA que accedieron por la vía del artículo 151 de la Constitución que además de las competencias comunes recibieron las competencias en sanidad y educación<sup>15</sup>,

---

<sup>13</sup> En 1979 accedieron a la autonomía el País Vasco y Cataluña; en 1981, Galicia, Andalucía, Asturias y Cantabria; en 1982, la Rioja, Murcia, Valencia, Castilla–La Mancha, Canarias y Navarra; en 1983, Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla y León; finalmente en 1995, se aprobaron los estatutos de autonomía de Ceuta y Melilla. Previamente, en 1978 surgieron los entes preautonómicos catalán y vasco, así como las preautonomías gallega, aragonesa, canaria, valenciana, andaluza y balear, y a finales del mismo año, se constituyen las preautonomías de Extremadura, Castilla–León, Asturias, Murcia y Castilla–La Mancha.

<sup>14</sup> Las dos vías de acceso a la autonomía no tienen su origen en el distinto nivel de competencias que asume cada comunidad autónoma, sino que esto último es una consecuencia de que el proceso de descentralización se realizara a “dos velocidades”, y las razones fueron de carácter político.

<sup>15</sup> Las comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 son Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla–La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Madrid, Murcia

- c) el ritmo al que se traspasaron los distintos servicios a las CCAA no fue el mismo, ni siquiera dentro del mismo grupo de competencias.

Todo ello llevó a que las necesidades de financiación de las CCAA fueran distintas. Por eso inicialmente no se definió un modelo definitivo de financiación.

Por lo tanto, es un período preliminar en la financiación, ya que coincide con el momento político de puesta en marcha de la nueva configuración del Estado español recogida en la Constitución. Por esta razón debemos ser más venébolos que con cualquier otro periodo de la financiación autonómica.

La financiación de las CCAA se determinaba según el denominado *coste efectivo* de los servicios transferidos, que básicamente consistía en que a las CCAA se les transfería un volumen de recursos equivalente al coste de los servicios cuya competencia asumían. Además de algunos problemas técnicos detectados en la metodología de cálculo del coste efectivo, podemos identificar otros factores que afectaron a su estimación, perjudicando a unas CCAA más que a otras, son los siguientes:

- a) Para determinar el coste efectivo de los servicios transferidos, se tomó como referencia el gasto que el Estado venía realizando en dicho servicio, sin que se cuestionara si dicho nivel de coste estatal era o no adecuado para la prestación del servicio<sup>16</sup>. En relación con lo anterior, cabe señalar que, lógicamente, dada la falta de precedentes, las CCAA no podían evaluar la valoración del coste efectuada por el Estado.
- b) En la metodología del coste efectivo no se incluyó ningún procedimiento para comprobar o verificar los cálculos estatales.
- c) La valoración del coste efectivo se vio condicionada por la falta de una contabilidad de costes de la Administración Pública sobre la que aplicar dicha metodología; por ello, la determinación del coste efectivo se basó en una contabilidad presupuestaria. Como han indicado C. Monasterio

---

y La Rioja, y las comunidades del artículo 151 de la Constitución son Andalucía, Cataluña y Galicia, mientras que Canarias y Valencia asumieron las competencias en educación y sanidad mediante Ley de Delegación, según lo previsto en el artículo 150.2 de la Constitución.

<sup>16</sup> Según el profesor C. MONASTERIO, la trascendencia de emplear como referencia el gasto del Estado es tal que pudiera ocurrir que al transferir un mismo servicio a dos comunidades autónomas distintas, el coste efectivo, y por tanto, los recursos transferidos a cada comunidad fueran diferentes, debido únicamente a que el nivel al que el Estado venía prestando ese servicio en cada comunidad era diferente.

y J. Suárez<sup>17</sup>, el coste efectivo fue más un coste *pactado* que *calculado*; y esto propició una desigual prestación de los mismos servicios en distintas comunidades.

- d) Por último, cabe señalar que el deseo, compartido por las comunidades autónomas y la Administración central, de acelerar el proceso de descentralización del sector público español, llevó a que las CCAA admitiesen una subvaloración de las transferencias que tenían que recibir.

Son bastantes las insuficiencias y problemas detectados en este período, pero era lógico que el primer intento de determinar la financiación de las CCAA contuviera varias e importantes imperfecciones; también hay factores que lo justificaban, por una parte, no existía experiencia autonómica, ni política, ni financiera (salvo, en este último aspecto, la de los territorios forales), por otra parte, como se ha indicado, el deseo de realizar en un periodo lo más breve posible la descentralización del sector público también justifica algunas de las insuficiencias técnicas y financieras de esta etapa.

Desde el punto de vista político y económico, la rápida descentralización de las competencias fue una de las principales aportaciones de este período<sup>18</sup>, y en general, los autores coinciden en hacer una valoración positiva del mismo.

#### 4.2. El quinquenio 1987–1991

Una vez superado el periodo transitorio se aprueba el denominado primer modelo definitivo de la financiación autonómica. A los efectos de este trabajo son pocas las cuestiones que hay que destacar, siendo la más importante el hecho de que se fijara un volumen mínimo de financiación garantizado; ninguna comunidad percibiría, con el nuevo modelo, menos recursos que los que le correspondían según la metodología del coste efectivo. Esta cuestión tiene una posible explicación financiera, pero sin duda, también tiene una explicación política.

---

<sup>17</sup> C. MONASTERIO y J. SUÁREZ, (1993), pág. 20.

<sup>18</sup> La descentralización política se llevó a cabo en un período de cinco años, las regiones accedieron a la autonomía entre 1979 y 1983. Respecto a la descentralización económica, entre 1981 y 1986, el gasto autonómico pasó del 2,8 por 100 del total del gasto público al 12,8 por 100.



El establecimiento de esta garantía conlleva que el primer modelo definitivo no supere la metodología del coste efectivo, sino que ésta se reviste con unas variables socioeconómicas que dan lugar a un porcentaje cuya aplicación, sobre los ingresos del Estado, debe aportar a cada comunidad autónoma al menos los mismos recursos que percibía en el periodo transitorio.

Como hemos indicado esta garantía tiene una explicación financiera y otra política: a) financiera, si partimos de la hipótesis de que la metodología del coste efectivo era la adecuada para determinar las necesidades de financiación de las CCAA, el volumen de recursos que las comunidades percibían por tal criterio, era el volumen de recursos suficientes. Por tanto, cuando se abordó el modelo del quinquenio 1987-1991, en la medida en que la suficiencia financiera era un objetivo prioritario, parece lógico que se garantizara a las regiones un volumen de recursos como mínimo igual al que venían percibiendo. Este mismo razonamiento explica porqué se mantiene dicha garantía en los modelos posteriores; b) política, las comunidades autónomas no aceptarían negociar un modelo que les aportara menos recursos que el que se venía aplicando, por tanto, el establecimiento de esta garantía permite avanzar en la negociación.

No es una cuestión que merezca una valoración negativa, no obstante, todos los siguientes modelos la mantienen, con el consiguiente arrastre de los errores anteriores que ello supone. Es decir, si durante el periodo transitorio la valoración de la financiación que correspondía a cada comunidad autónoma, en la práctica, se hizo presupuestariamente, según el gasto que el Estado realizaba en cada región, un exceso de financiación en una comunidad determinada no se corregiría en los modelos siguientes, pues todos establecen que ninguna comunidad va a percibir menos recursos de los que obtenía por el sistema inmediatamente anterior<sup>19</sup>.

Otra de las cuestiones que merece ser mencionada es la elección de las variables según las cuales se determinaba la participación en los ingresos del Estado correspondiente a cada comunidad autónoma. En el cuadro 3 pueden observarse las diferencias entre las variables que establecía el artículo 13 de la LOFCA, y las que finalmente se emplearon.

---

<sup>19</sup> No obstante, no fue este el caso más frecuente.

**CUADRO 3**  
**Variables del porcentaje PIE**

Variables LOFCA (art. 13)	Variables modelo 1987-1991
- Población.	- Población.
- Esfuerzo fiscal en el IRPF.	- Esfuerzo fiscal.
- Aportación de las comunidades por los servicios que siga prestando el Estado.	- Riqueza relativa.
- Inversa de la renta por habitante.	- Superficie.
- Otros criterios, por ejemplo, índices de déficit en la prestación de los servicios sociales e infraestructuras, o la relación entre el coste por habitante de los servicios sociales y administrativos transferidos.	- Insularidad.
	- Unidades administrativas.

*Fuente: Elaboración propia.*

La LOFCA deja la puerta abierta a otros criterios, por ejemplo, otras variables que se manejaron durante las negociaciones fueron, la tasa de desempleo, la diferencia entre la población de hecho y de derecho (que mide la estacionalidad de la población, por ejemplo, debida al turismo en las zonas costeras).

El reparto de la PIE debía efectuarse según el distinto coste de prestación de los servicios en cada comunidad, y tanto las variables recogidas en la LOFCA como las que realmente se incorporaron se consideran determinantes en el coste de los servicios transferidos. Sin embargo, su elección no respondió a un estudio económico del gasto, sino a la negociación entre la Administración central y los gobiernos autonómicos. Como consecuencia de ello, hubo comunidades disconformes, por ejemplo, el gobierno de Baleares mostró su desacuerdo con la aplicación de la variable población, ya que no se tenía en cuenta la población efectiva o de hecho, sino la de derecho<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> En dicha comunidad la población de hecho es mayor que la de derecho por el turismo. Esta comunidad solicitó la revisión de los porcentajes de participación que se aprobaron, de acuerdo con las variables población, hecho insular, unidades administrativas y superficie. Otras comunidades han defendido, tradicionalmente, un mayor peso de aquellas variables en las que se encontraban mejor posicionadas, por ejemplo, la dispersión de la población en Galicia, la superficie en las dos Castillas, la población en Madrid, etc. También cabe destacar, por otra parte, que el peso elevado que se asignó a la variable *unidades administrativas* perjudicó, en términos per cápita, a las comunidades autónomas uniprovinciales.

La Compensación Transitoria (CT) es la tercera cuestión que merece una atención especial en este periodo. Cuando en 1990 se reforma el FCI se toman las siguientes medidas:

- a) Distinción entre las comunidades autónomas que son beneficiarias del FCI, y las que no lo son. De esta forma, al discriminar a favor de las CCAA menos desarrolladas, se potencia la redistribución del fondo, y la solidaridad.
- b) Separación de los recursos que van a financiar el gasto en inversión nueva de los servicios transferidos y los recursos del FCI. Este primer volumen de recursos, la Compensación Transitoria, se mantiene hasta el modelo de financiación que se aprueba en 1992, y en el que ya se integra en la participación en los ingresos del Estado.
- c) Conexión del FCI con los fondos europeos procedentes del FEDER.
- d) Modificación de las ponderaciones aplicadas a las variables de reparto del fondo. Dicha modificación tuvo las siguientes causas principales: 1) la propia LOFCA recoge en el artículo 16 que dichas ponderaciones se debían revisar cada cinco años, 2) el comportamiento atípico de la variable saldo migratorio y el elevado peso que tenía determinaron su modificación<sup>21</sup>, 3) se pretendió potenciar el efecto redistributivo del fondo.

Aunque partimos de la idea de que fue un gran acierto la separación de la financiación de la inversión nueva del FCI, la forma en que se determinó la CT motivó que se arrastrasen algunos errores del antiguo FCI. Obsérvese en el cuadro 4 que las CCAA que quedaron fuera del FCI (País Vasco, Cataluña, Cantabria, La Rioja, Aragón, Navarra, Baleares y Madrid) perciben un volumen importante de recursos a través de la Compensación Transitoria.

---

<sup>21</sup> El comportamiento de esta variable dio lugar a que les correspondiera un mayor volumen de recursos del FCI a regiones de un alto nivel de desarrollo como Cataluña y el País Vasco.

**CUADRO 4**  
**Compensación transitoria (miles de ptas. constantes de 1987)**

	<b>1990</b>	<b>1991</b>
Andalucía	14.980.209,6	15.004.161,1
Aragón	3.734.781,2	3.740.725,3
Asturias	2.650.022,4	2.654.296,9
Baleares	1.327.728,2	1.329.837,6
Canarias	3.358.429,6	3.363.779,2
Cantabria	1.506.723,7	1.509.167,5
Castilla y León	8.505.332,0	8.518.936,1
Castilla-La Mancha	3.633.262,6	3.639.074,4
Cataluña	21.678.378,8	21.713.048,9
Extremadura	4.050.616,8	4.057.126,5
Galicia	6.668.940,4	6.679.614,2
La Rioja	555.594,1	556.506,5
Madrid	9.934.084,8	9.949.963,7
Murcia	410.767,5	411.444,4
País Vasco	9.528.559,7	9.543.702,0
Valencia	6.075.472,4	6.085.228,8
<b>Total</b>	<b>89.070.344,1</b>	<b>89.212.911,1</b>

*Fuente: Informe sobre la Financiación de las Comunidades Autónomas, DGCHT, varios años.*

La explicación de porqué las comunidades que quedaron fuera del FCI obtienen tantos recursos de la Compensación Transitoria hay que buscarla en el proceso de negociación de esta fuente de recursos, que no responde a la lógica económica, sino al consenso político. Para determinar la Compensación Transitoria correspondiente a cada comunidad no se valoraron las necesidades de inversión nueva, sino que se partió de una restricción, *la suma de la Compensación Transitoria y el nuevo FCI correspondiente a cada comunidad no podía ser inferior al volumen de recursos que cada comunidad percibía a través del FCI antes de la reforma*. Es decir, la Compensación Transitoria se determinó por diferencia entre el FCI correspondiente a cada comunidad en 1989, y el FCI correspondiente en 1990, por lo que aquellas

CCAA que quedaron fuera del nuevo FCI recibieron una Compensación Transitoria equivalente al FCI de 1989<sup>22</sup>.

Tal y como indicó A. Melguizo<sup>23</sup> «los efectos pretendidos por la reforma del FCI podrían estar siendo contrarrestados por el hecho de ser la Compensación Transitoria de alguna comunidad «rica» superior al importe de la financiación conjunta (Compensación Transitoria+FCI), de algunas comunidades «pobres», ya que cabe entender que el impulso que cada comunidad da a su propio desarrollo depende, *ceteris paribus*, de la financiación total recibida». Es decir, el logro de la reducción de los desequilibrios económicos interterritoriales, que es el objetivo principal del FCI, podía cuestionarse ya que mediante la reforma del FCI se dotó a algunas comunidades de mayor desarrollo económico de un volumen total de recursos superior al de otras comunidades de menor desarrollo. Tal y como recoge el autor, la Compensación Transitoria de Cataluña era superior a la suma de la Compensación Transitoria más el FCI de cada una de las restantes comunidades salvo Andalucía y Galicia. Por tanto, se estaba arrastrando uno de los errores del anterior FCI, ya que la mayor participación de Cataluña en dicho fondo se debió al comportamiento errático de la variable saldo migratorio.

La consecuencia inmediata que se deriva de esta forma de proceder es que las CCAA que quedaron al margen del FCI se encontraron con más recursos para financiar la inversión nueva<sup>24</sup>. Esta relación complementaria que se estableció entre los recursos correspondientes a cada comunidad por el nuevo FCI y la Compensación Transitoria no tiene justificación económica, ya que los objetivos pretendidos (reducción de los desequilibrios interterritoriales y financiación de la inversión nueva de los servicios transferidos) son independientes. Esta es una cuestión que merece una valoración claramente negativa.

---

<sup>22</sup> Para aquellas comunidades autónomas que no se veían beneficiadas por su participación en el FCI en 1989, se tomó como referencia el promedio de su participación en el fondo en el período 1985-1989.

<sup>23</sup> A. MELGUIZO, «Notas para una valoración del Fondo de Compensación Interterritorial», en J. A. BIESCAS Y OTROS, (1992), pág. 246.

<sup>24</sup> Las comunidades que se excluyeron del FCI a partir de 1990 no sólo se vieron beneficiadas por la cuantía de la Compensación Transitoria, también hay que tener en cuenta que ésta supuso un aumento de la financiación incondicionada y que su tasa de crecimiento era la misma que la de la participación en los ingresos del Estado, mientras que el crecimiento del FCI dependía del crecimiento de la inversión nueva del Estado.

El modelo aplicado entre 1987 y 1991 corrigió muchos de los errores del periodo transitorio, y no estuvo exento de otras insuficiencias; no obstante, al tratarse de cuestiones técnicas no quedan recogidas en este trabajo.

#### *4.3. El quinquenio 1992–1996*

Como se ha expuesto anteriormente, la principal novedad de la financiación autonómica en este quinquenio es la incorporación al sistema de un 15 por 100 de participación en el IRPF correspondiente a cada región. Aunque en su momento fue un recurso polémico, la experiencia ha demostrado que el IRPF es un tributo idóneo para aportar recursos a las CCAA. Evidentemente, al ser un tributo que recae sobre la renta, los ingresos que perciben las CCAA por este concepto difieren según su nivel de desarrollo; pero no se puede afirmar que el sistema sea insolidario por esta cuestión, sólo lo sería si no se establecieran los mecanismos adecuados para compensar las diferencias que surgieran entre las CCAA. No obstante, al tratarse de una participación, no de una cesión del impuesto, los recursos correspondientes tienen el carácter de una transferencia estatal más.

Extremadura, Castilla y León y Galicia rechazaron en 1994 la participación territorializada en el IRPF; en 1995 y 1996 sólo Extremadura continuó rechazando este recurso. Esta actitud, que podría tener una justificación desde el punto de vista financiero, tiene una explicación fundamentalmente política. Esta situación vuelve a plantearse en 1997 cuando Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura rechazaron el modelo aprobado en 1997, según el cual se cedía parcialmente el IRPF a las CCAA. En ambos casos, la gobernabilidad del Estado estaba en juego, y en ambos casos, Cataluña condicionó la negociación del sistema de financiación autonómica a cambio del apoyo parlamentario.

Desde nuestro punto de vista esta situación sí merece una valoración negativa, por ambas partes, tanto por parte del gobierno central al imponer un sistema que no fue consensuado, sino que vino determinado por una comunidad autónoma concreta, como por parte de los gobiernos autonómicos que lo rechazaron, en algunos casos con razón y en otros por oposición al gobierno<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Sólo los argumentos políticos explican que Galicia rechazara la participación en el IRPF en 1994 (siendo el PSOE el partido de gobierno) y luego aceptara la cesión parcial del IRPF en 1997 (siendo el PP el partido de gobierno), y Andalucía actuara justo al contrario (aceptó en 1994 la participación en el IRPF y rechazó en 1997 la cesión parcial del IRPF).

#### 4.4. *El quinquenio 1997–2001*

El modelo del quinquenio 1997–2001 ha sido el menos consensuado de todos, prueba de ello es que, como ya hemos indicado, tres CCAA (Andalucía, Castilla–La Mancha y Extremadura) lo rechazaron y optaron por seguir aplicando el del quinquenio anterior. El modelo del Acuerdo del CPFF de 23 de septiembre de 1996 vino condicionado por el acuerdo de investidura y gobernabilidad entre Convergencia i Unió y Partido Popular; por tanto, es un modelo que responde a las demandas de una comunidad autónoma concreta, Cataluña, cuyo partido gobernante en esa fecha, posibilitó la investidura de Jose M<sup>a</sup> Aznar como presidente del gobierno en 1996. Dado que este tema ya ha sido tratado no insistiremos más en él, aunque nos llama la atención una cuestión. Las CCAA que rechazaron el modelo de 1997, no percibieron los recursos correspondientes a la participación territorializada en el IRPF, a pesar de que algunas de ellas los recibieron en los años 1994, 1995 y 1996. No es fácil encontrar una justificación a este hecho, porque tal y como se concibió la participación territorializada en el IRPF, en el Acuerdo de 1993, ésta era una tramo más de la PIE. No encontramos razones económicas o financieras que justifiquen tal decisión, lo cual corrobora la idea de que se trata de una decisión política motivada por el rechazo al modelo de las tres comunidades<sup>26</sup>.

El Acuerdo de 23 de septiembre de 1996 establecía que la cesión parcial del IRPF sería inicialmente del 15 por 100, ampliándose al 30 por 100 cuando se completara el traspaso de las competencias en educación. En 1999 finalizó dicho traspaso, pero no se amplió la cesión del tributo como recogía el Acuerdo. También hay que destacar que la autonomía y corresponsabilidad del modelo se vio alterada por la introducción, en 1998, de una garantía de mínimos en el crecimiento de los recursos del IRPF. Como mínimo el aumento de los recursos sería el correspondiente al crecimiento del PIB; la medida se aplicó con efectos retroactivos desde 1997.

---

<sup>26</sup> Insistiendo en esta cuestión hay que señalar que el modelo admitía que se pudieran producir transferencias desde la Hacienda autonómica a la central, como consecuencia de un exceso de financiación derivado del rendimiento de la tarifa autonómica. Sin embargo, no se admitía que se diera esta misma circunstancia, derivada de la participación territorializada del IRPF. Esto corrobora la idea de que la participación territorializada es una transferencia estatal, un tramo de la PIE, mientras que la tarifa autonómica es un recurso que dota de contenido el principio de autonomía financiera. Por esta razón, las CCAA que rechazaron el modelo debían haber mantenido su participación en el IRPF.

Otra de las cuestiones que llama la atención en el modelo de 1997 es que no se actualizaron las variables de determinación de la PIE, a pesar de la demanda de algunas CCAA, en concreto de Andalucía. El argumento dado es que la actualización se acometería cuando se completara el traspaso de competencias en educación a las CCAA del artículo 143 de la Constitución. F. Adame<sup>27</sup>, ha señalado otras razones como el hecho de que el interés se centró en dotar de mayor corresponsabilidad a las CCAA, y que no se deseaba incrementar el gasto del Estado para poder cumplir los criterios de convergencia. Sin embargo, llama la atención que, en la financiación de las competencias comunes, en 1997 y hasta 2001, se siguiera empleando como dato la población de 1988, cuando para determinar las transferencias correspondientes a la financiación de las competencias sanitarias sí se tuvo en cuenta el aumento de la población andaluza que reflejaba el Censo de 1996; tal vez tuviera algo que ver el que Cataluña fuera una de las comunidades cuya población se había reducido sensiblemente, junto con Galicia y Castilla y León.

De las tres comunidades que rechazaron el modelo de 1997, Andalucía ha sido la que ha mantenido un conflicto mayor con el gobierno central, ya que era la más perjudicada por el hecho de no actualizarse la población; en concreto, según el censo del Instituto Nacional de Estadística (INE) del 1 de mayo de 1996, el aumento de la población andaluza respecto al dato que se aplicaba de 1988 era de 387.719 habitantes. La pérdida de recursos que suponía para Andalucía era considerable, ya que dicha variable tenía un peso del 94% en la determinación de la participación en los ingresos del Estado<sup>28</sup>.

Esto último nos permite enlazar con otra de las cuestiones a la que no encontramos lógica económico-financiera. Como se ha indicado, para determinar la financiación de las competencias en materia sanitaria sí se actualizó la población, tomando como base la población de 1996. La distribución de los recursos en la financiación de la sanidad se efectuaba según el criterio de población protegida. Durante el cuatrienio 1994-1997 se empleó el censo

---

<sup>27</sup> F. ADAME, (1998), pág. 76.

<sup>28</sup> El gobierno de la Junta de Andalucía estimó que entre 1997 y 1999 esta comunidad dejó de percibir 133.400 millones de pesetas por este concepto. Por su parte, el gobierno central estimó que la pérdida de recursos de la comunidad andaluza por no acogerse al nuevo sistema era de 72.000 millones de pesetas. Si bien ambas cifras son estimaciones de los respectivos gobiernos, adviértase que la pérdida de recursos por la no actualización de la población es notablemente superior a la correspondiente al rechazo del modelo de 1997.



de 1991, para el cuatrienio 1998–2001, se estableció que se aplicaría el Padrón de 1996. Lo que llama la atención es que se creara un Fondo Finalista, cuyo fin era compensar a las CCAA por la pérdida de recursos que suponía la aplicación del Padrón de 1996. Cataluña, Galicia, y el INSALUD Gestión Directa, eran las regiones que al perder población reducían su participación en la financiación sanitaria<sup>29</sup>. Desde el punto de vista económico–financiero dicha compensación no tiene una clara justificación, ya que una reducción de la población protegida en una determinada región implica un menor gasto sanitario, por lo que es lógico que los recursos financieros que percibe la comunidad autónoma correspondiente se reduzcan. De todo esto se deduce que el origen de dicho fondo es político.

Una última cuestión que hay que señalar, en el quinquenio 1997–2001, es que no se cediera el rendimiento de los impuestos indirectos, cuando éstos se habían concertado previamente con las comunidades forales, lo cual desmontaba el argumento dado de las dificultades técnicas que había para ello, de hecho este rendimiento se cede en el último modelo aprobado.

#### 4.5. *El periodo 2002–...*

El sistema acordado en julio de 2001 ha sido el más consensuado de los últimos modelos aprobados, probablemente porque recogía las principales demandas de las CCAA (homogeneización de los techos competenciales, ampliación de la cesta de tributos, que incorpora la imposición indirecta, ampliación de la capacidad normativa sobre los tributos cedidos, actualización de la variable población, asignaciones de nivelación en sanidad y educación, etc.). Por otra parte, la mayoría absoluta del gobierno del Partido Popular también facilitó la negociación, en el sentido de que ninguna comunidad autónoma pudo imponer sus condiciones a cambio de apoyo político, como había ocurrido en el modelo anterior. La vocación de estabilidad con que nació este nuevo sistema de financiación quedó reflejada en el hecho de que es el primer modelo ratificado por Ley; su vigencia era, en principio, indefinida<sup>30</sup>. El consenso quedó reflejado en que ninguna comunidad autónoma

---

<sup>29</sup> Este fondo garantizaba que la pérdida de recursos por la aplicación del nuevo Padrón no superara el 0,25 por 100 de los recursos asignados en el Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales del Estado para 1998.

<sup>30</sup> La vigencia del nuevo sistema era indefinida, pero el PSOE recogía en su programa electoral una modificación del mismo, por lo que dada la victoria electoral de dicho partido, el sistema

permanece al margen del sistema, éste se aplica a todas las comunidades y ciudades autónomas.

Las CCAA que rechazaron el anterior modelo, Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha, aceptaron el nuevo sistema, pero mantuvieron sus reclamaciones sobre el modelo 1997-2001. El gobierno central llegó primero a un acuerdo sobre la liquidación de dicho modelo con Extremadura y Castilla-La Mancha, mientras que el conflicto con Andalucía se prolongó por la falta de acuerdo sobre el importe de la deuda. A la cantidad reclamada al gobierno central por la no actualización de la variable población, se sumó la liquidación definitiva de la financiación que correspondía a esta comunidad del modelo que finalizaba, en concreto un 2% de la financiación. Finalmente, poco antes de las elecciones del 14 de marzo de 2004, la Junta de Andalucía y el gobierno central llegaron a un acuerdo sobre la cantidad de la deuda, que se cifró en 2.500 millones de euros<sup>31</sup>. Durante todo el tiempo que duró el conflicto ambos gobiernos hicieron un uso partidista del mismo.

La valoración global del nuevo sistema es positiva, pero esto no implica que esté exento de intromisiones políticas. Así, por ejemplo, como ha indicado C. Monasterio, «el asignar un mínimo fijo de 6.600 millones de ptas. más a cada comunidad, y el reparto de un fondo creado por el propio Acuerdo, de 8.000 millones, destinado a las regiones de baja densidad de población, no son más que meros recubrimientos formales y «técnicos» de acuerdos políticos que se sitúan al margen del criterio de equidad proclamado.»<sup>32</sup>.

Si bien la mayoría absoluta del gobierno del PP fue positiva en la negociación del sistema de financiación, por las razones dadas, no cabe afirmar lo mismo en lo que respecta a la aprobación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria. En este caso dicha mayoría se empleó para aprobar una Ley a la que se opusieron los principales partidos de la oposición y algunos gobiernos regionales. La Ley de Estabilidad Presupuestaria repercute directamente

---

será modificado. Es previsible que dichas modificaciones afecten, fundamentalmente, a la autonomía que aporta el sistema, por ejemplo, ampliando la capacidad normativa de las CCAA.

<sup>31</sup> Inicialmente la Junta de Andalucía reclamaba 4.000 millones de euros. El presidente de la comunidad andaluza aceptó la cantidad de 2.500 millones de euros y renunció a la posibilidad de cobrarlos antes de las elecciones, tal y como había manifestado durante el conflicto. Los recursos de inconstitucionalidad que había presentado la Junta de Andalucía sobre el anterior modelo se retiraron.

<sup>32</sup> C. MONASTERIO, (2001), pág. 40.

en la financiación de la inversión autonómica<sup>33</sup>. Hasta su aprobación dicha inversión se financiaba con endeudamiento y con transferencias de capital, y en menor medida con el ahorro corriente. Al establecerse por Ley que los distintos niveles de la Administración Pública han de saldar sus presupuestos con equilibrio o superávit, se reducen las posibilidades de financiar la inversión con endeudamiento<sup>34</sup>, por lo que las CCAA tendrán que financiarse con el ahorro corriente generado y con las transferencias de capital<sup>35</sup>.

## 5. Conclusiones

Al analizar cómo ha evolucionado la financiación autonómica desde la creación de los primeros entes preautonómicos hasta el momento actual, se observa que el proceso ha seguido una trayectoria lógica. El sistema ha evolucionado en la medida en que el Estado autonómico ha ido alcanzando madurez; de tal forma que si las incipientes CCAA aceptaron una Hacienda de transferencias, dependiente de la Administración central, con el paso de los años las comunidades han ido demandando mayores cotas de autonomía financiera y mayores competencias.

La suficiencia financiera fue el objetivo prioritario del período transitorio. Durante este período, la garantía del principio de suficiencia estaba directamente relacionada con la correcta determinación del coste efectivo de los servicios transferidos; las deficiencias identificadas en la metodología del coste efectivo, dan pie a cuestionarnos si realmente se alcanzó el objetivo buscado. Ya hemos indicado que, el coste efectivo fue un *coste pactado* más que un *coste calculado*. La rapidez del proceso político de alcance de la autonomía, y del proceso económico de descentralización del gasto, se efectuó sacrificando una mayor exactitud en la determinación del coste

---

<sup>33</sup> Un análisis de las implicaciones de la Ley de Estabilidad Presupuestaria sobre las CCAA puede consultarse en M. C. LÓPEZ y A. DE LOS RÍOS, (2002), "Estabilidad Presupuestaria y endeudamiento autonómico", *Presupuesto y Gasto Público*, IEF, pp. 143-164.

<sup>34</sup> La emisión de deuda vendrá dada por las amortizaciones de la misma, sin que exista capacidad para emitir deuda por encima de dicho límite.

<sup>35</sup> Respecto a las transferencias de capital, las más importantes son las que proceden de la Unión Europea, y éstas previsiblemente se reduzcan a medio y largo plazo, como consecuencia de la incorporación de nuevos miembros a la Unión Europea. El FCI tendrá que recuperar el terreno que había cedido a los Fondos Europeos sino se desea frenar el desarrollo de las regiones menos favorecidas del territorio nacional.

efectivo que hubiera ralentizado ambos procesos. Por eso, a pesar de las imprecisiones del coste efectivo, la valoración que se ha realizado de este período es positiva.

En los primeros modelos el principio de autonomía financiera tuvo una presencia testimonial. Este es el principio financiero en el que se han producido los mayores avances. Las CCAA alcanzan el mayor grado de autonomía financiera en el modelo aprobado en julio de 2001. No obstante, aunque el gobierno central ha retrasado la ampliación de la cesta de tributos hasta el último modelo<sup>36</sup>, la actitud de las CCAA también es criticable.

La experiencia autonómica pone de manifiesto que los gobiernos regionales no desean asumir el coste político que conlleva el ejercicio de la autonomía para incrementar sus recursos financieros. Por una parte, hay que llamar la atención sobre el escaso uso que las CCAA han realizado de los recargos sobre los tributos estatales<sup>37</sup>, por otra parte, al analizar el ejercicio de la capacidad normativa que han realizado las CCAA desde que en 1997 se cediera este recurso, se observa que las CCAA han introducido deducciones en el tramo cedido del IRPF, o, por ejemplo, han aumentando las reducciones del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, pero en un número menor de ocasiones han aumentado la tarifa de los tributos cedidos y en ningún caso la tarifa del IRPF. Esta actitud está cambiando, no sólo porque en el último sistema se amplía la autonomía financiera, sino sobre todo porque tras la aprobación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, la inversión autonómica tendrá que financiarse con ahorro corriente, y a su vez éste tendrá que generarse con los ingresos del modelo, pero también con los mayores recursos que aporte el ejercicio de la capacidad normativa cedida. A la financiación de las inversiones se une el hecho de que algunas CCAA tienen un alto ratio de deuda sobre el PIB, por lo que otra de las razones para ejercitar la capacidad normativa, es aumentar la recaudación para atender al pago de la deuda autonómica.

En conjunto, y desde nuestro punto de vista, las intromisiones políticas han sido puntuales y no empañan la valoración positiva que cabe realizar de la experiencia autonómica; aunque sus efectos han repercutido de forma

---

<sup>36</sup> En el Acuerdo del CPFF 1/1986, de 7 de Noviembre por el que se aprobaba el modelo del quinquenio 1987-1991, ya se recogía la posible incorporación del IVA a la financiación autonómica.

<sup>37</sup> Durante los primeros años había razones que justificaban este hecho, como la elevada presión fiscal, sobre todo en los años ochenta, y principios de los noventa, o el fracaso del recargo sobre el IRPF que trató de establecer la comunidad autónoma de Madrid.

diferente en las CCAA. En concreto, ha existido una comunidad autónoma, Cataluña, que ha condicionado muchas de las decisiones tomadas respecto a los modelos que se iban aprobando, principalmente a partir del año 1993. Esta comunidad ha sido la principal beneficiada, aunque no la única, de lo que en este trabajo hemos denominado *intromisiones* políticas en la financiación autonómica.

El modelo que se aplica desde enero de 2002 tenía, a diferencia de los anteriores, vocación de estabilidad; lo que estaba justificado por la finalización del proceso de descentralización del Estado, con el traspaso de la sanidad a las CCAA que aún no habían asumido dicha competencia, y por el hecho de que recoge las principales demandas de los gobiernos regionales. Sin embargo, como se analizar en el editorial de este número, los últimos acontecimientos políticos, formación del gobierno tripartito de Cataluña y victoria electoral del PSOE, en las elecciones generales, asistiremos a una nueva revisión del sistema. Esta modificación de la financiación autonómica no es inesperada, tal vez sí temprana, pues sólo llevamos dos años de aplicación del último sistema<sup>38</sup>. Las realidades socioeconómicas de las regiones son cambiantes y en esta medida también debe serlo su financiación.

### **Bibliografía**

- ADAME MARTÍNEZ, F., (1998), *El sistema de financiación de las CCAA de régimen general*, Granada, Ed. Comares, p. 326.
- BIASCAS FERRER, J. A. y otros, (1992), *El Fondo de Compensación Interterritorial: memoria de un cambio*, Madrid, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, p. 293.
- CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA, (2001), *Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común*, 27 de julio.
- COSTA CLIMENT, J., (1996), “El nuevo sistema de financiación autonómica”, *Presupuesto y Gasto Público*, nº 19, pp. 37–48.
- GARCÍA, J., PÉREZ, P. y ZORNOZA, J., (1998), *Constitución y financiación autonómica*, Valencia, Ed. Tirant lo blanch alternativa, p. 189.

---

<sup>38</sup> No obstante, parece que la intención del nuevo gobierno es comenzar en esta legislatura las negociaciones, y hacer efectivo el cambio del sistema en la próxima legislatura, a partir de 2008.

- GONZÁLEZ PÁRAMO, J. M. (ed.), (2001), *Bases para un Sistema Estable de Financiación Autonómica*, Bilbao, Fundación BBVA, p. 509.
- LASARTE, J. (dir.), (2002), *Informe sobre la reforma del sistema de financiación autonómica*, IEF, Ministerio de Hacienda, p. 215.
- MOLDES, E. y PUIG, P. (eds.), (1996), *La financiación de las comunidades autónomas*, Madrid, Ed. Minerva, p. 243.
- MONASTERIO ESCUDERO, C., (2001), “El sistema de financiación autonómica a partir de 2001. Acierito estratégico y dudas tácticas”, *Cuadernos de Información Económica*, nº 165, pp. 33–41.
- MONASTERIO ESCUDERO, C., (2002), “El laberinto de la financiación autonómica”, *Hacienda Pública Española*, nº 163, pp. 157–187.
- MONASTERIO, C. y SUÁREZ, J., (1993), *Financiación autonómica y corresponsabilidad fiscal*, Bilbao, Fundación BBV, p. 169.
- MONASTERIO, C. y ZUBIRI, I., (1996), “La financiación de las CCAA: balance y propuestas de reforma”, *Documento de Trabajo*, nº 124, Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social. Asociación Española de Economía Pública, p. 40.
- PIÑERO CAMPOS, J. M., (1996), “El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas españolas de régimen común 1980–1996”, *Boletín Económico ICE*, nº 2.507, julio, pp. 11–25.
- RÍOS BERJILLOS, A. DE LOS, (2004), *Financiación autonómica. Cuestión de principios*, Bilbao, Ed. Desclée de Brouwer, p. 302.
- SÁNCHEZ MALDONADO, J. y GÓMEZ SALA, J. S., (1999), “Financiación autonómica 20 años después”, *Rev. Estudios Regionales*, nº 54, pp. 89–107.
- SEVILLA SEGURA, J. V., (2001), *Las claves de la financiación autonómica*, Madrid, Ed. Crítica, p. 187.
- TORRES COBO, F., (1990), *El sistema de financiación de las CCAA. Análisis de su evolución y desarrollo*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, monografía nº 89, p. 166.
- VARIOS, (1995), *La Financiación de las Comunidades Autónomas. Análisis y orientación desde el federalismo fiscal*, Salamanca, Ed. Junta de Castilla y León, Consejería de Economía y Hacienda, p. 260.