

## LA FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS.-

### PERSPECTIVAS DE EVOLUCION.

Carlos FERNANDEZ CARRIEDO  
Belen GONZALEZ MARTINEZ  
M<sup>a</sup> Cruz RIZO FERNANDEZ

Servicio de Estudios. Consejería de Economía y Hacienda

La presente Comunicación tiene por objeto establecer las relaciones entre los medios financieros de que disponen las Comunidades Autónomas y su nivel de desarrollo.

Se analizarán, así mismo, las consecuencias que sobre las diferentes regiones, en función de su grado de desarrollo, se han derivado de la aplicación del actual sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Finalmente, puesto que la vigencia del Acuerdo de Financiación de las CC.AA. finaliza el 1 de Enero de 1.992, se efectuarán aquellas consideraciones que, a juicio de los comunicantes, debieran introducirse en el futuro proceso de negociación en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Para alcanzar las conclusiones presentadas, será necesario realizar un breve análisis de los principios básicos de financiación de las CC.AA. en España, una clasificación entre las Comunidades Autónomas, según su nivel de desarrollo, una referencia a la posibilidad real de establecer conclusiones fiables del estudio y, por último, un estudio de los presupuestos de las Comunidades Autónomas en el periodo 1.986-89, según fuentes de financiación y grados de desarrollo.

#### 1.- Principios básicos de financiación de las Comunidades Autónomas

La Constitución española en su artículo 156, garantiza los principios de autonomía y solidaridad entre CC.AA. al disponer que las CC.AA. "gozarán de autonomía financiera para

cumplir y ejercer sus competencias de acuerdo con los principios de coordinación con la Hacienda Estatal y de solidaridad entre todos los españoles. Se deduce por tanto que las CC.AA. deben tener la autonomía financiera suficiente para soportar los gastos derivados de las competencias asumidas.

La Constitución, también, en su artículo 157 contempla los instrumentos a través de los cuales deben hacerse efectivos ambos principios. Los ingresos que reciben las CC.AA. proceden del producto de los tributos cedidos, los recargos sobre tributos estatales y las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial.

La Ley Orgánica 8/1.980 de Financiación de las CC.AA. (L.O.F.C.A.) de 22 de septiembre, estableció en su art. 2 el esquema financiero de las Comunidades Autónomas, que habrá de desarrollarse de acuerdo a los siguientes principios:

1º.- La autonomía financiera de las CC.AA.

2º.- La garantía del equilibrio económico

3º.- La solidaridad entre las diversas nacionalidades y regiones y

4º.- La suficiencia de recursos para el ejercicio de las competencias propias de las CC.AA.

En este marco, el nuevo Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas que sea de aplicación a partir de 1992, en sustitución del actual, debe garantizar el ejercicio de las competencias asumidas y la reducción de los desequilibrios económicos entre las diferentes regiones.

En este sentido, el análisis de la financiación regional desde el punto de vista del cumplimiento del principio constitucional de solidaridad, requiere dar respuesta a las siguientes cuestiones:

-Clasificación de las Comunidades Autónomas según su grado de desarrollo.

-Análisis y evolución del actual Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas, con especial referencia a las consecuencias sobre los desequilibrios económicos territoriales en España.

-Descripción de los principales elementos que debiera contener el modelo de financiación regional que se apruebe por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en 1.991.

## 2.- Definición de regiones ricas y pobres para el caso español.

Los instrumentos utilizados para medir el nivel de desarrollo de un determinado territorio han sido tradicionalmente complejos. Se han empleado desde índices sintéticos hasta instrumentos que recogen un gran número de variables y ponderaciones.

En los últimos años se ha generalizado la idea de que la variable renta per cápita, si bien no define plenamente el conjunto de elementos que caracterizan el desarrollo económico, puede ser comunmente aceptada. Es de fácil aplicación y no genera las tensiones políticas que se derivan de la aplicación de instrumentos más complejos.

Por ello, la reforma de los Fondos Estructurales Comunitarios de 1.988, establece que son regiones con especiales problemas de atraso estructural y en las que es necesario fomentar el desarrollo económico (en adelante objetivo 1) aquellas cuya renta per cápita sea inferior al 75% de la media comunitaria.

De la misma forma, el proyecto de Ley de Reforma del Fondo de Compensación Interterritorial que esta siendo analizado actualmente por el Senado recoge el mismo listado de regiones españolas beneficiarias que el Reglamento CEE 2052/88.

Por ello, a efectos del posterior análisis, la comunicación distingue:

a) Regiones españolas con un menor grado de desarrollo (Regiones Objetivo 1): Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Murcia y Valencia.

b) Regiones españolas con un mayor grado de desarrollo (Resto): Aragón, Baleares, Cantabria, Cataluña, La Rioja, Madrid, Navarra y País Vasco.

### 3.-Consistencia del análisis de las relaciones entre financiación de las Comunidades Autónomas y desarrollo económico.

Las CC.AA. españolas, desde el punto de vista financiero y de nivel competencial asumido, se dividen entre aquellas que se acogen al sistema de concierto (Navarra y País Vasco) y las de régimen común (resto). Las primeras presentan un amplio nivel competencial. Así mismo, una parte de las de Régimen Común, independientemente de la vía de acceso a la Autonomía, han asumido también un nivel competencial elevado. Entre estas se encuentran las que han accedido a la Autonomía a través del artículo 151 de la Constitución (Cataluña y Galicia), a través del artículo 144 de la Constitución (Andalucía) y las que han recibido competencias mediante una Ley Orgánica de transferencias de las que recoge el artículo 150 de la Constitución (Canarias y Valencia).

El nivel de competencias de cada Comunidad Autónoma determina su comportamiento financiero. Por ello, el análisis objeto de la comunicación podría ser inviable si la participación de los recursos gestionados por las Comunidades Autónomas objetivo 1 con nivel competencial elevado sobre el volumen total de recursos de las regiones objetivo 1, fuera sustancialmente diferente a la participación de los recursos gestionados por las regiones desarrolladas y con elevadas competencias sobre el total de recursos financieros de las Comunidades desarrolladas.

Sin embargo, ambas cantidades son aproximadamente iguales. Las Comunidades Autónomas con un elevado nivel competencial gestionan el 81,17% del total de los recursos gestionados por las CC.AA. españolas en 1.989. Las regiones objetivo 1 con un nivel competencial elevado gestionan el 82,71% de los recursos de este grupo de regiones y las Comunidades con elevado nivel competencial pertenecientes al grupo llamado resto gestionan el 79,01% del total del mismo.

### 4.- Análisis y evolución del Sistema de Financiación de las CC.AA. acordado el 7 de noviembre de 1.986. Especial referencia a la corrección de los desequilibrios económicos territoriales.

A continuación se analizarán las principales vías de financiación de las Comunidades Autónomas, diferenciando las

regiones objetivo 1 del resto, en cuanto a la situación de partida en 1.986 y su evolución hasta 1.989.

#### 4.a.- Participación en los Ingresos del Estado

El objetivo que persiguen los recursos llegados a las Comunidades Autónomas por ésta vía es el de financiar las competencias asumidas por cada una de ellas. Por lo tanto no atiende al principio de solidaridad y sí al de autonomía financiera.

El Porcentaje de Participación de cada una de las Comunidades Autónomas en los Ingresos del Estado se determina como la diferencia entre el coste efectivo de los servicios transferidos y la recaudación de los tributos previa a su cesión.

Como ya se ha dicho, los dos grupos (regiones objetivo 1 y resto) presentan el mismo nivel competencial. Por ello, en principio se podría pensar que el montante total de recursos vía PPIE se repartiría entre ellos de forma más o menos equitativa en función de variables no relacionadas con el desarrollo económico, pero que determinasen mayores niveles de gasto de las Administraciones Públicas (Población, superficie etc...). Pero esto no sucede en todo el periodo considerado (1986-1989), situandose los porcentajes de reparto en torno al 75% y 25% del total para las regiones objetivo 1 y resto respectivamente (ver cuadro nº1). Las razones de esta disparidad en el reparto son las siguientes:

a) El total de la población y superficie de las regiones objetivo 1 es mayor que la del resto y por tanto mayores son los servicios a prestar (Las Comunidades objetivo 1 alcanzan el 58,2% de la población española y el 76,1% de la superficie nacional).

b) Los especiales regímenes financieros del País Vasco y Navarra determinan que éstas Comunidades no participen en los ingresos del Estado, lo que implica que no se consideren en el segundo grupo (resto), acentuandose así las diferencias señaladas en el apartado anterior.

c) El grado competencial del País Vasco y Navarra es elevado, y su no inclusión en este instrumento de financiación genera un desequilibrio competencial en el análisis, por cuanto

las competencias asumidas por las regiones objetivo 1 presentan en un su conjunto mayor peso y, por tanto unos mayores recursos derivados del PPIE.

La participación en los ingresos del Estado lleva así, cuando el estudio se refiere solo al principio de autonomía, a considerar los porcentajes del 75% para las regiones objetivo 1 y del 25% para el resto en términos aproximados como la distribución más adecuada de recursos entre los dos grupos territoriales objeto del análisis, siempre que la participación del País Vasco y Navarra sea nula.

#### 4.b.- Tributos cedidos

La cesión de tributos a las Comunidades Autónomas por parte del Estado atiende unicamente al principio de autonomía financiera, no al de solidaridad. Según el actual sistema financiero los tributos cedidos deben servir para financiar las competencias asumidas, aspecto este independiente del grado de desarrollo de cada región

En ningún año del periodo temporal escogido se cumplen los porcentajes establecidos en el apartado anterior (ver cuadro nº 4 ) y que sirven de base para el reparto de los recursos con el fin de satisfacer el principio de autonomía financiera en caso de no participación del País Vasco y Navarra. Por el contrario a las regiones objetivo 1 las corresponde del total de la recaudación un porcentaje menor al 75% y al resto mayor al 25%, con el agravante de que Madrid en este caso no participa de esta forma de financiación por no tener cedido ningún tributo.

Es obvio que la recaudación obtenida por los tributos cedidos en cada región, está ligada a las rentas generadas en la misma, y consecuentemente son las regiones con mayor riqueza las más favorecidas en el ambito financiero por la cesión de recursos a las Comunidades Autónomas.

La evolución en el tiempo de los recursos obtenidos por esta via ha sido comparativamente peor para las regiones objetivo 1, perdiendo éstas casi tres puntos porcentuales en el periodo 1986-89, que han ganado el resto de las regiones.

#### 4.c.- Fondo de Compensación Interterritorial.

Es básicamente un instrumento de solidaridad, según se contempla en la Ley 7/84 y en el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera. No obstante, el Fondo de Compensación Interterritorial debía financiar también la inversión nueva efectuada por las Comunidades Autónomas (tramo de autonomía).

Si sólo se tuviera en cuenta la población de cada territorio en la distribución del F.C.I., los porcentajes de reparto se situarían en torno al 58% y 42% aproximadamente para las regiones objetivo 1 y resto, dado que el nivel competencial es homogéneo en los dos grupos ( 76% y 24% si solo se considerara la superficie). Sin embargo, para el año base del estudio, 1986, el 79,67% del total de los recursos del Fondo correspondieran a las regiones objetivo 1 y el 20,33% al resto. La aplicación de estos porcentajes se corresponde con la consideración de otras variables ligadas al desarrollo (además de la población y la superficie), tales como el inverso de la renta per cápita, la tasa de paro o el saldo migratorio.

En este momento cabría preguntarnos hasta que punto el F.C.I. ha cumplido su objetivo constitucional.

Evidentemente, los recursos que las Comunidades Autónomas objetivo 1 recibieron en 1986 del FCI son mayores a los que se hubieran recibido atendiendo únicamente a criterios de autonomía financiera ( téngase en cuenta que las Comunidades de Navarra y País Vasco participan en el FCI). Por ello, este instrumento financiero ha contribuido (base 1986) a incrementar los recursos de las regiones españolas menos desarrolladas en un 37% en relación a su participación en la población.

Sin embargo, el comportamiento en los últimos años de las variables que determinan la distribución del F.C.I. ha dado lugar a que la evolución de la participación de las Comunidades objetivo 1 en los recursos totales aportados por este instrumento financiero sea decreciente en el tiempo. Entre 1986 y 1989 estas regiones han perdido casi 8 puntos porcentuales en beneficio de las regiones que presentan un mayor nivel de desarrollo. De esta forma, se ha aumentado la relevancia del F.C.I. como instrumento que garantiza la autonomía financiera en perjuicio de la vertiente de solidaridad que le confiere la Constitución

Los datos económicos muestran que en el periodo considerado no se han reducido las diferencias de renta y

riqueza en las diferentes regiones españolas. En consecuencia, las dotaciones presupuestarias del F.C.I. y/o su capacidad distributiva no ha sido suficiente como para hacer efectivo el principio de solidaridad.

#### 4.d.- Fondos estructurales.

Los datos disponibles solo se refieren a 1987 y 1988, ya que en 1986 (año de incorporación de España a las Comunidades Europeas) los recursos de los fondos estructurales comunitarios fueron gestionados íntegramente por el Estado y es difícil encontrar datos definitivos con respecto a 1989, cuya relevancia para el análisis sería en todo caso reducida por cuanto el Marco de Apoyo Comunitario para las regiones españolas objetivo 1 se aprobó en octubre de 1989, una vez realizadas las consignaciones presupuestarias para ese ejercicio.

De entre los fondos estructurales comunitarios el Fondo Europeo de Desarrollo Regional es el más relevante desde el punto de vista financiero. El acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 de Noviembre liga el volumen total de recursos F.C.I. y FEDER que gestiona cada región. Durante el periodo considerado en el análisis, cada Comunidad Autónoma ha presentado proyectos FEDER por un importe igual al 30% de la anualidad correspondiente de Fondo de Compensación Interterritorial. En función de la relación financiera existente entre ambos instrumentos de desarrollo, el FEDER, al igual que el F.C.I., ha mostrado una evolución consistente en la disminución de la participación de las regiones objetivo 1 en los recursos totales en beneficio de las Comunidades Autónomas más desarrolladas de España.

El cuadro nº3 muestra la importante disminución que se originó en 1988 en la participación de las regiones objetivo 1 en los fondos estructurales comunitarios (15.7 puntos) en beneficio de las más desarrolladas, que vieron incrementar sus recursos por esta vía un 271,48% en relación a 1987.

La reforma de los fondos estructurales llevada a cabo en 1988 establece dos elementos que benefician substancialmente a las regiones menos desarrolladas de Europa.

-El 80% de los recursos FEDER se destinan a las regiones objetivo 1, con el fin de fomentar el desarrollo

economico en aquellas regiones que presentan un atraso estructural.

-Los recursos con que se dotan los fondos estructurales comunitarios se duplican en terminos reales entre 1987 y 1993.

#### 4.e.- Recursos totales

El análisis del volumen total de recursos que gestionan las Comunidades Autónomas en el periodo 1986-89 muestra dos aspectos relevantes que es preciso destacar a efectos del estudio.

-La participación de las Comunidades Autónomas objetivo 1 y el resto en el volumen total de recursos gestionados por las CC.AA. españolas es similar a la participación de la población de cada uno de estos ambitos territoriales sobre el total nacional. En el periodo considerado, las Comunidades Autónomas objetivo 1 gestionan un máximo del 58,97% de los recursos totales gestinados por CC.AA en España y un mínimo del 56,16%. Estas regiones tienen el 58,2% de la población española. Por su parte, el resto de las regiones ( 41.8% de la población española) gestionan un máximo del 43.84% y un mínimo del 41,03%.

-El porcentaje de recursos de cada grupo de regiones sobre el total apenas se ve modificado a lo largo del periodo

Dado que los dos grupos de regiones presentan un nivel competencial similar y que el porcentaje de ingresos de cada uno de ellos coincide aproximadamente con el porcentaje de población sobre el total, se puede afirmar que las Comunidades Autónomas españolas gestionan recursos independientemente de su nivel de desarrollo.

Por tanto, el actual sistema de financiación de las CC.AA. presenta como principio fundamental la autonomía financiera en perjuicio del principio de solidaridad entre las diferentes regiones españolas.

En síntesis, antes de caracterizar las notas que debieran configurar el nuevo sistema de financiación de las CC.AA. se pueden establecer las siguientes conclusiones de lo señalado anteriormente:

-El nuevo modelo financiero debe respetar los principios constitucionales de autonomía financiera y solidaridad interregional.

-La clasificación más apropiada de regiones españolas en función de su desarrollo es la que distingue entre regiones objetivo 1 a efectos de percibir ayudas de los fondos estructurales comunitarios (aquellas que presentan un mayor atraso estructural) y resto (regiones con un mayor nivel de desarrollo)

-En función de esta clasificación es posible establecer relaciones entre desarrollo económico y financiación de las CC.AA., por cuanto ambos grupos de regiones presentan un nivel competencial similar.

-Si no se tienen en cuenta el País Vasco y Navarra, las CC.AA. objetivo 1 deberían gestionar al menos el 75% de los recursos totales, en lo que respecta al tramo de autonomía financiera para la gestión de los servicios transferidos.

-Los recursos obtenidos por la gestión de tributos cedidos han crecido más rápidamente en las regiones españolas más desarrolladas que en las objetivo 1. Esto es debido a que el comportamiento de las recaudaciones tributarias es más favorable en los territorios con un mayor nivel de renta y riqueza.

-Las CC.AA. menos desarrolladas han visto disminuir en los últimos años su participación en el Fondo de Compensación Interterritorial y en el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

-El volumen de recursos totales que gestionan las CC.AA. es independiente de su nivel de desarrollo. El actual sistema de financiación atiende en mayor medida a la prestación de los servicios transferidos que a la reducción de las diferencias de renta y riqueza entre las diferentes regiones españolas.

5.- Aspectos que debieran considerarse en el Sistema de Financiación de las CC.AA.

La vigencia del actual Sistema de Financiación finaliza el 31 de diciembre de 1991. Por tanto, durante el ejercicio próximo deberá acordarse un nuevo modelo en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Este modelo deberá resolver los

principales problemas derivados de la aplicación del actualmente vigente, algunos de los cuales se han apuntado en esta comunicación.

Deberá, por tanto, incrementarse la relevancia financiera del principio de solidaridad.

En este sentido, como se ha señalado, la reforma de los fondos estructurales comunitarios que se ha aplicado a partir de 1989, recoge una gran parte de las aspiraciones de las regiones menos desarrolladas. Se ha incrementado sustancialmente el volumen de los recursos y estos se concentran en un menor número de regiones.

Sin embargo, el proyecto de Ley de Fondo de Compensación Interterritorial, que está siendo actualmente objeto de estudio en el Senado, aunque distribuye los recursos entre tan solo nueve CC.AA., disminuye la dotación financiera del F.C.I.. En todo caso, se traslada el principal problema financiero a la negociación del nuevo modelo, por cuanto se crea una Compensación Transitoria que garantiza que todas las CC.AA. recibirán al menos el mismo volumen de recursos que hubieran percibido antes de la reforma. Esta Compensación Transitoria deberá tener un tratamiento específico en el nuevo sistema. Previsiblemente se integre en el Porcentaje de Participación en Ingresos del Estado. En función de su tratamiento y distribución, el resultado de la reforma será uno u otro.

El anterior sistema de financiación es el resultado de un proceso de negociación, de forma tal que la distribución de recursos que implicaba la aplicación del modelo fue comunmente aceptado en 1986. Sin embargo, como se ha señalado a lo largo de la comunicación, desde 1986 las Comunidades Autónomas menos desarrolladas han perdido participación en los principales instrumentos financieros que contempla el modelo, a excepción del PPIE en que esta participación se mantiene. La evolución ha sido perjudicial para las regiones objetivo 1 en el caso de los Tributos Cedidos, Fondo de Compensación Interterritorial y fondos estructurales comunitarios.

Para que el acuerdo el año proximo entre todas las CC.AA. sea posible es necesario que la distribución de recursos se retrotraiga a la situación inicial de 1986 que suscitó un cosenso generalizado entre las diferentes regiones.

Para ello, el Porcentaje de participación de cada Comunidad Autónoma en los Ingresos del Estado debe aumentar sensiblemente en el caso de las regiones objetivo 1, con el fin de compensar el efecto negativo de la evolución de los instrumentos señalados.

La Comisión de las Comunidades europeas ha reconocido la importancia de la política regional. El nuevo sistema español de financiación de las CC.AA. debe contemplar, asimismo, la política regional como un instrumento fundamental para corregir las disparidades territoriales de renta y riqueza. De este modo, junto al principio de autonomía financiera debe colocarse al mismo nivel el principio constitucional de solidaridad.