

LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: UNA SÍNTESIS

Alberto Alberdi Larizgoitia

Economista de la Dirección de Planificación, Estudios Económicos y Coyuntura del Gobierno Vasco.

Palabras clave: Financiación de las Comunidades Autónomas, descentralización del gasto.
Nº de clasificación JEL: H7, H71, H72, R1.

1. EL MARCO DISEÑADO POR EL BLOQUE CONSTITUCIONAL

Aun cuando en materia de financiación de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) lo habitual suele ser buscar las referencias más inmediatas en la Ley Orgánica 8/1980 de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA); no se puede desconocer que en el llamado *bloque constitucional*—Constitución y Estatutos de Autonomía— ya se encontraban definidas las líneas maestras de lo que debía ser la ordenación financiera del Estado de las Autonomías.

Ocurre, en efecto, que la Constitución es menos parca de lo que usualmente se piensa, en lo relativo a esta materia, y también que al menos dos Estatutos de Autonomía (el del País Vasco y el de Cataluña) vieron la luz antes de la propia LOFCA, de forma que ésta debía quedar necesariamente moldeada por el contenido financiero de aquéllos.

Por todo ello, analizaremos primero el marco que el «bloque constitucional» suministra para el modelo de financiación autonómica.

1.1. La Constitución

—En el plano político, la Constitución es enormemente flexible respecto a las

Comunidades Autónomas, en el sentido de que se limita a reconocer su posible formación, posibilitando incluso que sus contenidos competenciales, dentro de un marco general, sean diversos.

En el plano financiero, sin embargo, la regulación es mucho más precisa, tal y como se desprende de los aspectos que destacamos a continuación:

1. La Constitución establece que las CC.AA. gozarán de *autonomía financiera* para el desarrollo de sus competencias con arreglo al principio de coordinación con la Hacienda estatal (art. 156,1). Precepto de mucho mayor alcance que el relativo a las Haciendas de las Corporaciones locales, para las que se limita a garantizar la *suficiencia financiera* (art. 142).
2. La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales (Disposición Adicional 1.^a) y reconoce el régimen económico fiscal peculiar del Archipiélago canario (Disposición Adicional 3.^a). Este reconocimiento constitucional tiene importantísimas repercusiones financieras, especialmente para el País Vasco y Navarra, pues, como es conocido, del mismo se deriva a través del Estatuto o del Amejoramiento un modelo de

financiación —Concierto o
Convenio— plenamente
diferenciado (1).

3. Establece de forma concreta y cerrada
cuales deben ser los ingresos de las CC.AA., ya que según su art. 157,1,
«Los recursos... *estarán constituidos* por:

a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.

b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.

c) Transferencias de un Fondo de Compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.

e) El producto de las operaciones de crédito.

4. Admite la posibilidad de que las *competencias* financieras que acabamos de citar en el apartado anterior, así como la colaboración con el Estado y la forma de resolver eventuales conflictos *puedan* ser reguladas mediante ley orgánica (art. 157,3).

Una ley como la LOFCA no responde, por tanto, a un imperativo constitucional, sino a una mera posibilidad contemplada en la Ley Fundamental.

5. Prohíbe a las CC.AA. adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías y servicios (art. 157,2 en conexión con el art. 139,2).

(1) En el presente artículo no se abordan el estudio del Sistema de Concierto. Su especial significación para el País Vasco justifica un análisis en profundidad, que, además de desbordar el alcance del presente trabajo, puede encontrar un marco más idóneo de ubicación en el próximo número de la revista *Ekonomiaz* dedicado al Sector Público.

6. Desarrolla el principio de solidaridad consagrado en los artículos 2 y 138,1, en lo que a materia financiera se refiere. A tal efecto, determina la obligatoriedad de constituir un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las CC.AA. y provincias (art. 158,2). Igualmente, establece la posibilidad de que en los Presupuestos Generales del Estado figuren asignaciones destinadas a las CC.AA. a fin de garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales (art. 158,1).

Además de estos principios reguladores de las Haciendas autonómicas, aún hay en la Constitución otros mandatos que, aunque no específicamente dirigidos a la ordenación de la financiación autonómica, deben ser necesariamente observados. Entre ellos cabe citar la necesidad de que la tributación se inspire en el principio de capacidad económica, que el principio de progresividad informe el conjunto del sistema impositivo y, en fin, que el propio sistema tributario nunca alcance un carácter confiscatorio (art. 31).

1.2. Los Estatutos de las Comunidades Autónomas de régimen común

Si hasta ahora hemos hecho referencia exclusivamente a una de las partes del «bloque constitucional» —la propia Constitución—, es necesario abordar seguidamente el contenido de los Estatutos de Autonomía.

Anteriormente hemos mencionado la flexibilidad con la que la Constitución trata el diseño del Estado de las autonomías y cómo en el campo financiero la regulación es más precisa. Pues bien, tal precisión no deja de ser sino un marco bajo el cual *cada* Estatuto, a través de sus propias vías de elaboración, debe definir las características propias de la Hacienda de su respectiva Comunidad Autónoma. El artículo 157,3 de la Carta Magna habla de la posibilidad, no de la obligatoriedad, de que una ley orgánica pudiera regular las competencias financieras de las CC.AA., lo que refuerza el valor normativo de los Estatutos de Autonomía.

En la práctica, sin embargo, si el mismo proceso autonómico, a pesar de la flexibilidad citada, ha conducido a unos resultados políticos notablemente homogéneos, cabía esperar que la homogeneidad fuera aún mayor en el plano de las finanzas. Así ha sido, en efecto, no sólo por la promulgación de una ley orgánica ad hoc (LOFCA), sino también por voluntad política, ya que, como ha quedado dicho, los Estatutos de Autonomía del País Vasco y de Cataluña son anteriores a la citada ley orgánica. En realidad, la LOFCA y el Estatuto de Cataluña (el Estatuto del País Vasco quedaba al margen, dada su especificidad en esta materia) se gestaron al unísono, pudiéndose decir que fue precisamente de la oposición de ambos proyectos de donde surgió el definitivo modelo de financiación autonómica. Los contenidos de la LOFCA y del Estatuto de Sau son, pues, plenamente coherentes, al igual que los Estatutos de las demás CC.AA. que siguieron puntualmente las prescripciones de la citada ley.

No obstante, esa coherencia, incluso esa igualdad básica en términos generales, no debe llevarnos a pensar que existe una completa identidad de contenidos financieros de los Estatutos de las Comunidades denominadas de régimen común. Sobre el fondo de la igualdad de base citada, existen matices, concreciones, que en algún caso pueden resultar bastante significativas.

Así ocurre, en nuestra opinión, en un aspecto muy importante como es el relativo a la participación en los ingresos del Estado y a la determinación de los criterios en función de los cuales se fijará la misma una vez completado el traspaso de servicios, es decir, en lo que se ha dado en llamar el período definitivo. Si bien la definición de las fuentes de ingreso se repite prácticamente en todos los Estatutos, en este punto concreto de la participación observamos las diferencias siguientes:

- En lo que se refiere a la base sobre la que debe girarse el porcentaje de participación, hay Estatutos que hablan de ingresos (por ejemplo Murcia), otros de impuestos directos e indirectos o impuestos no cedidos, otros de recaudación del Estado y,

finalmente, muchos de ellos precisan que se incluirán los ingresos por monopolios fiscales, en tanto que alguno dispone expresamente que se excluirán (Rioja).

- En lo que afecta a la propia definición del porcentaje, la mayoría de los Estatutos se limita a reproducir casi literalmente los criterios establecidos por el artículo 13 de la LOFCA, pero algunos de ellos (Cataluña, Galicia, Castilla La Mancha) establecen que se considerará la media de los coeficientes de población y esfuerzo fiscal como un criterio único, lo que constituye una precisión de la forma en que deben ponderarse las dos primeras variables mencionadas en el artículo 13 de la LOFCA (2).

En definitiva, pues, existe una homogeneidad de base, pero también algunas pequeñas diferencias en cuestiones —la participación en los ingresos del Estado— de gran importancia.

2. EL SISTEMA DE LA LOFCA

Según señalábamos anteriormente, la LOFCA era una ley posible pero no necesaria. Su temprana aprobación, previa a la de la mayor parte de los Estatutos, ha sido la clave explicativa de la homogeneidad existente en materia de financiación autonómica, sobre todo en el período transitorio en el que debía procederse al traspaso de los servicios asociados a las competencias asumidas por cada Comunidad Autónoma.

La LOFCA, por tanto, cumple el doble objetivo de posibilitar el proceso de transferencias y de definir el modelo de financiación que deberá regir al final del mismo.

(2) En el caso de Galicia, se define, incluso, el esfuerzo fiscal diciendo que se entenderá por tal «el cociente entre la recaudación efectivamente obtenida y la potencialmente alcanzable habida cuenta del nivel y distribución personal de la renta».

El Estatuto de Baleares, por su parte, añade a los criterios de la LOFCA «el mayor costo medio de los servicios sociales y administrativos de la Comunidad Autónoma, derivados de la insularidad, la especialización de su economía y las notables variaciones estacionales de su actividad productiva».

Para examinar más claramente esa doble dimensión, vamos a sintetizar primero los rasgos básicos del modelo para después considerar la experiencia del período transitorio y, finalmente, estudiar las características hacia las que se decantará el modelo definitivamente.

2.1. Los rasgos básicos del sistema

Los mecanismos de financiación de la LOFCA se pueden resumir en tres tramos o bloques de financiación: financiación básica, financiación de nivelación y financiación autónoma.

2.1.1 *La financiación básica* está compuesta por las tasas, contribuciones especiales e ingresos de derecho privado, asociados todos ellos al proceso de transferencias, y por las dos figuras fundamentales destinadas a cubrir el coste de los servicios: los tributos cedidos, que aunque establecidos y regulados por el Estado su producto revierte a las Comunidades Autónomas, y un porcentaje de participación en los ingresos del Estado.

Los impuestos cedidos, primera de las fuentes de ingreso citada en el artículo 157,1 de la Constitución, se encuentran definidos en los artículos 10 y 11 de la LOFCA. De acuerdo con tales preceptos, lo que primero destaca es que se cede el rendimiento —producto en la terminología de la LOFCA—, de ahí que los impuestos continúen siendo de titularidad estatal, correspondiendo al Estado su establecimiento y regulación. Se señala así claramente la frontera entre tributos cedidos y tributos propios, ya que sobre estos últimos existe un derecho sobre su rendimiento y una plena competencia en su establecimiento y regulación.

Los tributos (3) que la LOFCA señala como susceptibles de ser cedidos a las Comunidades Autónomas son:

- a) Impuesto sobre el Patrimonio Neto.
- b) Impuesto sobre transmisiones patrimoniales.
- c) Impuesto sobre sucesiones y donaciones.
- d) La imposición general sobre las ventas en su fase minorista.
- e) Los impuestos sobre consumos específicos en su fase minorista, salvo los recaudados mediante monopolios fiscales.
- f) Las tasas y demás exacciones sobre el juego.

Además, la LOFCA contiene en una segunda lista los impuestos que no podrán ser objeto de cesión:

- a) Sobre la renta global de las personas físicas.
- b) Sobre el beneficio de las Sociedades.
- c) Sobre la producción o las ventas, salvo lo dispuesto en el apartado d) anterior.
- d) Sobre el tráfico exterior.
- e) Los que actualmente se recaudan a través de monopolios fiscales.

En consecuencia, mediante el sistema de doble lista, quedan perfectamente definidos los ingresos impositivos de las Haciendas autónomas, en el bien entendido de que se trata de un marco operativo que deberá concretarse en cada caso, en función del contenido de cada Estatuto, en una ley específica de cesión.

Es importante señalar que la LOFCA (art. 19,3), de conformidad con el artículo 156,2 de la Constitución, contempla la posibilidad de que la gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos del Estado pueda ser delegada en las Comunidades Autónomas.

Una vez señaladas las posibilidades legales en materia de cesión de tributos, nos remitimos al análisis posterior del período transitorio en el que se comprobará cual ha sido su instrumentación en la práctica.

Si antes citábamos a los tributos cedidos y a la participación en los

(3) Se observa aquí una falta de coincidencia en los términos: la LOFCA habla de «tributos» y la Constitución de «impuestos» (arts. 11,1 y 157,1 a). Obviamente, el concepto de «tributos» es más amplio que el de impuestos.

ingresos del Estado como figuras fundamentales de la financiación autonómica, una vez analizada la primera, corresponde ahora examinar las características de esta última.

Aunque la Constitución se refería a la participación en los ingresos del Estado de forma ambigua, tras citar a los impuestos cedidos y a los recargos, con la expresión «y otras participaciones en los ingresos del Estado»; es evidente que estaba llamada a ser la principal fuente de ingresos de las Comunidades Autónomas, a no ser que se hubiese procedido a la cesión de alguna figura fiscal de elevado potencial recaudatorio, posibilidad no contemplada en la propia LOFCA.

Pues bien, aquellas «otras participaciones» a que hace referencia la Constitución, se concretan en la LOFCA (art. 13,1) en un porcentaje de participación en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos. Dicho porcentaje se negociará —expresión que denota claramente el carácter pactado de la financiación autonómica— con las siguientes bases:

- a) El coeficiente de población.
- b) El coeficiente de esfuerzo fiscal en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
- c) La cantidad equivalente a la aportación proporcional que corresponda a la Comunidad Autónoma por los servicios y cargas generales que el Estado continúe asumiendo como propios.
- d) La relación inversa de la renta real por habitante de la Comunidad Autónoma respecto a la del resto de España.
- e) Otros criterios que se estimen procedentes, entre los que se valorarán la relación entre los índices de déficit en servicios sociales e infraestructuras que afecten al territorio de la Comunidad Autónoma y al conjunto del Estado y la relación entre los costos por habitante de los servicios sociales y administrativos transferidos para el territorio de la Comunidad Autónoma y para el conjunto del Estado.

Si éstos son los criterios de la LOFCA, que de alguna forma constituyen un

substrato común a todas las CC.AA., no podemos olvidar las peculiaridades de cada Estatuto, a algunas de las cuales ha habido ocasión de hacer referencia en un apartado anterior. El carácter pactado de la financiación autonómica se recoge también en los respectivos Estatutos, sólo que en ellos se introducen frecuentemente precisiones de los criterios mencionados por la LOFCA, que tienen plena validez jurídica. Son éstas sin duda cuestiones que han de plantearse en toda su crudeza en el momento de abordar el período definitivo.

Los criterios del artículo 13, por lo demás, nos merecen dos comentarios críticos: el primero, la práctica total indefinición de la distribución vertical de la financiación y el segundo, el carácter marcadamente heterogéneo de las variables en que ha de basarse la distribución horizontal de la misma.

En efecto, de entre los criterios del artículo 13, únicamente el recogido en el apartado c) incorpora un indicador de *dimensión* de la financiación autonómica y, por ende, de la forma en que deben distribuirse los recursos entre los diferentes tipos de Entes Territoriales (distribución vertical). El resto de los criterios sólo ilustran la posición relativa de cada Comunidad y no son útiles sino de cara a la distribución horizontal de un volumen dado de financiación. Hay que hacer nota, además, que frente al período transitorio, caracterizado por la cobertura del coste efectivo (Disposición Transitoria Primera de la LOFCA) y, por tanto, por un criterio de garantía de un nivel de gasto de las CC.AA., el apartado c) del artículo 13 supone un punto de vista completamente opuesto, en la medida en que lo que trata es de garantizar un nivel de financiación para las competencias del Estado.

Por otra parte, en lo que se refiere al carácter heterogéneo de las variables, debemos afirmar que se trata de una curiosa amalgama destinada a perseguir objetivos diversos. Aunque todavía no hemos abordado lo que hemos denominado financiación de nivelación, es obvio que, existiendo ésta (asignaciones y FCI) al margen de la financiación básica, difícilmente se justifica la proliferación de criterios con afán redistributivo y nivelador en esta última. Y es que hay que distinguir lo que

significa nivelación financiera de lo que es nivelación económica; la primera persigue que las diferencias de renta y riqueza no se reflejan en el nivel de provisión de servicios públicos, la segunda perseguirá la corrección de los desequilibrios económicos, siendo evidente que para tal objetivo el instrumento no puede ser otro que la inversión pública. Pues bien, para la nivelación financiera contamos con la población como criterio de reparto de la financiación, y si éste no fuera suficiente con las asignaciones previstas en el artículo 15, que luego comentaremos. Para la nivelación económica se cuenta con el Fondo de Compensación interterritorial que al materializarse en gastos de inversión constituye el mecanismo más apropiado para conseguir la igualación económica. En consecuencia, no es necesario introducir criterios con fin redistributivo para garantizar que el principio de solidaridad sea también una realidad en lo que hemos denominado financiación básica, ya que la población garantiza una distribución en función de las necesidades.

2.1.2 *La financiación autónoma* es el tramo de financiación destinado a mejorar el nivel prestación de los servicios públicos por encima de la simple cobertura de su coste, garantizada a través del bloque que denominamos antes financiación básica. La misma se compone de tributos propios, recargos sobre impuestos del Estado y operaciones de crédito.

Entre los tributos propios no consideramos ahora a las tasas y contribuciones especiales, y ello no porque no tengan la consideración de tales, sino porque siguiendo nuestra clasificación los mismos tienen cabida dentro de la financiación básica, ya que su origen no es otro que el propio momento de la transferencia de los servicios, cuyo coste han contribuido a minorar. Bien es cierto que una Comunidad puede establecer tasas o contribuciones con posterioridad al traspaso de algún servicio, sólo en este caso, que no será el más frecuente, tales ingresos formarían parte de lo que denominamos financiación autónoma.

En materia de establecimiento de impuestos propios ya señalamos antes

los límites fijados por la Constitución (art. 157,2 en relación con el 139,2). A ellos se vienen a añadir las prescripciones de la LOFCA que desarrollan los límites constitucionales e introducen algunos nuevos. De ese conjunto normativo se deducen los siguientes principios que han de respetar las CC.AA. que deseen establecer impuestos propios:

- a) Los tributos que establezcan las CC.AA. no podrán recaer sobre hechos imponible gravados por el Estado.
- b) No podrán sujetarse elementos patrimoniales situados, rendimientos originados ni gastos realizados fuera del territorio de la respectiva Comunidad Autónoma.
- c) No podrán gravarse negocios, actos o hechos celebrados o realizados fuera del territorio.
- d) No podrán suponer obstáculo para la libre circulación de personas, mercancías y servicios, ni afectar a la fijación de residencia, ni comportar cargas trasladables a otras Comunidades.
- e) Las CC.AA. podrán establecer tributos sobre materias reservadas a las Corporaciones Locales en los supuestos en que lo prevea la legislación de Régimen Local y con la oportuna compensación.
- f) El Estado podrá establecer tributos sobre hechos imponible gravados por las CC.AA., con las adecuadas compensaciones a éstas.

Como se puede apreciar el principio general de limitación territorial de las competencias de las CC.AA. restringe considerablemente las posibilidades de una fiscalidad propia de las Comunidades, por lo que esta estará en todo caso llamada a tener muy poca importancia. A este respecto es sumamente ilustrativa la experiencia de las Corporaciones locales, las cuales a pesar de contar con un buen número de figuras tributarias, incluidos los viejos impuestos sobre el producto, han continuado dependiendo de las participaciones en los ingresos del Estado.

Los recargos sobre impuestos estatales son otra de las posibilidades que

contemplan la Constitución y la LOFCA. El artículo 12 de esta última autoriza el establecimiento de recargos sobre los impuestos estatales cedidos y sobre los no cedidos que graven la renta o el patrimonio de las personas físicas con domicilio fiscal en el respectivo territorio. También esta fuente de ingresos aparece rodeada de limitaciones, que se acentúan si consideramos la dificultad de determinar su ámbito material de aplicación a fin de que no se encuentre en pugna con el artículo 157,2 de la Constitución.

Finalmente, hemos de referirnos al último de los ingresos del tramo de financiación autónoma: las operaciones de crédito. Además de las operaciones de tesorería, de plazo inferior a un año, la LOFCA regula las operaciones de crédito de plazo superior supeditándolas a los siguientes requisitos:

- a) Que los fondos se destinen a gastos de inversión.
- b) Que la carga financiera anual, intereses y amortización, no exceda del 25 % de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma.

Se determina además la necesidad de autorización estatal para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación al crédito público.

2.1.3 *La financiación de nivelación* está compuesta por dos mecanismos con finalidad redistributiva: las asignaciones que se establezcan en los Presupuestos Generales del Estado para garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales y las transferencias de un Fondo de Compensación (FCI) con destino a gastos de inversión, cuya finalidad es la corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales. Ambos mecanismos están previstos en el artículo 158 de la Constitución y parcialmente desarrollados en la LOFCA (artículos 15 y 16). Cuando la financiación básica (tributos cedidos y porcentaje de participación) resulte insuficiente para asegurar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales, considerando como nivel mínimo el nivel medio de todo el Estado, procederá el

establecimiento de una asignación complementaria y, en el caso de reiterarse éstas dentro de un espacio de tiempo inferior a cinco años, deberá revisarse el porcentaje de participación en los ingresos del Estado. Esta regulación suscita algunos interrogantes, en particular, la definición de lo que se consideran «servicios públicos fundamentales» y el estímulo a la ineficacia que las asignaciones pueden suponer. Este último punto es especialmente trascendente: ¿qué incentivos puede tener una Comunidad Autónoma para una buena gestión de los tributos cedidos y una eficaz administración del gasto, si un comportamiento contrario conduce al establecimiento de asignaciones y a la revisión del porcentaje de participación?

El otro mecanismo redistributivo, el FCI, tiene una finalidad distinta, ya que responde al objetivo de perseguir la nivelación económica, que ya antes hemos diferenciado claramente de la nivelación financiera. Los tres aspectos más substantivos que la LOFCA contiene sobre el FCI son los relativos a su cuantía, su destino y los criterios de su distribución. Su cuantía se fija en un porcentaje no inferior al 30 por cien de la inversión pública que para cada ejercicio haya sido aprobada en los Presupuestos Generales del Estado; el Fondo se destinará a gastos de inversión en los territorios comparativamente menos desarrollados y su distribución atenderá a los siguientes criterios:

- a) La inversa de la renta por habitante.
- b) La tasa de población emigrada de los diez últimos años.
- c) El porcentaje de desempleo sobre la población activa.
- d) La superficie territorial.
- e) El hecho insular, en relación con la lejanía del territorio peninsular.
- f) Otros criterios que se estimen procedentes.

No vamos a extendernos en mayores comentarios sobre el FCI, ya que al haber sido objeto de ulterior desarrollo habrá ocasión de analizarlo detenidamente al ocuparnos de la financiación autonómica en el período transitorio. Sí queremos adelantar, sin embargo, que la fijación de

la cuantía del Fondo en un montante tan elevado constituye un auténtico punto negro de la LOFCA, que ha dificultado extraordinariamente la implementación de un modelo coherente de financiación autonómica.

2.2. El período transitorio

El sistema de la LOFCA que hemos descrito hasta ahora se manifiesta como un modelo abierto, necesitado de concreción en diversos aspectos; entre ellos, el alcance de la cesión de tributos, el papel que ha de jugar el Fondo de Compensación, la formulación del porcentaje de participación y la definición del coste efectivo.

El último de los aspectos citados, el del coste efectivo, al que no habíamos hecho mención hasta el momento, reviste singular importancia, ya que estaba llamado a constituir la base de la financiación autonómica durante un buen período de tiempo, precisamente durante el denominado período transitorio. Comenzamos, pues, el análisis del desarrollo del sistema LOFCA por el comentario del coste efectivo.

2.2.1 El coste efectivo de los servicios transferidos es la expresión acuñada por la LOFCA para definir lo que había de ser la financiación autonómica durante el período de tiempo que durase el traspaso de los servicios.

Sin perjuicio de que la financiación definitiva se acomode a lo dispuesto en el artículo 13,1 de la Ley, que define el porcentaje de participación, en el apartado 2 del mismo artículo se establece una remisión a la Disposición Transitoria Primera en lo relativo a la fijación de dicho porcentaje en el período transitorio. En dicho período —definido como aquél que transcurre hasta que se complete la transferencia de servicios o, en todo caso, hasta que se hayan cumplido seis años de la vigencia del correspondiente Estatuto—, el Estado garantiza la financiación de los servicios «con una cantidad igual al coste efectivo del servicio en el territorio de la Comunidad en el momento de la transferencia». En otras palabras, el

Estado garantiza, en principio, la continuidad en la prestación de los servicios, ahora en manos de las CC.AA., a un nivel exactamente igual al preexistente en el momento anterior al traspaso.

Aun cuando pudiera parecer que la idea del coste es suficientemente clara, ya que incluso la propia LOFCA contiene una referencia al método de cálculo (4); en la práctica éste ha sido el tema más problemático del período transitorio. Las dificultades tienen su origen, desde luego, en la propia elaboración de la metodología en ausencia de una contabilidad de costes; pero, sobre todo, en la interpretación coherente del conjunto del sistema LOFCA: ¿cómo armonizar los diversos mecanismos de financiación?, en concreto, ¿cómo hacer compatibles la cobertura del coste de los servicios con las dotaciones del Fondo de Compensación interterritorial?

A esta tarea se enfrentó el «Informe de la Comisión de Expertos sobre financiación de las Comunidades Autónomas», cuyas propuestas acabarían modelando el sistema de financiación. En rigor, el problema no tenía solución o, al menos, no tenía una solución legal y eficaz. La excesiva dotación del FCI, introducida en el trámite parlamentario de la ley, imposibilitaba una armonización eficiente de los mecanismos de financiación, pero entonces, al igual que más recientemente, se perseguían soluciones que no implicasen modificaciones del cuerpo legal regulador de la materia.

Moviéndose entre tales limitaciones, las propuestas del «Informe de la Comisión de Expertos» una vez llevadas a la práctica acabarían perfilando un modelo de financiación sobre el que se ciernen dudas sobre la legalidad de algunos de sus aspectos y, lo que es peor, dudas sobre su eficacia.

Todos estos aspectos serán abordados posteriormente de forma paulatina, pero interesa ahora comentar las recomendaciones de la «Comisión de Expertos» en lo concerniente al coste efectivo.

(4) «El método a seguir tendrá en cuenta tanto los costes directos como los costes indirectos de los servicios, así como los gastos de inversión que correspondan».

La expresión de la LOFCA «los gastos de inversión que correspondan» como parte integrante del coste se definió como la correspondiente a gastos de conservación, mejora y sustitución, quedando deslindada la inversión cuyo objeto es ampliar la dotación de bienes de capital públicos. Esta distinción entre dos tipos de inversión acabaría tomando carta legal bajo las denominaciones de inversión de reposición, integrante del coste efectivo, e inversión nueva, que las CC.AA. únicamente percibirán a través del FCI. Esta era, evidentemente, una exigencia del cuantioso volumen del FCI, que se revelaba incompatible con la inclusión de la totalidad de la inversión en el coste efectivo.

En el «Informe de la Comisión de Expertos» se incluye otra recomendación de importancia sobre el coste efectivo; es la relativa a los gastos de transferencias. Se proponía, y así fue aceptado después, que cuando únicamente se transfiere la gestión de los servicios el coste directo a computar se debe limitar a dicha labor de gestión sin incluir las transferencias, que sólo serán administradas por las CC.AA. de acuerdo con la política del Estado.

En la práctica, por tanto, el coste efectivo se compone de los gastos de personal y compras corrientes de bienes y servicios (capítulos I y II) y de una parte de los gastos en inversiones reales (capítulo VI), precisamente aquélla que se ha dado en llamar de reposición.

Bajo estos principios se elaboró una Metodología para el cálculo del coste de los servicios transferidos, cuyas características resumimos seguidamente:

- Se confirma la definición legal del coste efectivo, identificándolo con la agregación de los costes directos, indirectos y gastos en inversiones de conservación, mejora y sustitución.
- El coste de los servicios se estima en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma y, por lo tanto, se distinguen los costes directos e indirectos según correspondan a unidades centrales o periféricas.
- Los costes directos centrales se imputan a cada Comunidad Autónoma, una vez tenidos en

cuenta los porcentajes en que el servicio es transferible, en función de los costes directos periféricos.

- Los costes indirectos, periféricos y centrales, se imputan a cada Comunidad en función del coste directo periférico, una vez tenido en cuenta el porcentaje de transferibilidad.
- Los gastos de inversión se determinan a nivel agregado, imputándose a cada Comunidad en función de cada servicio, y si ello no fuera posible, se imputarán proporcionalmente a los costes directos totales.
- Los recursos afectados (tasas, ingresos de derecho privado...) a los servicios traspasados minorarán la valoración del coste efectivo.
- Las transferencias corrientes y de capital formarán parte del coste efectivo cuando la competencia asumida incluya la facultad de tomar decisiones sobre la distribución de fondos.

Este es en síntesis el tratamiento que se ha dado al coste efectivo, elemento fundamental de la financiación en el período transitorio y auténtica clave explicativa del sistema de la LOFCA.

2.2.2 *Los tributos cedidos* constituyen una fuente de ingreso de las CC.AA. que opera minorando el coste efectivo y repercutiendo en el porcentaje de participación en los ingresos del Estado. Son, pues, una manera de diversificar la financiación, de forma que ésta no aparezca ligada únicamente a las transferencias del Estado. Supone, asimismo, una expresión de autonomía financiera y de corresponsabilización fiscal de las Comunidades Autónomas, en cuanto contribuye a hacer coincidir en un mismo sujeto las responsabilidades del ingreso y del gasto; idea que subyace en el término «accountability» acuñado por el Comité Layfield para la reforma de la Hacienda local británica.

La experiencia del período transitorio en esta materia ha respondido a las previsiones legales, si bien se han observado dificultades para cumplimentar

la cesión de algunos tributos, en concreto los impuestos sobre consumos específicos y sobre las ventas, ambos en su fase minorista. Ello supone que las leyes de cesión se han desenvuelto en un marco más restringido que el brindado por la LOFCA.

La Ley 30/1983, de 28 de diciembre, de cesión de tributos a las Comunidades Autónomas perseguía ordenar la materia de forma que la tributación se realizase según los mismos puntos de conexión, evitando así supuestos de doble imposición y garantizando la equivalencia financiera de tales ingresos a la hora de determinar el porcentaje de participación. Los tributos que la Ley cede son:

- a) Impuesto extraordinario sobre el Patrimonio de las Personas Físicas.
- b) Impuesto General sobre Sucesiones.
- c) Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, únicamente en cuanto a los siguientes hechos imponible:

 - 1. Transmisiones onerosas por actos inter vivos de toda clase de bienes y derechos que integren el patrimonio de las personas físicas o jurídicas.
 - 2. Constitución y derechos reales, préstamos, fianzas, arrendamientos, pensiones y concesiones administrativas.
 - 3. Constitución, aumento y disminución de capital, fusión, transformación y disolución de sociedades.

- d) Impuesto sobre el Lujo, únicamente en cuanto a los hechos imponible que se gravan en destino.
- e) Tasas y demás exacciones sobre el juego.

Se constata, pues, la ausencia de los impuestos sobre consumos y sobre las ventas. Pero tal ausencia era en realidad obligada, ya que los impuestos específicos de consumo no lo gravan en su fase minorista, sino que más bien se asemejan a los impuestos de fabricación; y, por otra parte, no existe una imposición general sobre las ventas en su fase minorista. Quedaba, eso sí, la posibilidad de cesión del Impuesto sobre el Valor

Añadido en su fase minorista, una vez hubiera entrado en vigor la ley reguladora del impuesto. Ocurre, sin embargo, que una vez en vigor el IVA a partir del 1 de enero de 1986 tampoco va a existir la imposición en la fase minorista, al menos con carácter general, ya que la legislación española se ha acogido a la posibilidad de sustituir la misma por un recargo de equivalencia que se recauda en la fase inmediatamente anterior.

El IVA, además, ha afectado considerablemente al cuadro de tributos cedidos al absorber una parte del Impuesto sobre Transmisiones y, sobre todo, al motivar la desaparición del Impuesto sobre el Lujo. El potencial recaudatorio de los tributos cedidos queda así muy mermado y necesitado de una urgente revisión.

2.2.3 El porcentaje de participación en los ingresos del Estado es el principal mecanismo de financiación de las CC.AA., tal y como ha puesto de manifiesto la experiencia existente en el desarrollo de la LOFCA. Con un conjunto de tributos cedidos de tan escasa potencialidad recaudatoria, la financiación debe descansar obligadamente en las transferencias procedentes del Estado, que en este caso se instrumentan a través de un porcentaje de participación sobre sus ingresos.

Ya quedaron explicadas en su momento las prescripciones generales de la LOFCA sobre el modo en que debe operar este mecanismo de financiación; faltaba precisar, sin embargo, que el porcentaje de participación durante el período transitorio no atiende a los criterios mencionados en el artículo 13,1, sino al coste efectivo, en la forma en que lo determina la Disposición Transitoria Primera. Según la citada disposición:

«...se establecerá un porcentaje en el que se considerará el coste efectivo global de los servicios transferidos por el Estado a la Comunidad Autónoma, minorando por el total de la recaudación obtenida por la misma por los tributos cedidos, en relación con la suma de los ingresos obtenidos por el Estado en los capítulos I y II del último presupuesto anterior a la transferencia de los servicios valorados.»

El establecimiento de un porcentaje así calculado tropezaba con la dificultad de que el proceso de transferencias no se realizaba en un solo bloque, sino de forma continua. A tal efecto, se acordó calcular un porcentaje para cada servicio transferido siguiendo, naturalmente, el método señalado en la LOFCA; es decir, se calculaba el coste efectivo de un servicio, (deduciendo, en su caso, las tasas o ingresos de derecho privado asociados al mismo) y se ponía en relación con los ingresos liquidados del presupuesto correspondiente al mismo año por los capítulos I y II, una vez excluidos los impuestos susceptibles de cesión. De esta forma, la progresiva asunción de competencias se iría reflejando de forma paulatina en el porcentaje de participación. Cuando en dicho proceso se produjera la cesión de tributos, el porcentaje quedaría minorado en la parte correspondiente, al rendimiento de los mismos.

Por otra parte, se previó que el porcentaje de participación se aplicaría por primera vez para el ejercicio siguiente al de constitución de las Comunidades Autónomas respectivas.

Esta era en síntesis una base de acuerdo inicial sobre el funcionamiento del porcentaje de participación (5). Pero la realidad posterior sería muy distinta: no sólo no se fijaron los porcentajes de participación hasta finales del año 1984, sino que, cuando se hizo, el método utilizado difirió sensiblemente del recogido en el acuerdo de 1982. La razón de todo ello está en la necesidad de dar respuesta a un problema, percibido ya en los primeros momentos de desarrollo de la LOFCA y que posteriormente tomaría carta la naturaleza en el acervo terminológico de las finanzas públicas bajo el nombre de *efecto financiero*. Entiéndase, sin embargo, que, al decir que la existencia del problema es la causa explicativa del giro tomado por la financiación autonómica a partir de 1982, no se pretende transformar la respuesta dada en la respuesta inevitable y necesaria; existían otras alternativas,

como podemos comprobar hoy en día en las diversas propuestas realizadas para abordar el período definitivo. En este sentido, el camino seguido no puede merecer en juicio positivo por el escaso respeto a los textos legales, la abierta oposición de algunas Comunidades Autónomas y los defectos técnicos que ha incorporado al sistema de financiación.

Bajo la denominación de *efecto financiero* se hace referencia a la sobrefinanciación de las Comunidades Autónomas producida como consecuencia de que el crecimiento de la recaudación del Estado vía impuestos, sobre la cual se gira el porcentaje de participación, es superior al aumento del gasto asumido por las CC.AA.

Inmediatamente se advierte que esta definición del efecto financiero tiene una laguna importante: ¿cuál es el aumento del gasto asumido por las Comunidades Autónomas? Evidentemente no se sabe; entre otras razones porque es precisamente lo que se está tratando de determinar a través del porcentaje (6). La definición del «efecto financiero» es, por tanto, enteramente subjetiva por cuanto requiere que alguien fije una norma de crecimiento de los gastos asumidos, lo que es absolutamente contradictorio con el principio de autonomía. La autonomía es una exigencia que va más allá de la suficiencia y requiere que el montante de los ingresos que se han de disponer no dependa de una instancia ajena.

No es lícito, por otra parte, el remitir la financiación autonómica de forma permanente al coste efectivo o, más exactamente, a lo que hubiera sido el coste efectivo. Una vez determinado el porcentaje, este se desvincula del coste efectivo constituyendo la garantía de

(5) Tales extremos están recogidos, en efecto, en el Acuerdo 1/1982 de 18 de febrero del Consejo de Política Fiscal y Financiera sobre método para el cálculo del coste de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas.

(6) La circularidad del problema se rompe en el caso de que las Comunidades Autónomas accedan a la autonomía de forma sucesiva. En tal caso, el aumento del gasto asumido sería el correspondiente a las CC.AA. que todavía no han asumido competencias. Pero obsérvese que, aun en ese caso, quien determina la evolución de ese gasto es el Estado, con lo que se cae en el subjetivismo y en la falta de garantías de mantenimiento del principio de autonomía financiera. Sobre esta cuestión volveremos a insistir cuando comentemos el período definitivo.

una financiación automática, soporte de una verdadera autonomía (7).

Lo anterior no significa negar la existencia de un *efecto financiero*, pero es necesario redefinirlo, como acertadamente se expone en el «Libro blanco de la Generalidad de Cataluña sobre la financiación Autonómica». Partiendo de una situación de equilibrio en la que el Estado y las CC.AA. se distribuyen los recursos financieros en función de los gastos asumidos, supongamos que el Estado necesita elevar considerablemente la presión fiscal para hacer frente a nuevas necesidades; se producirá un incremento de la financiación autonómica a través del porcentaje de participación. Por el contrario, si son las CC.AA. las que incrementan la presión fiscal a través de las fuentes de que disponen —recargos e impuestos propios—, el producto revierte completamente a las mismas sin que el Estado perciba cantidad alguna.

Desde una posición de equilibrio, el sistema, una vez en funcionamiento, muestra una *asimetría*, merced a la cual las decisiones del Estado en materia fiscal afectan a las CC.AA., sin que se dé el proceso en sentido inverso. Esta es la auténtica base del *efecto financiero*: una fuente de ingresos —los impuestos del Estado— compartida por el Estado y las Comunidades Autónomas, cuya regulación corresponde en exclusiva al primero de ellos.

En definitiva, no se puede identificar *efecto financiero* con sobrefinanciación, que bien pudiera transformarse en infrafinanciación, sino con la existencia de un defecto inherente al diseño legal del sistema de financiación, que ha adquirido un protagonismo acusado debido a los especiales momentos que ha vivido la Hacienda Pública en España durante el proceso de descentralización del Estado.

La especialidad de las competencias del Estado en un contexto de crisis, con

incrementos muy fuertes de las cargas financieras, de los gastos de desempleo, pensiones y reestructuración de la industria, bien pudieran haber requerido incrementos de gasto público superiores a los de las Comunidades Autónomas. Pero las dificultades nunca justificarían la vía elegida, consistente en orillar los textos legales y abandonar el carácter fijo del porcentaje de participación.

Frente al método anteriormente vigente, se pasa a una determinación anual del porcentaje, que se convierte así en deslizante. La primera vez que se fijan los porcentajes de participación. Ley 43/1984, de 13 de diciembre, se toma como referencia el coste efectivo en el año inmediatamente anterior al objeto de limitar en lo posible el montante del efecto financiero, y en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1985 se procedería de igual manera.

Podemos formalizar la definición y el comportamiento del modelo, a fin de obtener una mayor claridad en la exposición (8). Para ello, comenzamos por definir el porcentaje de participación:

$$P_t = (CE_{t-1} - ICD_{t-1}) / INCD_{t-1}$$

Donde:

p_t = Porcentaje de participación.
 CE_{t-1} = Coste efectivo de los servicios transferidos.
 ICD_{t-1} = Impuestos cedidos.
 $INCD_{t-1}$ = Impuestos no cedidos,
 t y $t-1$ = Períodos de referencia.

La capacidad financiera de una Comunidad Autónoma en el período t vendrá definida por

$$CF = p_t INCD_t + ICD_t \quad [2]$$

Y el efecto financiero será:

$$EF_t = p_t INCD_t + ICD_t - CE_t \quad [3]$$

(7) La constante referencia al coste efectivo presupone una «petrificación» de la estructura del gasto público, cuando la autonomía debe caracterizarse por la adopción de decisiones que alteren su importe y su distribución económica y funcional.

(8) Véase: ESCRIBANO SAEZ, C. y MARTIN ACEBES, A. (1983); ARMET COMA, L. y CASTELLS OLIVERES, A. (1983); y también GENERALIDAD DE CATALUÑA (1985), páginas 149 y siguientes.

En este punto, conviene recordar que las CC.AA. han venido disponiendo de un ingreso adicional no previsto en el diseño legal del sistema: los gastos de primer establecimiento y funcionamiento de los órganos de autogobierno, que designaremos por GE.

Pues bien, antes de determinar el valor de GE_t la Administración procede al cálculo de CE, mediante un índice de actualización *ad hoc*. Una vez hecho esto, GE juega el papel de partida acomodante; de forma que si $EF_t > GE_t$, entonces $GE_t = 0$; y si $EF_t < GE_t$, la Administración Central liquida la diferencia (9).

De cara a analizar el previsible comportamiento del efecto financiero, introducimos la expresión [1] en la [3].

$$EF_t = INCD_t / INCD_{t-1} (CE_{t-1} - ICD_{t-1}) + ICD_t - CE_t$$

Si designamos por d_1 , d_2 y d_3 las tasas de crecimiento de INCD, CE e ICD, respectivamente, obtenemos:

$$EF_t = (1+d_1) CE_{t-1} - (1+d_2) CE_{t-1} + (1+d_3) ICD_{t-1} - (1+d_1) ICD_{t-1} \\ EF_t = (d_1 - d_2) CE_{t-1} - (d_1 - d_3) ICD_{t-1} \quad [5]$$

De la expresión [5] se deduce que la condición de inexistencia del efecto financiero es que coincidan las tres tasas de crecimiento ($d_1 = d_2 = d_3$), condición imposible de cumplir en la práctica.

Lo que cabe esperar es que $d_1 > d_2$, y también que $d_1 > d_3$, de donde se deriva que el efecto financiero es mayor cuando no existen tributos cedidos o cuando el volumen de éstos es muy pequeño.

Por otra parte, surge una clara desincentivación para mejorar la recaudación de los tributos cedidos, pues un mayor esfuerzo fiscal perjudica a la Comunidad que lo realiza (10).

(9) Véanse los artículos 76 y 58 de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1985 y 1986, respectivamente.

Junto a ello, la falta de automatismo del porcentaje deslizando, definido en base a una norma subjetiva de comportamiento del coste efectivo, constituye otro de los aspectos débiles de la instrumentación de la financiación a través de la participación de los ingresos del Estado.

2.2.4 *El Fondo de Compensación Interterritorial* (FCI) es el mecanismo de financiación previsto en la Constitución (art. 158,2) con la finalidad de corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad. Perseguir el equilibrio económico es un objetivo más preciso y de mayor alcance que la mera igualación financiera; de ahí que el Fondo deba materializarse exclusivamente en gastos de inversión y que la propia LOFCA en su artículo 16,2 introdujese mayor concreción al delimitar el ámbito de las inversiones, a fin de que éstas tuvieran auténticas repercusiones en el desarrollo económico.

Vista cual es la naturaleza del FCI, vamos a analizar sus características en base a los siguientes puntos: A) La cuantía del Fondo, B) Los criterios de su distribución, C) Los Beneficiarios del Fondo, D) Sus efectos redistributivos (11).

A) *La determinación de la cuantía del fondo.*

La LOFCA fija que el FCI se dotará como mínimo con un 30 % de la inversión pública aprobada en los

(10) Para corregir este defecto se ha acabado fijando una norma de recaudación independiente para los tributos cedidos.

(11) El Fondo de Compensación Interterritorial quedó regulado por la Ley 7/1984 de 31 de Marzo, y a dicho texto harán referencia los comentarios. No obstante, de hecho, el FCI es una realidad desde el año 1982 en que figuró por primera vez en los Presupuestos Generales del Estado. El texto legal no hizo sino formalizar una situación preexistente, que tuvo su base en las recomendaciones del «Informe de la Comisión de Expertos».

Hay que señalar que contra la ley FCI se han entablado dos recursos de inconstitucionalidad (490 y 491/1984), y que, en su momento, también fueron objeto de impugnación las leyes de Presupuestos que lo acogieron. Sobre estos últimos recursos ha dictado ya sentencia el Tribunal Constitucional, tal y como se comenta en páginas posteriores.

Presupuestos Generales del Estado. A esta prescripción nos hemos referido antes como un auténtico punto negro de la Ley, afirmación que ahora cabe reiterar en la seguridad de que el análisis del FCI arrojará luz sobre las razones de la misma. La discusión del proyecto de ley se movió entre el afán de unos por diseñar un Fondo de gran importancia cuantitativa y los desvelos de otros por asegurar que su destino se circunscribiría a tan sólo aquellos territorios menos desarrollados, con el resultado de que todos consiguieron plasmar de alguna manera sus aspiraciones en el texto definitivo. La consecuencia de todo ello es, como ya se ha dicho, un modelo de financiación y especialmente un mecanismo redistributivo —el FCI—, con numerosos flancos débiles abiertos a la crítica.

Como ya se señaló al abordar el coste efectivo, se procedió a deslindar dos componentes de la inversión: inversión de reposición e inversión nueva o de expansión, la primera llamada a integrar el coste de los servicios y la segunda a formar parte del FCI.

Tal distinción era necesariamente arbitraria: la LOFCA habla de inversiones, sin más, tanto cuando regula el FCI (art. 16), como cuando regula el coste efectivo (Disposición Transitoria Primera); no se entiende cómo bajo el mismo término se pueden encubrir conceptos diferentes. La verdadera razón estaba, claro es, en la imposibilidad de superponer un FCI de tales proporciones a la financiación del coste efectivo, incluyendo en éste las inversiones reales.

La discrecionalidad en el establecimiento de esa división se completa con algunas otras precisiones, resultando en definitiva que donde la LOFCA dice «una cantidad no inferior al 30 % de la inversión pública que para cada ejercicio haya sido aprobada en los Presupuestos Generales del Estado», la ley del FCI «interpreta» que será una cantidad no inferior al 30 por ciento de las inversiones de *expansión* (12) contenidas en los Presupuestos Generales del Estado, excluidas las de defensa e incluidas las transferencias de capital a las entidades locales.

(12) Aspecto de la ley (art. 3.º, 2 a) impugnado ante el Tribunal Constitucional, recurso 491/1984 (BOE. número 236, de 2 de octubre de 1984).

La Ley del FCI hace algo más que interpretar la LOFCA en este punto, máxime si se tiene en cuenta que su misión era señalar las ponderaciones de los criterios de reparto del Fondo.

B) Los criterios de distribución

En un apartado anterior (2.1.3) se enumeraron los criterios de distribución del FCI establecidos por el artículo 16 de la LOFCA. Procede ahora examinar las ponderaciones y definición de cada uno de ellos según la ley del FCI.

La inversa de la renta por habitante es la variable más importante con un peso del 70 %. De acuerdo con la definición literal de la LOFCA, el criterio se representaría de la forma:

$$\frac{1}{Y/p}$$

Y = Renta p = Población

Ahora bien, para que ese criterio tenga lógica económica hay que tener en cuenta la población absoluta; es decir, hay que tener en cuenta no sólo la intensidad del problema que trata de reflejar la variable, sino su dimensión, en otras palabras, hay que pasar de un criterio por habitante a un criterio regional. Debe repararse en que de no proceder así se asignaría la misma dotación a dos regiones con igual renta per cápita, independientemente de que una de ellas doble o triplique la población de otra. Ponderando, en consecuencia, por la población obtenemos:

$$\frac{1}{Y/p} \cdot p = \frac{p^2}{Y}$$

Esta fórmula representa adecuadamente el criterio de la LOFCA, pero no es la que contempla la ley del FCI. Esta introduce un nuevo coeficiente que se define como «la relación existente entre la renta por habitante de la Comunidad que la tenga más baja y la correspondiente a cada Comunidad». El nuevo coeficiente multiplicará al criterio de la inversa de la renta dimensionado a través de la población.

Como quiera que la renta por habitante de la Comunidad que la tenga más baja es un multiplicador fijo para todas las Comunidades, no juega ningún papel diferencial, con lo que la formulación definitiva puede ser representada como:

$$\frac{1}{Y/p} \cdot p \cdot \frac{1}{Y/p} = p \cdot \frac{1}{(Y/p)^2}$$

Tal formulación significa que se ha modificado el criterio establecido en la LOFCA, de forma que ya no se trata de la inversa de la renta por habitante, sino de la inversa de la renta por habitante al cuadrado. Este criterio, que tiene una mayor intensidad niveladora, no constituye una ponderación del criterio primitivo, sino una función de segundo grado del mismo (13).

La segunda de las variables, por orden de importancia, es la emigración, a la que la Ley le otorga un peso del 20 % en el reparto del Fondo. A este criterio se refería la LOFCA, literalmente, como «la tasa de población emigrada en los diez últimos años». Es obvio señalar nuevamente que tal criterio no recoge la dimensión del problema, de ahí que lo lógico fuera tener en cuenta la población. Pues bien, esto es lo que hace la Ley del FCI al decir que se tendrá en cuenta el *saldo migratorio* de los diez últimos años y que únicamente serán beneficiarios aquellas Comunidades en que presente signo negativo, ya que si partimos de la tasa de emigración y la multiplicamos por la población volvemos a los valores absolutos, que son los que contempla la ley.

Con un porcentaje del 5 % del Fondo figura a continuación «el porcentaje de desempleo sobre la población activa», criterio sobre el que habría que repetir la misma observación hecha a los anteriores. Sin embargo, la Ley del FCI, en lugar de proceder a regionalizar la tasa de paro dispone (artículo 5-1,c) que el reparto se realice en función de la diferencia de las tasas de paro con la media del Estado, tomando el valor cero aquellas que se encuentren por debajo de la misma.

(13) Véase: LÓPEZ NIETO, A. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, F. (1981a).

A diferencia de lo que ocurría con la variable emigración, se opta aquí por la consideración estricta de la intensidad de los desequilibrios del mercado de trabajo prescindiendo totalmente de su magnitud.

Finalmente, también con un porcentaje del 5 %, la ley fija el criterio de la superficie de cada territorio.

Una vez realizado el reparto se considera el hecho insular, aumentando la participación de tales territorios en un 5 % más un 1 % adicional por cada cincuenta kilómetros de distancia con la Península.

Tales cantidades adicionales disminuyen proporcionalmente las de los demás territorios (14).

C) Los beneficiarios del Fondo

La Ley del FCI contempla como beneficiarias del Fondo a todas las Comunidades Autónomas (art. 4-1), interpretando así que, a la luz de los textos legales—Constitución y LOFCA—, tanto la limitación del Fondo a las Comunidades menos desarrolladas como su extensión a todas ellas constituyen alternativas posibles.

(14) Una expresión sintética de los criterios de distribución, que tomamos del «Libro Blanco del Gobierno de la Generalidad de Cataluña sobre la financiación autonómica», podría ser la siguiente:

$$FCI_i = 0,7 \frac{\frac{P_i}{\left(\frac{Y_i}{P_i}\right)^2}}{\sum_{i=1}^{19} \frac{P_i}{\left(\frac{Y_i}{P_i}\right)^2}} + 0,2 \frac{Sm_i}{\sum_{i=1}^{19} Sm_i} + 0,05 \frac{A_i - A}{\sum_{i=1}^{19} (A_i - A)} + 0,05 \frac{S_{i1}}{\sum_{i=1}^{19} S_i}$$

Donde:

FCI_i = Participación de la Comunidad Autónoma i en el FCI (antes de introducir la variable de insularidad)

P_i = Población de la Comunidad Autónoma i

Y_i = Renta de la Comunidad Autónoma i

Sm_i = Media para los últimos 10 años del saldo migratorio de la Comunidad Autónoma i. Sólo se considera si Sm_i > 0

A_i = Tasa de paro de la Comunidad Autónoma i.

Sólo se considera si (A_i - A) > 0

A = Tasa media de paro en España

S_i = Superficie de la Comunidad Autónoma

En sentido contrario, nos inclinamos a pensar que la decisión de ampliar a todas las CC.AA. las transferencias del Fondo no es compatible con lo preceptuado por el artículo 16 de la LOFCA, sino que constituye la única salida posible para un modelo condicionado por dos factores: el propio tamaño del Fondo y la definición de los gastos de inversión que integran el coste efectivo. En defensa de dicha posición se desgranar seguidamente diversas argumentaciones.

El artículo 16 de la LOFCA señala que «...dicho Fondo se distribuirá por las Cortes Generales entre Comunidades Autónomas, provincias que no formen parte de ninguna Comunidad Autónoma y territorios no integrados en la organización provincial». El texto es muy impreciso y aunque no dice entre *todas* las Comunidades Autónomas, ni siquiera entre *las* Comunidades Autónomas, no parece limitar el número de beneficiarios. Ahora bien, unas líneas más abajo, el texto legal aborda nuevamente el tema al fijar que el Fondo se destinará a gastos de inversión *en los territorios comparativamente menos desarrollados*; de ahí que únicamente interpretando los territorios menos desarrollados como comarcas menos desarrolladas, se puede defender la idea de un Fondo extendido a todas las CC.AA. La solución, enormemente artificiosa, conduciría a una visión comarcalizada del FCI, donde el condicionante de la localización de los proyectos en determinadas comarcas, provocaría el olvido de la región como marco territorial idóneo para enfocar los problemas del desarrollo económico. Concepción ésta que sin duda se separa abiertamente de las líneas maestras que inspiran la regulación del FCI tanto en la Constitución como en la LOFCA (15).

Pero no se trata solamente de que la interpretación de los territorios menos desarrollados como comarcas carezca de salida operativa; rastreando los textos legales se encuentran numerosas evidencias que ponen en duda la

(15) Cabe precisar, además, que los proyectos que se financien con cargo al FCI pueden ser de ámbito local, comarcal, provincial o regional (art. 16-2), lo que difícilmente se compagina con la elección de la comarca, o cualquier otro espacio territorial inferior a la región, como referencia para la localización de los mismos.

solidez legal de este aspecto del FCI (16). Esta cuestión, junto a otras no comentadas, como la regla del común acuerdo en la determinación de los proyectos, deberá ser evaluada, en su momento, a la luz de la letra y de los principios constitucionales, y entre éstos, muy especialmente, el de la autonomía financiera.

De momento, el Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado declarando la inconstitucionalidad de los artículos 21-2 y 22-2 de las Leyes 9/1983, de 13 de junio y 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para los años 1983 y 1984 (17); por no resaltar compatibles con el principio de autonomía. La transcendencia de tal pronunciamiento es que el párrafo declarado inconstitucional ha sido reproducido casi literalmente en la Ley del FCI (art. 10-2) (18).

El alcance de la sentencia es muy modesto en el contexto en el que hablamos; se limita a eliminar un control de tipo administrativo propio de una relación jerárquica entre Administraciones. Habrá que esperar, en consecuencia, a que se substancien las cuestiones más profundas, como las señaladas en líneas anteriores.

D) *Efectos redistributivos del FCI*

El examen del FCI como mecanismo de financiación quedaría incompleto si nos detuviéramos únicamente en la consideración de su dimensión y de sus aspectos formales.

(16) Una exposición exhaustiva de muchas de ellas se encuentra en: LÓPEZ NIETO, A. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, F. (1981a).

(17) Sentencia de 21 de mayo de 1986 dictada en los recursos de inconstitucionalidad acumulados, números 111/82, 209/83, 655/83, 679/83 y 223/84.

(18) El párrafo suprimido es el siguiente: «...previa solicitud en la que se relacionen los datos relativos a otros ejecutados, adquisiciones realizadas o transferencias de capital efectuadas en el trimestre inmediatamente anterior. Del importe correspondiente a cada libramiento trimestral se deducirán las cantidades transferidas en el trimestre inmediato anterior que no hayan sido utilizadas para satisfacer inversiones efectivas».

El Tribunal Constitucional determina, en consecuencia, que las cantidades del FCI se librarán incondicionalmente en la forma prevista en la Ley (por cuartas partes en los quince primeros días de cada trimestre).

Puesto que de un mecanismo de nivelación se trata, es ineludible que cualquier valoración del mismo debe medir de alguna manera cuál es su intensidad redistributiva y qué consideración merece en el contexto del gasto total en inversión. Para ello, a nuestro juicio, no hay más alternativa que descender desde el debate teórico a las cifras concretas, habiendo seleccionado a tal fin los datos de inversión pública correspondientes al año 1985.

La dotación del FCI en los Presupuestos Generales del Estado para 1985 era de 205.000 millones de pesetas, que figuraban distribuidos territorialmente conforme a los criterios que determina su Ley reguladora. Ahora bien, además del FCI, nos interesa considerar también el resto de las inversiones del Estado y sus Organismos Autónomos, puesto que no perseguimos un análisis global que vaya más allá de la mera apariencia del FCI. Pues bien, además del FCI, las inversiones regionalizadas ascendían a 327.411,5 millones de pesetas (19), cantidad que una vez deducidos los gastos de inversión correspondientes a Defensa queda en 232.461,7 millones de pesetas (20).

Tenemos, pues, dos tramos de inversión distributiva territorialmente que siguiendo la LOFCA cabría denominar FCI e inversión realizada directamente por el Estado. No está, sin embargo, toda la inversión en estos dos tramos; faltan las inversiones de reposición que forman parte del coste efectivo, sin cuya consideración las anteriores distribuciones territoriales quedarían distorsionadas por el diferente grado de asunción de competencias.

Este tercer componente ascendía, según los propios Presupuestos, a 71.084 millones de pesetas.

Una vez identificada la inversión pública total de 1985 y contando con su

distribución territorial, podemos analizar sus efectos redistributivos. El método que seguiremos para ello (una vez agrupada la inversión en dos tramos: inversiones ordinarias (21) y de reposición, por un lado, y FCI por otro) es comparar la distribución de la inversión con la de la población (22), siempre en términos de cuotas sobre el total del Estado. Este método tiene la virtualidad de que muestra las diferencias entre la distribución real del gasto público de inversión y una distribución teórica realizada en función de las necesidades, medidas objetivamente a través de la población (23).

Las diferencias entre las cuotas de población y de los dos tramos de inversión, que constituyen según su signo la cara y la cruz de la expresión de solidaridad a través de la inversión, se han transformado en valores absolutos. Los resultados se pueden comprobar en el cuadro n.º 2.2.1.

La comparación de distribuciones nos sitúa ante dos juegos de suma cero de importancia redistributiva similar, que suponen transferencias entre Comunidades de 50.396 y 51.537 millones de pesetas. El efecto redistributivo es de superior intensidad en el FCI que en la del resto de la inversión —supone un 25 % del total del Fondo, frente a un 16 % en el resto de la inversión—, pero la mayor dotación de la segunda hace que en términos absolutos el efecto sea similar en ambos tramos de inversión.

Lo que llama también poderosamente la atención son las diferentes características internas de ambos efectos redistributivos. En el FCI son once las CC.AA. financiadoras netas, número que se reduce a cinco para el resto de la inversión, incluyendo entre esas

(19) Excluidos los gastos del FCI a realizar directamente por el Estado.

(20) La procedencia de excluir los gastos de Defensa se justifica tanto por constituir consumo en términos de Contabilidad Nacional, como por los especiales imperativos de localización de tal tipo de gastos. Por añadidura, tal proceder supone una mayor homogeneidad con el FCI.

(21) Entendemos por inversiones ordinarias las que son realizadas por el Estado, sin ninguna misión redistributiva. O, si se prefiere, la que no está incluida en el FCI (excluida siempre la inversión en Defensa).

(22) Los datos de población son los utilizados en la propia distribución del FCI.

(23) Este método fue ya utilizado en: LÓPEZ NIETO, A. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, F. (1982a). En dicho trabajo, no obstante, se examinaba el impacto de la introducción del FCI, por lo que tomaba como referencia la distribución de la inversión en 1981, año anterior al de la entrada en funcionamiento del Fondo.

Cuadro n.º 2.2.1. **Efecto redistribuidor de las Inversiones Públicas en los Presupuestos Generales del Estado para 1985**

	Inver. ordinarias y de rep.	Fondo de compensac. interterr.	Total	Inver. ordinarias y de rep.	Fondo de compensac. interterr.	Total
	MILLONES DE PESETAS			PESETAS / HABITANTE		
Andalucía.	5.148,6	21.771	26.919,6	797,3	3.371,6	4.168,9
Aragón.	8.207,5	-1.435	6.772,5	6.853,5	-1.198,2	5.655,3
Asturias.	757,1	-1.722	-964,9	669,7	-1.523,4	-853,7
Baleares.	2.210,9	-1.824,5	386,4	3.367,3	-2.778,8	588,5
Canarias.	2.089,7	2.152,5	4.242,2	1.523,8	1.569,6	3.093,4
Castilla-León.	7.783,5	5.084	12.867,5	3.010,7	1.966,5	4.977,2
Castilla-La Mancha.	817,7	6.601	7.418,7	495,4	3.999,5	4.494,9
Cataluña.	-22.744,8	-14.739,5	-37.484,3	-3.814,5	-2.471,9	-6.286,4
Extremadura.	5.330,3	8.938	14.268,3	5.000	8.384,2	13.384,2
Galicia.	-5.784,6	6.457,5	672,9	-2.055,6	2.294,8	239,2
Murcia.	2.120,0	-758,5	1.361,5	2.213,4	-791,9	1.421,5
Navarra.	-2.029,1	-1.394	-3.423,1	-3.980,4	-2.734,6	-6.715
C. Valenciana.	-5.724,1	-9.040,5	-14.764,6	-1.567	-2.474,8	-4.041,8
País Vasco*.	-14.113,3	-4.407,5	-18.520,8	-6.577,0	-2.053,9	-8.630,9
Madrid.	10.388,1	-14.575,5	-4.187,4	2.211,1	-3.102,5	-891,4
Rioja.	1.514,3	-676,5	837,8	5.947,1	-2.656,8	3.290,3
Cantabria.	2.998,3	-963,5	2.034,8	5.834,4	1.874,9	3.959,5
Ceuta.	726,8	287	1.013,8	11.112,6	4.456,3	15.568,9
Melilla.	302,8	246	548,8	5.639,3	4.581,5	10.220,8
TOTAL.	50.395,9	51.537	79.345,1			
	-50.395,9	-51.537	-79.345,1			

(*) En el caso del País Vasco, se ha tenido en cuenta la financiación recibida por éste, (obtenida mediante aplicación del índice de imputación a las cargas asumidas) y también su contribución a la financiación del FCI, a pesar de que buena parte de éste se destina a competencias asumidas, de forma que el efecto final neto de ambos flujos es el que se ha hecho constar imputándolo a la primera columna.

Fuente: Presupuestos Generales del Estado y elaboración propia.

cinco a una Comunidad —Galicia— que es clara receptora de recursos vía Fondo. Lógicamente, las CC.AA. beneficiarías pasan de ser seis en el FCI a ser doce en el otro segmento de inversión.

Considerando el resultado conjunto, se produce una redistribución de 79.345 millones de pesetas, que, aunque aportados por seis CC.AA., se financian en casi un 90 % por tan sólo tres: Comunidad Valenciana, País Vasco y Cataluña.

El examen del efecto redistributivo en relación a los habitantes nos brinda una visión más precisa del fenómeno que comentamos. En base a tales datos se podrían realizar comparaciones, pero

éstas no nos llevarían sino a una interminable cadena de agravios comparativos.

A la vista de los resultados obtenidos podemos sentar algunas conclusiones sobre el carácter redistributivo del FCI y en general de la inversión pública, que resumimos del siguiente modo:

- Más allá de las críticas que se han realizado sobre la configuración del Fondo, éste queda totalmente desdibujado como mecanismo nivelador cuando se lo inserta en el contexto de la totalidad de la inversión pública.

- La distribución de las inversiones directas del Estado en modo alguno supone la materialización del principio contenido en el apartado 6 del artículo 16 de la LOFCA.
- Dada la estrecha relación entre mecanismos de redistribución y financiación, algunas Comunidades pueden verse sumidas en problemas —tanto de financiación como de provisión efectiva de determinados bienes y servicios públicos— al tener que compatibilizar un apreciable grado de solidaridad (a través de toda la inversión pública) con los límites que impone la configuración del sistema LOFCA.
- Finalmente, parece imponerse una vez más la necesidad de una mayor selectividad del FCI, al servicio de su verdadero objetivo: «equilibrar y armonizar el desarrollo regional». En tal contexto, el artículo 16-6 de la LOFCA, que impone el principio de solidaridad a las demás inversiones, debe servir como salvaguardia de que lo conseguido vía FCI no quede neutralizado a través del resto de la inversión.

En definitiva, a los graves problemas de funcionamiento del sistema, una de cuyas causas principales está en el tratamiento de la inversión pública, se viene a añadir ahora el que la solidaridad a través de la inversión no sea sino puro nominalismo: etiquetas nuevas con substantividad formal pero escasa transcendencia práctica.

2.3. Hacia el período definitivo

A lo largo de nuestra exposición de las características del sistema de financiación definitivo por la LOFCA y de la forma en que el mismo se ha instrumentado en el período transitorio, se han puesto de manifiesto los principales puntos débiles del sistema y los límites que el diseño legal impone al mismo. Se mencionaron, entre otras cuestiones, el problema que supone el excesivo tamaño del FCI, el ficticio deslinde entre inversión nueva e inversión de reposición, el carácter restrictivo con que se definió el coste efectivo, el denominado efecto financiero,

la falta de automatismo de la participación en los impuestos del Estado basada en un porcentaje deslizando, la falta de incentivos para mejorar la gestión de los tributos cedidos, la ausencia de corresponsabilización fiscal y, en definitiva, la precariedad en que se desenvolvía el principio de autonomía financiera como consecuencia de todo ello.

A la hora de afrontar el período definitivo, hay que retener todas y cada una de tales circunstancias para tratar de que, en la medida de lo posible, tengan una respuesta adecuada; pero, sobre todo, habrá que partir de un criterio inspirador de base: reforzar los ingresos propios de las Comunidades Autónomas, que son el verdadero sostén de la autonomía financiera. Ese criterio básico, según luego veremos, se verá sujeto a numerosos condicionantes, hasta el punto en que, en la práctica, la autonomía financiera acabará sustentándose más en el *automatismo* de la participación en los impuestos del Estado que en las fuentes de ingreso propias.

El enfoque con que pretendemos aproximarnos al sistema definitivo no debe tomarse, sin embargo, como teñido de afanes prescriptivos; antes bien, casi responde a una necesidad lógica, dadas las debilidades apreciadas en el período transitorio. El sistema definitivo de financiación es hoy en día objeto de debate multilateral entre todas las Administraciones implicadas, y la solución que se le dé gravita no sólo sobre apreciaciones más o menos objetivas, sino también sobre la necesidad u oportunidad de reformas legales y, en el fondo, sobre inevitables valoraciones de orden político.

Así pues, trataremos de movernos en nuestro análisis entre los límites del propio sistema LOFCA y las posturas mantenidas por las distintas Comunidades Autónomas y por la Administración Central.

2.3.1 El reforzamiento de los ingresos propios es como decíamos un criterio fundamental en la búsqueda de la corresponsabilización fiscal y de la autonomía financiera.

El concepto de ingresos propios debe entenderse aquí referido exclusivamente a la gestión y a la reversión del producto

de los tributos asignados a las CC.AA., ya que es evidente la práctica inexistencia actual —y las considerables dificultades de surgimiento en el futuro— de figuras tributarias propias en sentido amplio, es decir, creadas, mantenidas y reguladas por las CC.AA. (24). En otras palabras, en este apartado habremos de referirnos fundamentalmente a los impuestos cedidos y a los recargos sobre los impuestos del Estado.

De lo dicho se desprende ya una primera limitación al principio de corresponsabilización fiscal, que se debe a la ausencia de capacidad normativa. Tal limitación es consustancial al sistema actual y su superación pasaría por la transformación de los actuales impuestos cedidos en impuestos propios.

Pasando a analizar en primer lugar las posibilidades de cesión de impuestos, es claro que las modificaciones en este ámbito deben centrarse en el impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y en el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA).

Por lo que se refiere al primero de ellos, hay que decir que aunque se trata de una figura cuya cesión está prohibida por la LOFCA y no recogida en los Estatutos, ha sido sin embargo propuesta como eje de la reforma del sistema actual por la Generalidad de Cataluña. La idea, en síntesis, sería la cesión parcial del rendimiento del IRPF obtenido en el territorio de la correspondiente Comunidad Autónoma, que llevaría aparejada también la cesión de su gestión al objeto de integrarla junto al resto de los tributos —Patrimonio y Sucesiones— que guardan evidente conexión con el mismo. Dicha cesión implicaría también la creación de un Fondo de Compensación Horizontal de suma cero, que se financiaría por aquellas CC.AA. cuyos rendimientos *potenciales* del IRPF y de los otros impuestos cedidos fuesen

superiores a la media por habitante; la aportación no abarcaría la totalidad de la brecha existente, y lógicamente las CC.AA. receptoras serían aquellas cuyos rendimientos *potenciales* fuesen inferiores a la media.

No parece que la cesión parcial del IRPF llegue a ser viable; a la misma se oponen desde la resistencia a modificar la LOFCA (25) hasta razones de carácter técnico, como la indefinición de lo que son los rendimientos *potenciales* y, sobre todo, la dificultad de imputar territorialmente las recaudaciones del impuesto. También se ha objetado la inconveniencia de ligar la capacidad financiera a la evolución regional de la renta que puede desembocar en importantes desigualdades.

Si como parece la cesión del IRPF se rechaza, hemos de centrar nuestra atención en la única figura que nos queda: el IVA.

La procedencia de ceder el IVA en su fase minorista parece indiscutible, dado su claro soporte legal, pero tropieza con un poderoso inconveniente en la práctica: en la actualidad el IVA minorista no existe en cuanto tal, ya que se recauda a través del denominado recargo de equivalencia en la fase inmediatamente anterior.

La cesión del IVA en su fase minorista pasa, pues, por la supresión del recargo de equivalencia, la cual no parece que vaya a producirse a corto plazo.

El panorama es, por lo tanto, poco halagüeño en lo que se refiere al reforzamiento de las fuentes autónomas de ingreso, quedando en la práctica reducidas a la figura de los recargos.

Los recargos, como ya se ha comentado en otro lugar de este trabajo, también tropiezan con dificultades de instrumentación legal, pero las mismas podrían ser allanadas mediante una Ley ad hoc. Se abriría así el camino para que las CC.AA. dispusieran de un recargo sobre el IRPF, gestionado por el Estado, pero que supondría un cierto grado de responsabilidad fiscal.

(24) Las dificultades se deben tanto a los límites que imponen las normas constitucionales (territorialidad), como a la necesidad de respetar los hechos impositivos gravados por el Estado.

Hasta la fecha, únicamente se han creado dos figuras impositivas nuevas, relacionadas ambas con los juegos de azar; véase: Ley de 24 de octubre de 1984 del Parlamento de Cataluña, de Impuesto sobre el Juego del Bingo y Ley de la Generalidad Valenciana 1/1985, de 23 de febrero, de Tributación de Juegos de Azar.

(25) Habría que ver también hasta qué punto tal sistema no pugnaría con el propio contenido de los Estatutos.

De forma complementaria, cabe pensar en la cesión, previa la reforma legal oportuna, del Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados, que ya hoy en día es gestionado junto al de Transmisiones Patrimoniales por algunas CC.AA., aunque su producto se transfiera al Estado.

El pobre panorama de la fiscalidad autonómica nos conduce inevitablemente hacia la fórmula de la participación en los impuestos del Estado como soporte de la autonomía financiera.

2.3.2 *El volumen de la financiación* es, junto con su dinámica, y después de la consideración de los impuestos, una de las cuestiones claves de la financiación autonómica. Antes de analizar las variables explicativas de la cuantía o volumen de la financiación, consideraremos brevemente su división entre financiación vía F.C.I. y financiación fuera del Fondo. En cuanto al F.C.I., a pesar de las numerosas críticas realizadas al mismo, todo parece indicar que se va a mantener en su actual regulación y que únicamente se reduciría su dotación en un 25 %, que pasaría a ser distribuido en función de la población y del nivel de competencias asumidas por las CC.AA. Esta reforma significa una revisión de aquella distinción entre inversión de reposición (integrante del coste efectivo) e inversión nueva (F.C.I.), ya que en realidad se está reconociendo que al menos una parte de la inversión nueva —el 25 %— debe formar parte de la financiación fuera de Fondo. ¿Por qué sólo un 25 % de reducción? La razón está, sin duda, en no introducir modificaciones legales: El FCI continúa exactamente igual y la reducción implica pasar de un 40 % de la inversión pública a un 30 %, que es el límite marcado por la LOFCA.

El resto de la financiación —fuera Fondo— no es sino lo que se denominaba coste efectivo, con la modificación que supone el cambio en el FCI ya comentado y la ampliación conceptual de las partidas que lo integran, ya que se empieza a admitir que algunos gastos en transferencias puedan formar parte del mismo.

Globalmente, lo que cabe esperar es que el volumen total de financiación

actual se tome como referencia para iniciar el período definitivo (26). Se pretende así que ninguna Comunidad resulte perjudicada, por lo que la forma en que se ponderen las variables del artículo 13 de la LOFCA afectaría sólo a una pequeña parte —se supone que al incremento que se produzca— de la financiación total.

De cualquier manera, la distribución del volumen total de financiación vendrá expresada en función de las variables del artículo 13, de entre las que se propone considerar las siguientes: población, superficie, índice de insularidad, índice de pobreza relativa e índice de esfuerzo fiscal.

La necesidad de validar de alguna manera la distribución de la financiación actual determina que se tenga que otorgar una ponderación muy importante a la población, pero también que debe pesar mucho la superficie, pues se ha demostrado que tiene un alto poder explicativo (en torno a un 30 %) de la financiación actual de aquellas competencias comunes a todas las CC.AA. (27).

Salvo estas ideas de tipo indicativo sobre las variables a utilizar y su ponderación poco más se puede indicar. Parece que existe cierto acuerdo en que, a medio y largo plazo, la financiación debe orientarse sobre la base de la población de manera preferente; pero no por ello esta idea deja de tener decididos adversarios. De producirse cambios en ese sentido o en otros, sería en futuros períodos de vigencia del porcentaje —la revisión del porcentaje se puede solicitar transcurridos cinco años—, ya que una vez fijado éste de

(26) Ya en el Informe de la Comisión de Expertos se señalaba la conveniencia de tomar como criterio básico la financiación del período transitorio, «introduciendo los parámetros contemplados en el artículo 13 como factores marginales de corrección, con efectos a medio y largo plazo».

(27) Como es conocido, existen dos techos competenciales entre las CC.AA. de régimen común, cuya diferencia básica es la asunción o no de la competencia en educación. Tan sólo cinco Comunidades (Cataluña, Andalucía, Galicia, Canarias y Valencia) tienen competencias en educación.

Conviene también señalar que el gasto en educación se ha revelado estrechamente relacionado con la población.

forma inicial, su evolución queda condicionada a la base de aplicación que se tome como referencia. Nos introducimos, por lo tanto, en el problema de la dinámica de la financiación.

2.3.3 La *dinámica de la financiación* no es sino la trayectoria temporal que seguirá ésta una vez definido el porcentaje. Para su estudio, partimos de que el volumen de financiación está dado y nos centramos en la previsible senda temporal que el mismo ha de seguir.

En el período transitorio, el porcentaje de participación estaba ligado a los impuestos no cedidos, circunstancia que suscitaba toda la problemática del efecto financiero.

Si definimos la igualdad del Presupuesto del Estado como

$$ICD + INCD + D = CE + CNA + GF \quad [6]$$

Donde:

ICD = Impuestos cedidos

INCD = Impuestos no cedidos (28)

D = Déficit público

CE = Coste efectivo

CNA = Cargas no asumidas por las Comunidades Autónomas

GF = Gastos financieros

Bajo el supuesto de un mismo nivel de competencias, el porcentaje de participación del conjunto de las Comunidades Autónomas vendrá dado en el año inicial por

$$p = (CE_0 - ICD_0) / INCD_0$$

En un momento posterior, que llamaremos t , la igualdad presupuestaria será:

$$INCD_t + D_t = CNA_t + GF_t + CE_t \quad [8]$$

Puesto que ICD es ahora recaudado por las propias Comunidades Autónomas.

La capacidad financiera (véase la expresión 2 del apartado 2.2.2) en dicho período, para el conjunto de las Comunidades vendrá dada por

$$CF = p \text{ INCD}_t + ICD_t \quad [9]$$

(28) Se simplifica al suponer que no existen ingresos no impositivos aparte del déficit.

Es decir, por su propia recaudación y por su participación en los impuestos del Estado. Luego, haciendo uso de [8] y [9]

$$CF = p (CE_t + CNA_t + GF_t - D_t) + ICD_t \quad [10]$$

Es decir, bajo el supuesto de un porcentaje de participación estable, la financiación de las Comunidades Autónomas queda ligada a la evolución del gasto total, incluidas las cargas no asumidas y los gastos financieros, y también al déficit público.

Si prescindimos de los impuestos cedidos, y dado que $CF = CE + ICD$, la expresión [10] se transforma en

$$CE_t = p (CE_t + CNA_t + GF_t - D_t)$$

$$CE_t = p / (1 - p) (CNA_t + GF_t - D_t)$$

Teniendo en cuenta que p es estable, la trayectoria temporal vendría definida por

$$\frac{dCE}{dt} = \frac{p}{1 - p} \left(\frac{dCNA}{dt} + \frac{dGF}{dt} - \frac{dD}{dt} \right) \quad [12]$$

La expresión [12] es una forma alternativa de analizar la problemática del efecto financiero. Nuevamente se pone de manifiesto que no existe el efecto financiero, a menos que alguien fije una *norma* de lo que debe ser el valor de dCE , ya que de lo contrario lo único que dice la expresión es que los gastos de las Comunidades Autónomas crecerán a idéntico ritmo que los del Estado (tomando los gastos financieros por su importe neto, es decir, minorados por el déficit público).

Es evidente, sin embargo, que no existe esa *norma* externa de comportamiento del gasto asumido por las Comunidades Autónomas; circunstancia que si se da en el sistema de Concertado, en el que la financiación depende de la valoración a nivel estatal de las cargas asumidas y del esfuerzo fiscal desarrollado (29).

(29) Partiendo de la igualdad presupuestaria $IC + INC + C = CA + CNA$, donde IC: Ingresos concertados, INC: Ingresos no concertados, C = Cupo, CA: Cargas asumidas y CNA: Cargas no asumidas, y una vez definido el cupo como $C = i (CNA - INC)$, donde i es el índice de imputación; es fácil obtener que

Si no existe, por lo tanto, esa *norma* de comportamiento del gasto asumido, si la solución *natural* del sistema lo que sugiere es que los gastos de competencia autonómica y estatal deben crecer a la misma tasa (30) ¿qué hacer?

La respuesta que, al parecer, da la Administración Central es desvincular la financiación autonómica de las partidas financieras de ingresos y gastos y también de dos grandes bloques de gasto público de competencia estatal: el desempleo y la Seguridad Social.

La justificación de tal proceder debe fundamentarse necesariamente en las siguientes tesis:

- Los gastos financieros, producto de anteriores déficits, y el actual y futuros déficits se deben exclusivamente al gasto público de competencia estatal.
- Algunos gastos de competencia estatal (desempleo y Seguridad Social) han de crecer necesariamente a tasas elevadas en los próximos años. Considerando esta circunstancia como excepcional, es conveniente que la financiación autonómica no quede vinculada a este tipo de gastos.

$$C = \frac{i}{1-i} (IC - CA)$$

De donde se deduce que la capacidad financiera puede expresarse como

$$CF = IC_{pv} - \frac{i}{1-i} IC + \frac{i}{1-i} CA$$

Siendo IC_{pv} la recaudación por ingresos concertados en el País Vasco.

La trayectoria temporal en el caso que nos ocupa sería

$$\frac{dCF}{dt} = \frac{dIC_{pv}}{dt} - \frac{i}{1-i} \frac{dIC}{dt} + \frac{i}{1-i} \frac{dCA}{dt}$$

Y según la misma, la evolución de la capacidad financiera descansa sobre la propia dinámica de comportamiento del gasto asumido. Un análisis más profundo de la metodología del cupo y de los problemas de su eventual generalización se encuentra en ALBERDI LARIZGOITIA, A. (1986).

(30) Los gastos financieros están ligados al déficit público y éste, en principio, no está afectado a partidas específicas de gasto. Luego, sólo en la medida en que se estime que las causas del déficit están en los gastos de competencia estatal se justificaría la exclusión de los capítulos financieros a la hora de determinar la financiación autonómica.

Aceptadas estas premisas, lo que procede es que las partidas de gasto citadas (GF, D y algunas de CNA) desaparezcan de la expresión [12]. Para ello bastará con redefinir la base sobre la que se gira el porcentaje de participación.

$$p = \frac{CE}{INCD + D - GF - CNA} \quad [13]$$

En esta expresión se sigue sin considerar los impuestos cedidos y CNA representa los gastos de desempleo y Seguridad Social ($CNA = CNA' + CNA^*$).

Fácilmente se deduce que

$$CE_t = \frac{p}{1-p} CNA_t^* \quad [14]$$

Es decir, la financiación autonómica quedaría exclusivamente ligada a los gastos de competencia estatal entendidos en sentido restringido (sin desempleo, Seguridad Social y gastos financieros).

Si denominamos $p / (1-p) = X$, y representamos por *X , *CE y C^*NA^* las tasas de variación, obtendremos (31)

$$^*CE = ^*X + C^*NA^* \quad [15]$$

Y dado que el porcentaje de participación es constante por definición, podemos escribir

$$^*CE = C^*NA^* \quad [16]$$

Luego, de adoptarse una solución como la que venimos analizando, la Administración Central, al fijar los gastos en Defensa, Educación, Interior, Transportes, Industria y Clases Pasivas, por citar sólo las secciones presupuestarias más importantes, estará determinando implícitamente el volumen de la financiación autonómica.

(31) La relación multiplicativa se convierte en aditiva cuando se expresa en tasas de variación $dCA = dXCNA^* + XdCNA^*$

Dividiendo por CA, se obtiene

$$\frac{dCA}{CA} = \frac{dX}{X} \frac{CNA^*}{CNA^*} + \frac{Xd}{X} \frac{CNA^*}{CNA^*}$$

o lo que es igual

$$^*CA = ^*X + C^*NA^*$$

El modelo, en definitiva, sigue manteniendo su característica esencial: distribuye la capacidad financiera existente de forma equilibrada entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sólo que ahora se excluyen de esa distribución determinados gastos.

Es evidente que un sistema así, si debe respetar el principio de autonomía, tendrá que basarse en un amplio acuerdo sobre los aspectos más substantivos de la política fiscal: política impositiva, operaciones financieras y asignaciones al sistema de Seguridad Social y al desempleo; siendo de suponer que el foro en el que se fraguaría tal acuerdo sería el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

No queremos dejar de señalar las incertidumbres que se ciernen sobre la legalidad

de la propuesta, ya que en esencia ésta modifica la base sobre la que se gira el porcentaje de participación, que está claramente definida en la LOFCA y en los Estatutos.

El sistema propuesto, en fin, parece sugerir un nuevo marco, con rasgos evidentes de lo que en otros países se ha dado en llamar federalismo cooperativo. Según el mismo, la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas decidirán en común las magnitudes básicas del presupuesto del sector público.

Quedan desveladas ya en este apartado, según creemos, las coordenadas del debate en el orden económico, otras voces juzgarán su adecuación al marco jurídico y político.

Apéndice Estadístico

FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 1985 Y 1986

- Cuadro n.º 1. Resultado provisional de la Liquidación de la participación en los ingresos del Estado de 1985.
- Cuadro n.º 2. Financiación de las Comunidades en 1985.
- Cuadro n.º 3. Determinación del porcentaje de participación en los ingresos para 1986.
- Cuadro n.º 4. Financiación para 1986 y el efecto financiero.
- Cuadro n.º 5. Financiación de las Comunidades Autónomas en 1986 por procedimientos reglados.
- Cuadro n.º 6. Cuadro de determinación del P.P.I. para 1986.
- Cuadro n.º 7. Financiación de las Comunidades Autónomas en 1986 una vez alcanzado su techo competencial respectivo.
- Cuadro n.º 8. Variables socio-económicas.
- Cuadro n.º 9. Comparación entre la actual y nueva financiación vía fondo.
- Cuadro n.º 10. Financiación-año 1986 supuesto de que se hubiesen alcanzado todas las competencias.

ENDEUDAMIENTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

- Cuadro n.º 11. Operaciones de crédito formalizadas por las Comunidades Autónomas.

INVERSIONES PUBLICAS Y F.C.I.

- Cuadro n.º 12. Inversiones públicas 1981.
- Cuadro n.º 13. Inversiones públicas 1982.
- Cuadro n.º 14. F.C.I. 1982.
- Cuadro n.º 15. Inversiones públicas 1983.
- Cuadro n.º 16. F.C.I. 1984.
- Cuadro n.º 17. Inversiones públicas 1984.
- Cuadro n.º 18. F.C.I. 1984.
- Cuadro n.º 19. Inversiones públicas 1985.
- Cuadro n.º 20. F.C.I. 1985.

Fuentes: Aunque la fuente originaria es el Ministerio de Economía y Hacienda, los datos que aquí se ofrecen están tomados básicamente del «Libro Blanco de la Generalidad de Cataluña sobre la financiación autonómica» y del *Bulletí d'Economia* n.º 28 de la Generalitat Valenciana.

Cuadro n.º 1. **Resultado provisional de la liquidación de la participación en los ingresos del Estado de 1985**

(Miles de pesetas)

Comunidad Autónoma	Participación en ingresos	Subvención órganos autogobierno	Total financiación	Entregas cuenta realizadas 1985	Resultado provisional de la liquidación
Cataluña.....	21.762.799,2	—	21.762.799,2	17.457.995,1	4.304.804,1
Galicia.....	46.568.626,7	—	46.568.626,7	44.769.220,2	1.799.406,5
Andalucía	106.856.231,2	—	106.856.231,2	102.642.788,0	4.213.443,2
Asturias	5.913.666,2	314.656,7	6.228.322,9	6.332.924,3	-104.601,4
Cantabria.....	3.596.769,7	358.784,6	3.955.554,3	3.991.412,5	-35.858,2
La Rioja	1.938.300,4	384.269,8	2.322.570,2	2.346.650,3	-24.080,1
Murcia	3.781.240,1	349.945,5	4.131.185,6	4.188.318,9	-57.133,3
Valencia	17.724.901,5	538.572,8	18.263.474,3	13.038.072,6	5.225.401,7
Aragón.....	1.872.653,9	569.966,7	2.442.620,6	2.339.557,9	103.062,7
Castilla-La Mancha.....	6.101.071,3	416.523,8	6.517.595,1	5.593.264,2	924.330,9
Canarias.....	28.751.009,5	306.818,6	29.057.828,1	28.289.024,0	768.804,1
Extremadura.....	4.548.659,9	273.958,4	4.822.618,3	4.621.644,2	200.974,1
Baleares	3.771.999,3	594.921,8	4.366.921,1	4.444.487,5	-77.566,4
Madrid	10.711.463,5	194.646,0	10.906.109,5	11.159.840,8	-253.731,3
Castilla-León	7.889.711,0	352.875,3	8.242.586,3	6.707.943,2	1.534.643,1

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

Cuadro n.º 2. Financiación de las Comunidades en 1985

(Miles de pesetas)

Comunidad Autónoma	Participación en ingresos	Tributos cedidos	Tasas	Total financiación	Carga asumida	Derivas	Baja órganos autogobierno	Efecto financiero neto
Cataluña	21.762.799	72.596.404	2.710.569	97.069.772	93.012.097	2.197.095	486.824	1.373.756
Galicia	46.568.627	19.530.707	1.509.158	67.608.492	61.023.365	1.143.810	750.210	4.691.107
Andalucía.....	106.856.231	46.461.996	6.684.986	160.003.213	144.400.672	2.255.670	1.029.645	12.317.226
Asturias	5.913.666	—	816.602	6.730.268	6.141.095	—	169.845	419.328
Cantabria.....	3.596.770	—	359.651	3.956.421	3.599.627	—	102.855	253.938
La Rioja	1.938.300	—	108.710	2.047.010	1.854.956	—	55.365	138.690
Murcia	3.781.240	—	428.686	4.209.926	3.835.765	—	107.862	266.299
Valencia.....	17.724.901	42.193.829	1.779.016	61.697.747	59.767.839	1.001.100	267.753	661.055
Aragón.....	1.872.654	9.117.859	741.485	11.731.998	11.558.146	—	50.117	123.735
Castilla-La Mancha.....	6.101.071	8.845.917	986.680	15.933.668	15.453.313	—	138.475	341.880
Canarias	28.751.009	8.651.883	1.050.712	38.453.604	36.358.782	1.046.895	302.093	745.834
Extremadura.....	4.548.660	5.193.075	873.797	10.615.532	9.281.628	—	384.533	949.370
Baleares	3.771.999	—	270.175	4.042.174	3.666.054	—	108.427	267.693
Madrid	10.711.463	—	2.254.329	12.965.793	11.897.830	—	307.869	760.094
Castilla-León	7.889.711	19.115.560	2.107.148	29.112.419	27.713.225	—	403.355	995.839

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

Recaudación líquida Capítulos I y II: 3.668.425.000 (cifra estimativa dada por I.G.A.E.I)

Cuadro n.º 3. **Determinación del porcentaje de participación en los ingresos para 1986**

(Miles de pesetas 1985)

Comunidades Autónomas	Carga asumida (1)	Tasas afectadas (2)	Total coste efectivo 3 = (1)-(2)	Tributos cedidos (4)	Importe a financiar (5) = (3) - (4)	Porcentaje para año 1986
Andalucía.....	155.813.308	7.425.278	148.388.030	29.098.180	119.289.850	2,9523463
Asturias.....	7.609.425	1.028.504	6.580.920	5.754.313	826.607	0,0204580
Cantabria.....	3.921.870	362.210	3.559.660	1.966.124	1.593.536	0,0394390
La Rioja	2.766.129	120.513	2.645.616	1.651.853	993.763	0,0245950
Murcia	5.257.789	445.389	4.812.400	4.313.190	499.210	0,0123551
Valencia.....	73.066.860	1.728.500	71.338.360	29.184.882	42.153.478	1,0432714
Aragón.....	15.608.564	831.204	14.777.360	9.708.480	5.068.880	0,1254515
Castilla-La Mancha	19.189.245	1.131.666	18.057.579	6.078.310	11.979.269	0,2964792
Canarias	40.789.614	1.050.134	39.739.480	9.172.987	30.566.493	0,7565010
Extremadura	10.805.742	838.292	9.967.450	3.104.104	6.863.346	0,1698634
Baleares	4.008.567	340.857	3.667.710	3.667.710	3.243.901	0,0104890
Madrid	27.552.665	4.159.894	23.392.771	—	23.392.771	0,5789560
Castilla-León.....	31.648.543	1.915.963	29.732.580	12.011.431	17.721.149	0,4385870

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

Cuadro n.º 4. Financiación para 1986 y el efecto financiero

(Miles de pesetas 1986)

Comunidades Autónomas	Presupuesto del Estado (1)	Por previsión tributos cedidos (2)	Por previsión de tasas afectadas (3)	Total financiación prevista (4)=(1)+(2)+(3)	Carga asumida año 1986 (5)	Efecto financiero bruto (6)=(4)-(5)
Cataluña	64.436.159	49.161.345	3.636.596	117.234.097	117.234.097	—
Galicia	57.513.236	11.462.547	2.008.756	70.984.536	70.984.536	—
Andalucía	132.010.581	30.779.269	7.854.254	170.644.029	164.815.111	5.828.918
Asturias	914.754	6.086.757	1.087.924	8.089.435	8.049.043	40.392
Cantabria.....	1.763.466	2.079.713	383.136	4.226.315	4.148.449	77.366
La Rioja	1.099.735	1.747.285	127.475	2.974.495	2.925.937	48.558
Murcia	552.443	4.562.376	471.121	5.585.940	5.561.506	24.434
Valencia	46.648.577	30.870.980	1.873.360	79.347.917	77.288.151	2.059.766
Aragón.....	5.609.407	10.269.368	879.225	16.758.000	16.510.317	247.683
Castilla-La Mancha.....	13.256.697	6.427.472	1.197.045	20.883.214	20.297.865	585.349
Canarias	33.825.997	9.702.938	1.110.804	44.639.738	43.146.154	1.493.585
Extremadura.....	7.595.230	3.283.437	886.722	11.765.389	11.430.022	335.367
Baleares	469.002	3.431.311	360.549	4.260.862	4.240.154	20.709
Madrid	25.887.294	—	4.400.223	30.287.517	29.144.474	1.143.043
Castilla-León	19.610.869	12.705.367	2.026.654	34.342.891	33.476.975	865.916

Cuadro n.º 5. Financiación de las Comunidades Autónomas en 1986 por procedimientos reglados

(Miles de pesetas 1986)

Comunidades Autónomas	Participación en ingresos del Estado (1)	Tributos cedidos (2)	Tasas (3)	Total (4) (1+2 + 3)	Fondo de compensación interterritorial gestionado por las CC.AA. (5)	Total (6) (4 + 5)
Cataluña	64.436.159(1)	49.161.345	3.636.593	117.234.097	12.199.700	129.433.797
Galicia	57.513.233(1)	11.462.547	2.008.756	70.984.536	18.201.500	89.186.036
Andalucía	132.010.501	30.779.269	7.854.269	170.644.029	50.298.900	220.942.929
Asturias	914.754	6.086.757	1.087.924	8.089.435	3.139.000	11.228.435
Cantabria.....	1.763.466	2.079.713	383.136	4.226.315	1.377.400	5.603.715
La Rioja	1.099.735	1.747.285	127.475	2.974.495	570.800	3.545.296
Murcia.....	552.443	4.562.376	471.121	5.585.940	3.303.600	8.889.540
Valencia.....	46.648.577	30.870.980	1.828.360	79.347.917	7.607.000	86.954.917
Aragón.....	5.609.407	10.269.368	879.225	16.758.000	3.476.000	20.234.000
Castilla-La Mancha	13.256.697	6.429.472	1.197.045	20.883.214	11.259.000	32.142.214
Canarias	33.825.997	9.702.938	1.110.804	44.639.738	7.111.900	51.751.638
Extremadura	7.595.230	3.283.437	886.722	11.765.389	13.941.700	25.707.089
Baleares	469.002	3.431.311	360.549	4.260.862	1.304.400	5.565.262
Madrid	25.887.294	-	4.400.223	30.287.517	7.311.100	37.598.617
Castilla-León.....	19.610.869	12.705.367	2.026.654	34.342.891	11.390.300	45.733.191

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda,

(1) Transferencia por coste efectivo al no haberse aprobado el P.P.I.1986.

Cuadro n.º 6. Cuadro de determinación del P.P.I. para 1986

(Miles de pesetas 1985)

Comunidades Autónomas	Carga asumida	Tasas afectadas	Total coste efectivo	Tributos cedidos	Importe a financiar por %	Porcentaje para año 1986
Andalucía	155.813.308	7.425.278	148.388.030	29.098.180	119.289.850	2,9523469
Asturias	7.609.424	1.028.504	6.580.920	5.754.313	626.607	0,0204530
Cantabria.....	3.921.870	362.210	3.559.660	1.966.124	1.593.536	0,0394390
La Rioja	2.766.129	120.513	2.645.616	1.651.853	993.763	0,0245950
Murcia	5.257.789	445.389	4.812.400	4.313.190	499.210	0,0123551
Valencia.....	73.066.860	1.728.500	71.338.360	29.184.882	42.153.478	1,0432714
Aragón.....	15.608.564	831.204	14.777.360	9.708.480	5.068.880	0,1254515
Castilla-La Mancha	19.189.245	1.131.666	18.057.579	6.078.310	11.979.269	0,2964792
Canarias	40.789.614	1.050.134	39.739.480	9.172.987	30.566.493	0,7565010
Extremadura.....	10.805.742	838.292	9.967.450	3.104.104	6.863.346	0,1698654
Baleares	4.008.567	340.857	3.667.710	3.243.901	423.809	0,0104890
Madrid	27.552.665	4.159.894	23.392.771		23.392.771	0,5789560
Castilla-León	31.648.543	1.915.963	29.732.580	12.011.431	17.721.149	0,4385870
Total	398.038.321	21.378.404	376.659.916	115.287.755	261.372.161	6,4687925

Base de cálculo para 1985 = 4.040.509.272

Cataluña		110.831.055	3.437.971	107.393.083	46.476.271	60.916.812	1,5076518
Galicia		67.107.532	1.899.042	65.208.490	10.836.490	54.372.000	1,3456719

Cuadro n.º 7. Financiación de las Comunidades Autónomas en 1986 una vez alcanzado su techo competencial respectivo

(Miles de pesetas)

Comunidades Autónomas	Participación ingresos Estado	Tributos cedidos	Tasas	Subvención órganos autogobierno	Total	Fondo compensación interterritorial	Total general
Cataluña (1)	70.020.000	49.161.345	3.636.593	515.000	123.332.938	14.056.000	137.388.938
Galicia (1)	65.658.000	11.462.547	2.008.756	794.000	79.923.303	20.903.000	100.826.303
Andalucía	149.039.000	30.779.269	7.854.259	—	187.672.528	52.768.000	240.440.528
Asturias	1.055.000	6.086.757	1.087.924	492.000	8.721.681	3.534.000	12.255.681
Cantabria	1.933.000	2.079.713	383.136	448.000	4.843.849	1.538.000	6.381.849
La Rioja	1.158.000	1.747.285	127.475	440.000	3.472.760	579.000	4.051.760
Murcia	672.000	4.562.376	471.121	472.000	6.177.497	3.326.000	9.503.497
Valencia	47.703.000	30.870.980	1.828.360	—	80.402.340	11.670.000	92.072.340
Aragón	5.620.000	10.269.368	879.225	528.000	17.296.593	3.904.000	21.200.593
Castilla-La Mancha	13.257.000	6.429.472	1.197.045	285.000	21.168.517	12.552.000	33.720.517
Canarias	39.070.000	9.702.938	1.110.804	—	49.883.742	9.002.000	58.885.742
Extremadura	7.595.000	3.283.437	886.722	524.000	12.289.159	14.119.000	26.408.159
Baleares	746.000	3.431.311	360.549	733.000	5.270.860	1.313.000	6.583.860
Madrid	25.887.000	—	4.400.223	—	30.287.223	8.905.000	39.192.223
Castilla-León	19.611.000	12.705.367	2.026.654	354.000	34.697.021	15.598.000	50.295.021

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

(1) La participación en ingresos es la que le correspondería de haber aprobado el porcentaje.

Cuadro n.º 8. **Variables socio-económicas**

Comunidades Autónomas	Población N(*)	Índice de insularidad I	Superficie S	Índice de pobreza relativa PR	Índice de esfuerzo fiscal FF
Andalucía.....	6.513.344	0	87.268	0,042218	- 0,026872
Aragón.....	1.201.576	0	47.669	-0,001808	0,006757
Asturias	1.132.164	0	10.565	- 0,003433	0,003961
Baleares.....	633.230	548	5.014	- 0,006076	- 0,003999
Canarias	1.385.983	1.746	7.273	0,000948	-0,006185
Cantabria.....	516.648	0	5.289	- 0,000847	0,001025
Castilla-León.....	2.587.903	0	94.147	0,006760	- 0,004077
Castilla-La Mancha.....	1.653.918	0	79.226	0,007792	-0,012969
Cataluña.....	6.048.240	0	31.930	- 0,035772	0,008424
Extremadura.....	1.069.792	0	41.602	0,011194	- 0,005777
Galicia	2.826.510	0	29.434	0,011852	-0,013273
Madrid	4.740.976	0	7.995	- 0,029875	0,077665
Murcia	968.212	0	11.317	0,002131	- 0,006695
La Rioja	256.502	0	5.034	-0,001411	-0,001528
Valencia	3.682.073	0	23.305	- 0,003673	-0,016419

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, INE 1983.

NOTAS: N = Número de habitantes.

I = Distancia a Madrid en kilómetros.

S = Superficie en km².

Cuadro n.º 9. Comparación entre la actual y la nueva financiación vía fondo

(Millones de ptas)

	Nuevo sistema			Sistema actual	Comparación
	F.C.I. (1)	25 % F.C.I. (2)	Financiación sin fondo modificado (3) = 1) + 2)	F.C.I. (4)	(5) = (3) - (4)
Andalucía	39.576	11.017	50.593	52.768	-2.175
Aragón	2.928	720	3.648	3.904	-256
Asturias	2.650	678	3.328	3.534	-205
Baleares	985	378	1.363	1.313	50
Canarias	6.751	2.344	9.095	9.002	94
Cantabria	1.153	310	1.463	1.538	-74
Castilla-León	11.698	1.551	13.249	15.598	- 2.348
Castilla-La Mancha	9.414	990	10.404	12.552	-2.148
Cataluña	10.542	10.230	20.772	14.056	6.716
Extremadura	10.589	641	11.230	14.119	- 2.889
Galicia	15.677	4.781	20.458	20.903	-445
Madrid	6.679	2.841	9.520	8.905	615
Murcia	2.495	580	3.075	3.326	-252
Rioja	434	154	588	579	9
Valencia	8.753	6.227	14.980	11.670	3.309

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

F.C.I.: Fondo de Compensación Interterritorial, por competencias asumidas en sus techos competenciales.

25 % F.C.I.: 25 % del actual F.C.I. repartible según la población homogeneizada.

Cuadro n.º 10. **Financiación-año 1986 supuesto de que se hubiesen alcanzado todas las competencias**

(Millones de pesetas)

Comunidades Autónomas	Participación en ingresos (*) (1)	Tributos cedidos (2)	Subvenciones autogobierno (3)	Subvenciones Gestionadas (**) (4)	Subvenciones educación (5)	Total financiación fuera fondo (6) = (1) +(2)+ + (3) + (4)+(5)	F.C.I. (7)	Total financiación (8) = (7) + +(9)
Andalucía.....	149.039	30.779	0	2.183	17.924	199.926	52.768	252.694
Aragón.....	5.620	10.269	528	470	0	16.888	3.904	20.792
Asturias.....	1.055	6.087	492	467	0	8.100	3.534	11.633
Baleares.....	746	3.431	733	189	0	5.099	1.313	6.413
Canarias.....	39.070	9.703	0	444	2.988	52.204	9.002	61.206
Cantabria.....	1.933	2.080	448	306	0	4.767	1.538	6.305
Castilla-León	19.611	12.705	354	944	0	33.614	15.598	49.211
Castilla-La Mancha.....	13.257	6.429	285	502	0	20.473	12.552	33.026
Cataluña.....	70.020	49.161	515	1.149	27.725	148.571	14.056	162.627
Extremadura.....	7.595	3.283	524	362	0	11.765	14.119	25.884
Galicia.....	65.658	11.463	794	913	6.035	84.862	20.903	105.765
Madrid.....	25.887	0	0	879	0	26.766	8.905	35.672
Murcia	672	4.562	472	420	0	6.127	3.326	9.453
Rioja.....	1.158	1.747	440	105	0	3.451	579	4.029
Valencia.....	47.703	30.871	0	1.156	13.331	93.062	11.670	104.732

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

Cuadro n.º 11. Operaciones de crédito formalizadas por las Comunidades Autónomas

Comunidades Autónomas	1981		1982		1983		1984	
	Importe	Amortiz.	Importe	Amortiz.	Importe	Amortiz.	Importe	Amortiz.
Andalucía.....			2.750.000.000* 4.000.000.000	1987/90 1985/86	2.210.000.000. (1)	1986/98		
Aragón.....							2.000.000.000*	1980/92
Asturias.....					1.792.800.000'	1986/92	1.000.000.000 1.000.000.000*	1988 1988/92
Baleares							1.250.000.000*	1980/82
Canarias							2.500.000.000*	1989/92
Castilla-La Mancha							2.000.000.000*	1989/92
Castilla-León							1.468.000.000'	1989/92
Cataluña	10.000.000.000 9.570.000.000 (4) 378.000.000 (8)	1985	2.000.000.000 (2) 7.830.000.000 (5)	1984/91 1986/89	2.000.000.000 2.000.000.000 (6) 10.000.000.000 528.000.000 (9)	1984/93 1986/92 1987/91	11.310.000.000 (3) 3.900.000.000 (7)	1986/94
Galicia.....					3.000.000.000'	1989/90		
País Vasco.....	5.250.000.000	1984/85	2.250.000.000' 4.000.000.000	1987/90 1985 ó 86	3.000.000.000 3.300.000.000*	1986 1988/91	4.580.000.000* 3.200.000.000	1989/92 1987
Valencia.....							5.000.000.000*	1986/96
Total.....	25.198.000.000		22.830.000.000		27.830.000.000		39.208.000.000	

* Emisión de Deuda Pública computable en el coeficiente de Inversión obligatoria de las Cajas de Ahorro.

(1) ECUS. Préstamo concedido por el Banco Europeo de Inversiones.

(2) Emisión de deuda pública del Instituto Catalán del Suelo.

(3) ECUS. Préstamo concedido a través de la Caixa de Pensiones.

(4) Dólares USA. Aval otorgado a favor de Ferrocarriles de la Generalidad para préstamo ordinario.

(5) Dólares USA. Préstamo tramitado por medio de consorcio encabezado por la Caixa de Pensiones.

(6) Emisión de deuda pública del Instituto Catalán del Suelo.

(7) ECUS. Aval concedido a Ferrocarriles de la Generalidad en garantía de préstamo para exportación de bienes de equipo.

(8) Francos franceses. Aval concedido a Ferrocarriles de la Generalidad.

(9) Dólares USA. Aval concedido a «Túneles el Cadí, S.A.».

Cuadro n.º 12. Año 1981

	Inversión púb. (millones ptas.)	%	ptas/ hab.	N. orden
Andalucía.....	59.400	18,8	9.222	9
Aragón	16.622	5,2	13.887	3
Asturias	7.328	2,3	6.487	14
Baleares	4.678	1,5	7.132	13
Canarias	20.010	6,3	14.631	2
Cantabria	4.341	1,4	8.460	11
Castilla-León.....	30.425	9,6	11.778	6
Castilla-La Mancha.....	17.151	5,4	10.405	8
Cataluña	28.660	9,0	4.812	17
Extremadura	13.561	4,3	12.734	5
Galicia.....	17.613	5,6	6.264	15
Madrid.....	55.068	17,4	11.749	7
Murcia.....	8.077	2,5	8.453	12
Navarra.....	1.998	0,6	3.925	19
País Vasco.....	8.919	2,8	4.164	18
Rioja	2.270	0,7	8.925	10
Valencia	19.069	6,0	5.229	16
Ceuta	880	0,3	13.484	4
Melilla	869	0,3	16.215	1
TOTAL REGIONALIZADO	316.939	100	8.411	
No Regionalizado y extranjero	68.527			
TOTAL	385.466			

Cuadro n.º 13. Año 1982 (1)

	Inversión púb. (millones ptas.)	%	ptas/ hab.	Nº orden
Andalucía.....	81.544,2	20,8	12.660,2	8
Aragón	16.616,7	4,2	13.882,5	7
Asturias	10.923,6	2,8	9.670,7	14
Baleares	6.193,4	1,6	9.442,5	15
Canarias	22.458,3	5,7	16.421,1	4
Cantabria.....	5.075,9	1,3	9.892,3	12
Castilla-León.....	43.532,2	11,1	16.856,7	3
Castilla-La Mancha.....	22.959,8	5,9	13.929,3	6
Cataluña.....	31.781,6	8,1	5.335,6	18
Extremadura	18.693,1	4,8	17.552,7	2
Galicia	27.872,8	7,1	9.912,4	11
Madrid	53.870,4	13,7	11.493,8	9
Murcia.....	9.192,7	2,3	9.620,9	13
Navarra.....	2.846,6	0,7	5.592,5	17
País Vasco	11.170,8	2,8	5.215,6	19
Rioja	2.700,2	0,7	10.616,1	10
Valencia	23.617,6	6,0	6.476,3	16
Ceuta	991,2	0,2	15.187,5	5
Melilla	950,4	0,2	17.733,6	1
TOTAL REGIONALIZADO	392.991,5	100	10.429,0	
No Regionalizado y extranjero	72.113,7			
TOTAL	465.105,2			

No incluye el crédito extraordinario de 50.000 millones de ptas. que se incorporó al Presupuesto después de su aprobación. Incluye 2.239M consignados en el capítulo 8 de los organismos Autónomos MERCOSA y CAT; 945,6 M para gastos de funcionamiento de la Junta de Construcciones y equipo escolar; y finalmente, 1.200 M consignados como transferencia a Empresas. Todos estos importes se han incluido en estas columnas ya que, aunque no se trate de transferencias a entes territoriales, si que forman parte del FCI.

Cuadro n.º 14. Año 1982

	FCI				FUFRA FCI			
	millones ptas.	%	ptas./hab.	N.º orden	millones ptas.	%	ptas./hab.	N.º orden
Andalucía	47.102,9	26,1	7.313,0	3	34.441,3	16,2	5.347,2	13
Aragón	4.385,4	2,4	3.663,8	11	12.231,3	5,8	10.218,7	3
Asturias	4.686,6	2,6	4.149,0	9	6.237,0	2,9	5.521,6	12
Baleares	1.966,9	1,1	2.999,0	13	4.226,5	2,0	6.443,7	10
Canarias	12.170,2	6,8	8.898,6	2	10.288,1	4,8	7.522,5	7
Cantabria	1.470,4	0,8	2.965,6	16	3.605,5	1,7	7.026,7	8
Castilla-León	16.872,4	9,4	6.531,7	5	26.659,8	12,5	10.320,7	2
Castilla-La Mancha	11.908,5	6,6	7.224,6	4	11.051,3	5,2	6.704,6	9
Cataluña	13.648,7	7,6	2.291,4	18	18.132,9	8,5	3.044,2	17
Extremadura	14.690,8	8,2	13.794,6	1	4.002,3	1,9	3.758,1	14
Galicia	17.618,0	9,8	6.265,5	7	10.254,8	4,8	3.646,9	15
Madrid	9.476,3	5,3	2.021,9	19	44.394,1	20,9	9.471,9	5
Murcia	3.652,3	2,0	3.822,4	10	5.540,4	2,6	5.798,5	11
Navarra	1.475,9	0,8	2.899,6	15	1.370,7	0,6	2.292,9	18
País Vasco	5.957,1	3,3	2.781,3	17	5.213,7	2,4	2.434,2	19
Rioja	738,1	0,4	2.901,9	14	1.962,1	0,9	7.714,2	6
Valencia	11.509,1	6,4	3.156,0	12	12.108,5	5,7	3.320,3	16
Ceuta	325,2	0,2	4.982,8	8	666,0	0,3	10.204,7	4
Melilla	345,2	0,2	6.441,1	6	605,2	0,3	11.292,5	1
TOTAL REGIONALIZADO	180.000,0	100	4.776,8		212.991,5	100	5.652,3	
No Regionalizado y extranjero					72.113,7			
TOTAL	180.000,0				285.105,2			

Cuadro n.º 15. Año 1983

	Inversión púb. (millones ptas.)	%	ptas./hab.	N.º orden
Andalucía	104.372,0	21,5	16.204,3	3
Aragón	18.654,9	3,9	15.583,6	7
Asturias	11.226,9	2,3	9.939,2	15
Baleares	8.567,6	1,8	13.062,2	10
Canarias	29.939,2	6,2	21.891,0	2
Cantabria	6.415,8	1,3	12.503,6	14
Castilla-León	42.430,6	8,8	16.426,0	4
Castilla-La Mancha	24.932,7	5,1	15.126,2	6
Cataluña	37.830,8	7,8	6.351,2	18
Extremadura	25.428,7	5,2	23.877,4	1
Galicia	40.242,2	8,3	14.311,3	9
Madrid	66.133,6	13,6	14.110,3	8
Murcia	11.701,1	2,4	12.246,2	13
Navarra	3.742,5	0,8	7.352,6	17
País Vasco	12.783,8	2,6	5.968,7	19
Rioja	3.360,9	0,7	13.213,7	11
Valencia	35.995,4	7,4	9.870,5	16
Ceuta	1.074,2	0,2	16.459,3	5
Melilla	723,5	0,1	13.450,0	12
TOTAL REGIONALIZADO	485.556,4	100	12.885,5	
No Regionalizado y extranjero	100.310,7			
TOTAL	585.867,1			

Cuadro n.º 16. Año 1983

	FCI				FUFRA FCI			
	millones ptas.	%	ptas./ hab.	N.º orden	millones ptas.	%	ptas./ hab.	N.º orden
Andalucía	54.746,7	26,8	8.499	4	49.625,3	17,6	7.705	11
Aragón	4.582,4	2,2	3.828	15	14.072,5	5,0	11.757	2
Asturias	4.674,0	2,3	4.138	10	6.552,9	2,3	5.801	15
Baleares	2.157,9	1,1	3.290	14	6.409,7	2,3	9.772	5
Canarias	13.728,0	6,7	10.038	2	16.211,2	5,8	11.853	1
Cantabria	1.584,7	0,8	3.088	11	4.831,1	1,7	9.415	7
Castilla-León	18.051,3	8,8	6.988	8	24.379,3	8,7	9.438	6
Castilla-La Mancha	13.438,9	6,6	8.153	5	11.493,8	4,1	6.973	12
Cataluña	16.003,6	7,8	2.687	17	21.827,2	7,8	3.664	18
Extremadura	15.578,1	7,6	14.628	1	9.850,6	3,5	9.250	8
Galicia	21.750,5	10,7	7.735	6	18.491,7	6,6	6.576	14
Madrid	11.694,1	5,7	2.495	19	54.439,5	19,3	11.615	3
Murcia	4.163,4	2,0	4.357	9	7.537,7	2,7	7.889	10
Navarra	1.323,6	0,6	2.600	18	2.418,9	0,9	4.752	16
País Vasco	6.853,0	3,4	3.200	12	5.930,0	2,1	2.769	19
Rioja	707,7	0,3	2.782	16	2.653,2	0,9	10.431	4
Valencia	11.960,5	5,9	3.280	13	24.034,9	8,5	6.591	13
Ceuta	505,3	0,2	7.742	7	568,9	0,2	8.717	9
Melilla	495,5	0,2	9.246	3	228,0	0,1	4.254	17
TOTAL REGIONALIZADO	204.000,0	100	5.414		281.556,4	100	7.472,3	
No Regionalizado y extranjero					100.310,7			
TOTAL	204.000,0				381.867,1			

Cuadro n.º 17. Año 1984

	Inversión púb. (millones ptas.)	%	ptas./ hab.	N.º orden
Andalucía	114.053,5	21,8	17.707	5
Aragón	23.596,5	4,5	19.714	2
Asturias	15.742,2	3,0	13.937	14
Baleares	9.838,4	1,9	15.000	10
Canarias	22.852,7	4,4	16.710	6
Cantabria	7.451,2	1,4	14.522	11
Castilla-León	45.949,0	8,8	17.788	4
Castilla-La Mancha	30.762,7	5,9	18.663	3
Cataluña	44.434,6	8,5	7.460	18
Extremadura	27.710,9	5,3	26.020	1
Galicia	37.196,6	7,1	13.228	15
Madrid	71.256,5	13,6	15.203	9
Murcia	13.535,4	2,6	14.166	12
Navarra	6.297,3	1,2	12.372	16
País Vasco	15.755,3	3,0	7.356	19
Rioja	3.560,6	0,7	13.999	13
Valencia	31.793,9	6,1	8.718	17
Ceuta	1.061,6	0,2	16.266	7
Melilla	820,1	0,1	15.302	8
TOTAL REGIONALIZADO	523.669,0	100	13.897	
No Regionalizado y extranjero	109.850,0			
TOTAL	633.519,0			

Cuadro n.º 18. Año 1985 (1)

	Inversión púb. (millones ptas.)	%	ptas./ hab.	N.º orden
Andalucía	113.816,6	22,3	17.670	7
Aragón	22.869,3	4,5	19.106	4
Asturias	14.272,2	2,8	12.635	14
Baleares	9.259,0	1,8	14.116	12
Canarias	22.721,3	4,5	16.613	10
Cantabria	9.031,2	1,8	17.601	8
Castilla-León	47.925,2	9,4	18.553	5
Castilla-La Mancha	29.758,6	5,8	18.054	6
Cataluña	42.742,7	8,4	7.176	17
Extremadura	28.680,0	5,6	26.930	2
Galicia	38.565,2	7,6	13.715	13
Madrid	59.211,5	11,6	12.633	15
Murcia	14.322,2	2,8	14.989	11
Navarra	3.469,1	0,7	6.815	18
País Vasco	11.070,4	2,2	5.169	19
Rioja	4.246,9	0,8	16.697	9
Valencia	34.509,8	6,8	9.463	16
Ceuta	1.896,7	0,4	29.062	1
Melilla	1.273,0	0,2	23.753	3
TOTAL REGIONALIZADO	509.640,9	100	13.525	
No Regionalizado y extranjero	158.589,7			
TOTAL	668.230,6			

(1) Para poderlo comparar con los años anteriores se ha tenido que sumar la inversión de reposición incluida en el coste efectivo de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas. En los presupuestos anteriores a 1985, esta inversión se incluía en el capítulo VI de inversión real de la Administración Central.

Cuadro n.º 19. Año 1984

	FCI				FUFRA FCI			
	millones ptas.	%	ptas./ hab.	N.º orden	millones ptas.	%	ptas./ hab.	N.º orden
Andalucía	57.676,3	27,6	8.955	3	56.377,2	17,9	8.753	12
Aragón	5.179,6	2,5	4.327	9	18.416,9	5,9	15.386	1
Asturias	4.499,8	2,1	3.984	11	11.242,4	3,6	9.953	8
Baleares	2.214,8	1,0	3.377	13	7.623,6	2,4	11.623	3
Canarias	11.077,8	5,3	8.100	5	11.774,9	3,7	8.610	14
Cantabria	1.705,6	0,8	3.324	14	5.745,6	1,8	11.197	5
Castilla-León	19.116,2	9,1	7.400	8	26.832,8	8,5	10.388	7
Castilla-La Mancha	15.241,3	7,3	9.247	2	15.521,4	4,9	9.417	11
Cataluña	17.331,3	8,3	2.910	16	27.103,3	8,6	4.550	18
Extremadura	15.961,3	7,6	14.988	1	11.749,6	3,7	11.033	6
Galicia	21.194,7	10,1	7.537	6	16.001,9	5,1	5.691	16
Madrid	11.299,2	5,4	2.411	19	59.957,3	19,1	12.793	2
Murcia	4.407,2	2,1	4.211	10	9.128,2	2,9	9.553	10
Navarra	1.369,2	0,7	2.690	18	4.928,1	1,6	9.682	9
País Vasco	6.647,5	3,2	3.104	15	9.107,8	2,9	4.252	19
Rioja	678,6	0,3	2.703	17	2.873,0	0,9	11.296	4
Valencia	12.420,4	5,9	3.406	12	19.373,5	6,1	5.312	17
Ceuta	490,5	0,2	7.516	7	571,1	0,2	8.751	13
Melilla	479,7	0,2	8.951	4	340,4	0,1	6.352	16
TOTAL REGIONALIZADO	209.000,0	100	5.546		314.669,0	100	8.351	
No Regionalizado y extranjero					109.850,0			
TOTAL	209.000,0				424.519,0			

Cuadro n.º 20. **Año 1985**

	FCI				FUFRA FCI			
	millones ptas.	%	ptas./ hab.	N.º orden	millones ptas.	%	ptas./ hab.	N.º orden
Andalucía	56.849,6	27,7	8.826	5	56.967,0	18,7	8.844	12
Aragón	5.058,6	2,5	4.426	10	17.810,7	5,8	14.880	2
Asturias	4.428,4	2,2	3.920	11	9.843,8	3,2	8.715	13
Baleares	1.747,6	0,8	2.664	18	7.511,4	2,5	11.452	7
Canarias	9.602,8	4,7	7.021	8	13.118,5	4,3	9.592	11
Cantabria	1.814,7	0,9	3.537	12	7.216,5	2,4	14.064	3
Castilla-León	19.120,2	9,3	7.402	7	28.805,0	9,5	11.151	8
Castilla-La Mancha	15.569,2	7,6	9.446	4	14.189,4	4,7	8.680	14
Cataluña	17.642,3	8,6	2.962	14	25.100,4	8,2	4.214	17
Extremadura	14.711,0	7,2	13.813	1	13.969,0	4,6	13.117	6
Galicia	21.759,1	10,6	7.738	6	16.806,1	5,5	5.977	16
Madrid	10.940,2	5,3	2.334	19	48.271,3	15,9	10.299	10
Murcia	4.455,0	2,2	4.662	9	9.867,2	3,2	10.327	9
Navarra	1.380,5	0,7	2.712	17	2.088,6	0,7	4.103	18
País Vasco	7.262,5	3,5	3.391	13	3.807,9	1,2	1.778	19
Rioja	687,4	0,3	2.702	16	3.559,5	1,2	13.995	4
Valencia	10.798,4	5,3	2.961	15	23.711,4	7,8	6.502	15
Ceuta	641,6	0,3	9.831	3	1.255,1	0,4	19.231	1
Melilla	530,9	0,3	9.906	2	742,1	0,2	13.847	5
TOTAL REGIONALIZADO	205.000,0	100	5.440		304.640,9	100	8.084	
No Regionalizado y extranjero					158.589,7			
TOTAL	205.000,0				463.230,6			

BIBLIOGRAFÍA

- ALBERDI LARIZGOITIA, A. (1986): «Multiplicadores de financiación. Una introducción al análisis de la metodología del cupo». (No publicado), agosto.
- ALBINANA GARCÍA QUINTANA, C. (1981): «Financiación de las Comunidades Autónomas, en Curso de Sistema Fiscal». Instituto de Estudios Fiscales.
- ARMET COMA, L. y CASTELLS OLIVERES, A. (1983): «Aproximación crítica al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas», *Hacienda Pública Española*, número 80.
- ARMET, L. y CASTELLS, A. (1985): «El fin del período transitorio», en *El País*, 26 de marzo.
- BLANCO MAGADAN, J.A. y LÁZARO ARAUJO, L. (1982): «Autonomía, solidaridad y Fondo de Compensación Interterritorial». VIII Reunión de Estudios Regionales, Bilbao 10-11 y 12 de noviembre.
- COMUNITAT AUTÓNOMA DE LES ILLES BALEARS (1983): «Financiación del proceso autonómico balear». Conselleria d'Economia i Ha-senda.
- DE JUAN Y PEÑALOSA, J.L. (1979): «El principio de solidaridad interregional. El principio de solidaridad y la regionalización de los impuestos», en *Documentación Administrativa*, número 181. Secretaría General Técnica - Presidencia del Gobierno. Madrid.
- EDITORIAL CIVITAS (1986): «Hacienda de las Comunidades Autónomas». Biblioteca de legislación. Madrid.
- ESTRADA MARTÍNEZ, C. (1985): «El fin del período transitorio», en *El País*, 26 de marzo.
- ESCRIBANO SAEZ, C. y MARTÍN ACEBES, A. (1983): «Financiación de las Autonomías: efectos financieros del porcentaje de participación», en *Hacienda Pública Española*, número 80.
- FERNÁNDEZ FONTECHA, M. (1984): «Financiación de las Comunidades Autónomas y descentralización financiera», en *Información Comercial Española*, número 606. Ministerio de Economía y Hacienda.
- FERNANDEZ NAVARRETE, D. (1983): «Espacio económico y cesión de competencias a las Comunidades Autónomas», en *Presupuesto y Gasto Público*, número 16.
- FERRERIRO LAPATZA, J. (1983): «La financiación de las Autonomías», en *La España de las Autonomías*, Espasa - Calpe, Madrid.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (1983): «La inversió pública per les regions dins del Pressupostos Generals de l'Estat», en Nota d'economia, número 9. Departament d'Economia y Finances
- GENERALIDAD DE CATALUÑA (1985): «Libro Blanco de la Generalidad de Cataluña sobre la financiación autonómica». Departamento de Economía y Finanzas. Barcelona.
- GENERALITAT VALENCIANA (1986): «El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas», en *Bulletí d'economia*, n.º 28, abril.
- GALARRAGA, X. (1982): «El actual Fondo de Compensación Interterritorial: una visión discrepante. VIII Reunión de Estudios Regionales, Bilbao 10 - 11 y 12 de noviembre.
- INFORME DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS SOBRE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (1981): «Centro de Estudios Constitucionales».
- LASARTE, J. (1979): «La financiación de las Comunidades Autónomas» en *Documentación Administrativa*, número 181. Secretaría General Técnica - Presidencia del Gobierno. Madrid (*)
- LINARES MARTÍN DE ROSALES, J. y RODRÍGUEZ CATIUELA, E.J. (1984): «El Impuesto sobre el Valor Añadido y las Comunidades Autónomas». Diputación General de Aragón. Departamento de Economía y Hacienda.
- LINARES MARTÍN DE ROSALES, J. (1981): «Régimen financiero de las Comunidades Autónomas españolas». Diputación General de Aragón.
- LÓPEZ NIETO, A. y FERNANDEZ RODRÍGUEZ, F. (1981a): «Relaciones entre una Ley Orgánica y una Ley Ordinaria: La Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial». *Ponencia presentada en las Segundas Jornadas sobre Aspectos Presupuestarios y Financieros de las Comunidades Autónomas*, Universidad Menéndez Pelayo, Toledo, diciembre de 1981.
- (1981b): «Un examen del Proyecto de Ley del Fondo de Compensación», en *Situación*, número 4, Banco de Bilbao. (1981c): «La Solidaridad y el Desarrollo Regional en la Constitución y en la LOFCA», en *La España de las Autonomías*, Espasa-Calpe. Madrid. (1981d): «Financiación de las Comunidades Autónomas». «Situación» número 3, Banco de Bilbao. (1982a): «Significado económico del Fondo de Compensación Interterritorial». VIII Reunión de Estudios Regionales. Una versión posterior de este trabajo apareció en *Hacienda Pública Española*, n.º 84, 1983. (1982b): «Apariencias y realidades del Fondo de Compensación Interterritorial», en *El País*, 4 de marzo.
- LILLO PÉREZ, J.M. (1984): «La política de endeudamiento de las Comunidades Autónomas en el contexto de su esquema de financiación», *Simposio sobre la economía y las administraciones territoriales*. Burgos.
- LLUCH DE ANDRÉS, J. (1983): «El coste efectivo global de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas», en *Presupuesto y Gasto Público*, número 16.
- MALUQUER I AMOROS, S. (1983): «La incorporación del FCI dentro de la dinámica presupuestaria y de programación de una administración autonómica». IX Reunión de Estudios Regionales. Santiago de Compostela.
- MARTÍNEZ ESTEVEZ, A. (1982a): «La polémica sobre el Fondo de Compensación Interterritorial», en *El País*, 4 de agosto.

- (1982b): «El F.C.I. como mecanismo de distribución». VIII Reunión de Estudios Regionales, Bilbao 10-11 y 12 de noviembre.
- MELGUIZO SÁNCHEZ, A. (1985): «La financiación de las Comunidades Autónomas: una nota sobre el coste efectivo», en *Economistas*, número 17. Colegio de Economistas de Madrid.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1983): «Concierto Económico entre el Estado y el País Vasco. El debate en las Cortes Generales». Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales. Secretaría General Técnica - Servicio de Publicaciones. Madrid.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1985): «Ley del Fondo de Compensación Interterritorial. El debate en las Cortes Generales». Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales. Madrid.
- MINISTERIO DE HACIENDA (1982): «Método para el cálculo del coste de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas». (Aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en sesión Plenaria el día 18 de febrero de 1982). Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.
- MOLINA DEL POZO, C.F.; PALOMO DELGADO, F.; y SAIZ RAMÍREZ, J.A. (1982): «Breve descripción del Fondo de Compensación Interterritorial: algunas experiencias europeas». VIII Reunión de Estudios Regionales. Bilbao 10-11 y 12 de noviembre.
- OLSON, M. (1981): «Principios generales ilustrativos a la hora de descentralizar el Gobierno, con especial referencia a las Comunidades Autónomas en España», en *Presupuesto y Gasto Público*, número 10.
- PEDROS, A. (1984): «Los fondos de compensación interterritorial. Una evaluación de la política fiscal para el desarrollo regional», en *Aspectos regionales de la Política Fiscal*, (R.A. Musgrave). Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- PUIG Y BASTARD, P. (1983): «La experiencia de tres años de aplicación del Fondo de Compensación Interterritorial: un punto de vista técnico». IX Reunión de Estudios Regionales. Santiago de Compostela.
- PUIG Y BASTARD, P. (1984): «La perspectiva autonómica sobre el control de la inversión pública», en *El País*, 20 de agosto.
- RECORDER DE CASSO, E. (1982): «Crónica parlamentaria: El Fondo de Compensación Interterritorial», en *Presupuesto y Gasto Público*, número 12.
- TREBOLLE, J. (1981a): «Los mecanismos de nivelación financiera en España», en *Curso de Sistema Fiscal español*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- XUNTA DE GALICIA (1985): «Financiación de las Comunidades Autónomas. Propuestas para abordar el período definitivo». Consellería de Economía y Hacienda». Santiago de Compostela.