



CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y  
Cooperativa, nº 1, junio-septiembre 1987, pp. 81-97

# La financiación de las comunidades autónomas durante el periodo 1987- 1991: Un comentario crítico

Miguel Roig alonso  
Profesor titular de Economía Aplicada  
Universitat de València

CIRIEC-España, revista de economía pública, social y cooperativa  
ISSN: 0213-8093. © 1987 CIRIEC-España  
[www.ciriec.es](http://www.ciriec.es)    [www.uv.es/feciriec](http://www.uv.es/feciriec)

# **LA FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS DURANTE EL PERIODO 1987-1991: UN COMENTARIO CRITICO**

**Miguel Roig Alonso**

**Profesor Titular de Economía Aplicada  
Universitat de València**

La Constitución española de 1978 establece las bases de la organización territorial del Estado de forma suficientemente general como para que el principio de Autonomía de las Comunidades Autónomas pueda hacerse efectivo mediante diversos sistemas, que incluyen tanto el de concierto o convenio -que en la actualidad se aplican al País Vasco y Navarra- como el que con carácter general, y con un cierto grado de ambigüedad, se prevé en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, de 1983, al que se refieren igualmente los Estatutos de las Comunidades Autónomas de régimen común.

Miguel Roig Alonso es profesor de Economía aplicada de la Universitat de València.

Además de investigar desde hace nueve años la problemática del Federalismo Fiscal y Haciendas Locales -sobre la que ha realizado numerosas publicaciones- se viene ocupando en los últimos dos años de los problemas básicos de la Hacienda y de la Economía del Sector Público.

## La LOFCA y el período transitorio.

*El período transitorio de la LOFCA ha permitido iniciar un proceso de descentralización de los ingresos y gastos del Estado Español.*

(1) J.M. Basáñez: "La financiación de las Comunidades Autónomas", *Situación*, nº 4, 1986, Banco de Bilbao, páginas 63 a 65.

(2) M. Roig: "La financiación de las autonomías y la solidaridad entre Administraciones Públicas", *Hacienda Pública Española*, nº 95, 1985, páginas 159 y 160.

(3) Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales: *Método para la Aplicación del Sistema de Financiación de las Autonomías en el Período 1987-1991*, Madrid, 7 de noviembre de 1987.

Aun cuando la consistencia interna entre la Constitución, la LOFCA, los Estatutos de las Comunidades Autónomas, la Ley del Fondo de Compensación Internacional y otras normas no ha sido siempre rigurosa ni afortunada (1), el desarrollo de la fase transitoria de la LOFCA ha permitido iniciar un importante proceso descentralizador a nivel intermedio de los ingresos y gastos públicos del Estado Español, que responde tanto a razones históricas de tipo político como a exigencias técnicas de eficacia económica y a un intento de aproximación paulatina a modelos europeos con los que el Estado español aspira a homologarse. Pero, al mismo tiempo, ha puesto de manifiesto importantes y diversos problemas, ampliamente conocidos y debatidos, causantes de las disfunciones del sistema provisional de dicha fase, y que aquí evitamos reiterar en honor a la brevedad(2).

Posteriormente, al concluir tal período transitorio, se ha hecho preciso pasar a la fase de aplicación plena del artículo 13 de dicha Ley, cuya redacción es suficientemente ambigua como para permitir, en principio, amplios márgenes discrecionales de pacto político dentro de la legalidad.

## El período "definitivo" de financiación.

En este contexto, el Consejo de Política Fiscal y Financiera alcanzó el 7 de noviembre de 1986 un acuerdo (3), con un período de vigencia para el quinquenio 1987-1991, que corrige, en parte, los defectos observados en el desarrollo de la fase transitoria, y cuyos principales aspectos positivos con relación a la situación anterior, desde el punto de vista de la teoría económica del federalismo fiscal, pueden resumirse en:

A) Una garantía de estabilidad de los ingresos a

La financiación de las Comunidades Autónomas durante el período  
1987-1991: Un comentario crítico

medio plazo para las Comunidades Autónomas de régimen común.

B) Un automatismo en la determinación periódica de la cuantía de la mayor parte de los mismos.

C) Un incremento -aunque reducido- del volumen de recursos totales puestos a disposición de dichas Administraciones territoriales, reflejado en el cuadro número 1.

D) Una ampliación del volumen de financiación incondicionada, y, por lo tanto, una mayor autonomía en el gasto (al haberse incluido en aquélla una parte de las transferencias de los capítulos 4 y 7 del presupuesto de gastos del Estado y del Fondo de compensación Interterritorial así como los créditos de la sección 32 de dicho documento).

E) Una integración del Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

F) Un intento -logrado parcialmente- de respetar la normativa vigente y, por tanto, de continuidad y paz jurídica.

G) Una desvinculación formal en la determinación de la cuantía de los recursos financieros correspondientes a cada Comunidad Autónoma de régimen común del coste efectivo de los servicios transferidos a la misma.

H) Una próxima cesión de tributos (como el de Actos Jurídicos Documentados, a partir de 1988, y probablemente el IVA, en su fase minorista, en el futuro) de titularidad estatal, lo que puede contribuir a incrementar el grado de corresponsabilidad financiera de las Comunidades de régimen común con el Estado.

I) Un progreso en la consolidación del incipiente Estado de las Autonomías.

A las anteriores cabe añadir otras mejoras menos sustanciales (agilización de los mecanismos de las subvenciones del Estado a las Comunidades Autónomas, consolidación de tributos cedidos antes considerados "a cuenta", vinculación de determinados recursos financieros con competencias específicas) pero asimismo importantes. Además se ha asumido el compromiso de iniciar el estudio inmediato de la naturaleza de los llamados servicios

*Un acuerdo político con aspectos técnicos positivos e importantes.*

públicos fundamentales y de la determinación de los niveles medios de su prestación con el fin de garantizar éstos.

Tal acuerdo constituye, sobre todo, una solución política que recuerda el criterio paretiano de eficacia económica al garantizar que ninguna Comunidad Autónoma de régimen común reciba menos recursos financieros que los que le correspondían en el último año de la fase transitoria de la LOFCA.

Por otra parte, el acuerdo ha debido contemplar la heterogeneidad de los ámbitos competenciales asumidos por las Comunidades Autónomas y la necesidad de contribuir por parte de éstas, en un esfuerzo solidario, a la contención del déficit estructural del presupuesto del Estado, derivado en parte del nacimiento y necesario desarrollo de este nuevo nivel de Administraciones Públicas (4).

En la nueva fase, y para distribuir entre las Comunidades Autónomas de régimen común las participaciones de éstas en los impuestos del Estado, se han utilizado, en interpretación del artículo 13 de la LOFCA, los siguientes parámetros y ponderaciones:

*PARA COMPETENCIAS COMUNES DE LAS COMUNIDADES:*

- población	59,00%
- insularidad	00,70%
- superficie	16,00%
- unidades administrativas	24,30%

- riqueza relativa	4,20%
- esfuerzo fiscal	5,00%

(4) Véase, al respecto, M. Roig: "El endeudamiento público en un contexto de federalismo fiscal: el caso español", en *La Nueva Era de la Deuda Pública en España*, Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social de la C.E.C.A., Santander, julio de 1987.

La financiación de las Comunidades Autónomas durante el período  
1987-1991: Un comentario crítico

*PARA COMPETENCIAS ESPECIFICAS  
DE EDUCACION DE LAS COMUNIDADES:*

- población	84,40%
- insularidad	3,10%
- superficie	15,00%
- constante	-2,50%

*PARA FINANCIACION TOTAL DE LAS COMUNIDADES:*

- población	73,75%
- insularidad	2,09%
- superficie	15,42%
- constante	-1,45%
- unidades administrativas	10,19%
<hr/>	
- riqueza relativa	1,99%
- esfuerzo fiscal	3,08%

Aplicados estos porcentajes a un volumen de financiación nueva fuera Fondo de 856.434,9 millones de pesetas y añadidos los 130.775,3 millones del fondo de Compensación Interterritorial, con un total de 987.210,2 millones, se obtiene el reparte que se refleja en el cuadro número 1.

Conviene dejar constancia aquí de que el acuerdo de 7 de noviembre de 1986 no fue unánime en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, ya que se rechazó por Canarias y originó las abstenciones de Galicia, Cantabria y Baleares. Sin embargo, más tarde las Comisiones Mixtas respectivas de éstas y las restantes Comunidades y del Estado negociaron nuevas y mayores cifras de participación para aquéllas, que fueron en definitiva las que se recogieron en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1987, según cuadro número 2. Por consiguiente, aquel acuerdo se "perfeccionó" políticamente por medio de estos pactos adicionales posteriores.

Así, pues, la nueva fase de la LOFCA y las cifras de recursos adicionales que la misma implica suponen, además, para las Comunidades Autónomas de régimen común un balón de oxígeno necesario con respecto a la precaria situación precedente y una esperanza de mejora de cara al futuro.

Son muchos, sin embargo, los problemas que aun

medio plazo para las Comunidades Autónomas de régimen común.

B) Un automatismo en la determinación periódica de la cuantía de la mayor parte de los mismos.

C) Un incremento -aunque reducido- del volumen de recursos totales puestos a disposición de dichas Administraciones territoriales, reflejado en el cuadro número 1.

D) Una ampliación del volumen de financiación incondicionada, y, por lo tanto, una mayor autonomía en el gasto (al haberse incluido en aquélla una parte de las transferencias de los capítulos 4 y 7 del presupuesto de gastos del Estado y del Fondo de compensación Interterritorial así como los créditos de la sección 32 de dicho documento).

E) Una integración del Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

F) Un intento -logrado parcialmente- de respetar la normativa vigente y, por tanto, de continuidad y paz jurídica.

G) Una desvinculación formal en la determinación de la cuantía de los recursos financieros correspondientes a cada Comunidad Autónoma de régimen común del coste efectivo de los servicios transferidos a la misma.

H) Una próxima cesión de tributos (como el de Actos Jurídicos Documentados, a partir de 1988, y probablemente el IVA, en su fase minorista, en el futuro) de titularidad estatal, lo que puede contribuir a incrementar el grado de corresponsabilidad financiera de las Comunidades de régimen común con el Estado.

I) Un progreso en la consolidación del incipiente Estado de las Autonomías.

A las anteriores cabe añadir otras mejoras menos sustanciales (agilización de los mecanismos de las subvenciones del Estado a las Comunidades Autónomas, consolidación de tributos cedidos antes considerados "a cuenta", vinculación de determinados recursos financieros con competencias específicas) pero asimismo importantes. Además se ha asumido el compromiso de iniciar el estudio inmediato de la naturaleza de los llamados servicios

La financiación de las Comunidades Autónomas durante el período 1987-1991: Un comentario crítico

están pendientes de resolver, y conviene hacer referencia breve aquí a algunos de ellos.

*Persisten problemas políticos y económicos.*

En primer término, la descentralización fiscal del Estado español, entendiéndolo por tal aquella situación en que los niveles subcentrales de Gobierno amplían sus capacidades de determinación de los volúmenes y composiciones de sus propios ingresos y gastos de forma incondicionada (o condicionada sólo por el marco general de la Constitución y de las leyes orgánicas del país y no por las decisiones del poder central), continúa siendo, aunque se haya progresado significativamente en su superación, un reto histórico pendiente, cuya resolución definitiva no parece cercana.

La raíz de este problema, más que económica, es de índole política. Si la descentralización ha de ser real y rondar en torno a patrones como, por ejemplo, el 50-25 por ciento propuesto en un principio para la Administración Central, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, respectivamente, o similares, el hecho fundamental es que la Administración Central ha de perder poder financiero en términos relativos y éste, por contra, ha de ser ganado por los niveles subcentrales. Por otra parte, las Comunidades pueden o deben ampliar sus competencias, en exclusiva (federalismo coordinado) o de forma compartida (federalismo cooperativo), en ámbitos tales como a) la gestión tributaria de las figuras estatales, b) las subvenciones corrientes y de capital aún no traspasadas a las Comunidades, c) las inversiones nuevas de la Administración Central, d) la gestión directa de fondos que provienen de las Comunidades Europeas, etc.

*La asunción de competencias por las comunidades Autónomas es un proceso no concluído.*

En segundo lugar, las ponderaciones de los parámetros socio-económicos sobre las que se basa el acuerdo de 7 de noviembre reflejan, sobre todo, un resultado político, y por consiguiente, carecen metodológicamente de un fundamento científico o técnico firme. Todo parece sugerir que, en lugar de deducir primero los valores de tales ponderaciones a partir de estimaciones objetivas de necesidades públicas (matizadas por el

*Las ponderaciones de los parámetros socio-económicos de la nueva fase de la LOFCA carecen de bases científicas o técnicas sólidas.*

*Los ingresos del Estado pertenecen tanto al Gobierno como a las autoridades subcentrales.*

(5) M. Roig: "Bases para un nuevo sistema de financiación de los municipios españoles", "Hacienda Pública Española, nº 101, 1986.

esfuerzo fiscal de los residentes en cada territorio) para determinar luego, en función de aquéllas, los porcentajes y las participaciones impositivas de las diversas Comunidades, se ha seguido el proceso inverso, es decir, establecimiento "a priori", y mediante negociación de carácter fundamentalmente político, de las cifras de las diversas participaciones y encaje final de todo el sistema mediante la obtención, como resultado circunstancial del cálculo, de los valores de las ponderaciones de los parámetros socio-económicos. Incluso alguno de éstos, como el número de unidades administrativas, parece haber sugerido para justificar mejor unas magnitudes políticamente predeterminadas.

En realidad, y tal como he tratado de explicar en otro lugar(5), el problema de la financiación de las Comunidades Autónomas está estrechamente interrelacionado con el de la financiación de los demás niveles de Administraciones Públicas, y la solución de ambos debe contemplarse desde una perspectiva global y simultánea. El Estado es tanto la Administración Central como los niveles subcentrales de Gobierno, y los ingresos de aquél, obtenidos a través de un sistema impositivo único basado en el principio de capacidad de pago, deben corresponder en igualdad de derecho -aunque no en las mismas proporciones- tanto a dicha Administración Central como a las demás Administraciones, sin perjuicio de que cada nivel territorial de Gobierno cuente con su propio y peculiar sistema de ingresos, de los que sean beneficiarias exclusivas sus respectivas unidades administrativas. Por consiguiente, el fondo de recursos constituido a partir del sistema impositivo del Estado ha de ser repartido, primero, entre los distintos niveles de Administraciones, y después, y dentro de cada uno de ellos, entre las diferentes Administraciones del mismo nivel en proporción a las necesidades objetivamente determinadas de tales niveles y Administraciones. Y todo ello, además, con el mayor automatismo posible.

En principio, tales necesidades objetivas, en lo que respecta a las Comunidades Autónomas, pueden clasificar-

La financiación de las Comunidades Autónomas durante el período  
1987-1991: Un comentario crítico

se en cinco grupos, a saber:

- A) Las relaciones con magnitudes de población.
- B) Las relacionadas con la extensión del territorio.
- C) Las relacionadas con el grado de desarrollo económico (medido, por ejemplo, por la renta por habitante).

D) Las relacionadas con los techos de competencias libremente asumidos por las diferentes Comunidades.

E) Las específicas de cada Comunidad: insularidad, normalización lingüística, número y dispersión de los núcleos de población (6), movimientos migratorios de ésta, accidentalidad geográfica, congestiones urbanas, etc., siempre que se demuestre mediante estudios analíticos que estas magnitudes son relevantes en la determinación de la composición y volumen de los servicios públicos.

Tales necesidades pueden obligar a definir objetivos económicos y sociales distintos y, en cierto modo, contrapuestos. Así, y en el supuesto de que, por ejemplo, una determinada Comunidad pierda población de forma constante en términos netos, corre el riesgo de arruinarse progresivamente y desertizarse finalmente. Tal región requerirá una actuación prioritaria encaminada a frenar esta descapitalización humana que se centre en las causas de la misma. Un objetivo socio-económico principal para tal Comunidad puede ser entonces la realización de inversiones públicas en infraestructura que atraigan a las empresas privadas y que incrementen el empleo en la zona. Incluso puede ser preciso que los gobiernos regionales, si la iniciativa privada se muestra insuficiente, pasen a asumir el riesgo, a través de instituciones públicas o mixtas creadas al efecto, de efectuar inversiones empresariales o directamente productivas, sustituyendo al sector privado, por lo menos hasta que éste decidida incorporarse al proceso. Evidentemente las regiones de este tipo experimentan significativas necesidades de recursos económicos derivadas de la disminución de los tamaños de sus poblaciones en relación con las extensiones de sus territorios respectivos. De ahí que tales comunidades precisen canalizar fuertes cantidades de

(6) Por ejemplo, Galicia, donde predominan el minifundismo agrario y la dispersión geográfica de la población, cuenta con más de treinta mil núcleos de población, que generan importantes necesidades de gasto público por transporte escolar, atención médica, etc.

*Los flujos demográficos desequilibrados provocan necesidades públicas tanto en las áreas de emigración como de inmigración.*

gastos públicos no para atender necesidades que son consecuencia directa de una mayor población sino para contrarrestar las causas que originan los drenajes de ésta.

Por el contrario, si otra región es polo de atracción de emigrantes, que generan en ella problemas de congestión, requerirá la prestación de nuevos servicios públicos - y/o la ampliación de los ya existentes- que guardan una relación más o menos directa con el creciente tamaño de la población (tales como educación, sanidad, urbanismo, etc.). Tal Comunidad puede sentir también necesidades de gasto público muy importantes, pero éstas ahora están directamente vinculadas al aumento y recepción de población y no a la pérdida de la misma. Y así, entre sus objetivos prioritarios, han de figurar los que son consecuencia -y no causa- de los movimientos de población.

Este ejemplo explicaría como dos Comunidades como Cataluña y Extremadura, por ejemplo, pueden precisar por motivos diferentes y, en cierto modo contrarios fuertes volúmenes de recursos económicos públicos.

En cualquier caso conviene tener siempre presente que en política económica se hace necesario identificar y separar los diferentes objetivos que se persiguen y no utilizar un mismo instrumento para dos o más de ellos simultáneamente. Lo que significa que, en términos presupuestarios, cada objetivo ha de contar con su propia y suficiente dotación para alcanzarlo en el horizonte temporal previsto. Y únicamente cuando mediante estudios sucesivos vayamos aproximándonos paulatinamente a la estimación de éstas y otras necesidades podremos contar con una base científica para conocer las magnitudes correspondientes a aquéllas, reduciendo convenientemente el riesgo de arbitrariedades que derivan de las decisiones políticas.

En tercer término, subsiste el problema de las posibles desarmonías fiscales entre las Comunidades de régimen común y las de régimen foral, que ha de ser igualmente objeto de estudio y, en su caso, corrección, sin perjuicio del mantenimiento de los sistemas de concierto y

La financiación de las Comunidades Autónomas durante el período 1987-1991: Un comentario crítico

*Los posibles desequilibrios entre las Comunidades forales y de régimen común.*

*La nueva fase de financiación de las Comunidades de régimen común supone posibles desviaciones o insuficiencias con respecto a la normativa vigente.*

convenio.

Se ha afirmado que las Comunidades forales -País Vasco y Navarra- no solamente disponen de un grado de autonomía financiera del que carecen las de régimen común sino que "los volúmenes de financiación relativos en los que se mueven son de dos a tres veces el de las Comunidades de régimen común" (7). Otras estimaciones -véase cuadro nº 3- señalan importantes diferencias entre el cupo y la aportación económica que teóricamente corresponderían al País Vasco y a Navarra en caso de homogeneidad de condiciones fiscales con el resto del territorio del Estado y las cantidades realmente contribuidas por estas Comunidades. Puesto que estas observaciones a primera vista parecen entrar en contradicción con otras manifestaciones (8), la cuestión requiere un análisis económico general y objetivo que pueda servir de documento oficial de base para la discusión y aprobación de las sucesivas leyes de establecimiento de la metodología para el cálculo de los cupos vascos correspondientes a los quinquenios 1987-1991, 1992-1996 y 1997-2001, de acuerdo con lo previsto en la Ley 12/1981, reguladora del sistema de concierto actualmente vigente.

(7) J.M. Basáñez: "La financiación de las Comunidades Autónomas", *Situación*, nº 4, 1986, página 67.

(8) Larrea, P.: "El concierto económico y el cupo vasco", *Economistas*, nº 9, 1984.

(9) Las normas de la LOFCA, de acuerdo con lo que prevé una disposición final de ésta, deben interpretarse armónicamente con los contenidos de los Estatutos autonómicos.

En cuarto lugar, hay que aludir a algunas de las posibles desviaciones o insuficiencias jurídicas y/o técnicas que se han producido en la nueva fase de financiación con respecto al conjunto de disposiciones de la LOFCA y de los Estatutos de Autonomía (9), a saber:

A) el artículo 13 de aquella Ley establece, como una de las bases para la participación de las Comunidades de régimen común en los impuestos estatales no cedidos, los índices de déficits relativos y los costes diferenciales en servicios sociales y administrativos y en infraestructuras. No obstante, es éste un parámetro que, probablemente a causa de la insuficiencia analítica de nuestra contabilidad pública regional, se ha ignorado en el acuerdo de 7 de noviembre de 1986.

B) Se ha incorporado -sin fundamento técnico explícito- un parámetro, como es el número de unidades administrativas provinciales, no previsto en modo alguno

en la LOFCA ni tampoco en ninguno de los Estatutos autonómicos. Y, por el contrario, de otras bases de reparto aprobadas en éstos (como densidad de población, tasa de emigración, etc. (10)), a pesar de tener tales Estatutos el carácter de leyes orgánicas con las que la LOFCA debe interpretarse armónicamente, se ha prescindido por completo.

C) Si bien la adición -en la fórmula de determinación del porcentaje de participación de cada Comunidad- a los impuestos no cedidos del Estado de las exacciones por Seguridad Social y Desempleo parece técnicamente correcta por el carácter coactivo de éstas y por la necesidad de contar con una base que englobando a ambos tipos de ingresos resulte más estable en el tiempo, jurídicamente tal adición puede presentar problemas en la medida en que las mencionadas exacciones no constituyen impuesto en sentido estricto. A mayor abundamiento, las cotizaciones por Seguridad Social y Desempleo no forman parte del presupuesto de ingresos del Estado sino del de la Seguridad Social.

D) La fijación, en primer término, de un límite máximo de crecimiento de las participaciones de las Comunidades en los impuestos no cedidos del Estado (constituído por la tasa de crecimiento del PIB del país con respecto a un año base) y, en segundo lugar (pero con carácter predominante, en caso de conflicto, tanto sobre aquél como sobre la tasa de crecimiento de las recaudaciones por impuestos estatales no cedidos), de una garantía mínima de crecimiento de aquellas participaciones al mismo ritmo en que lo hagan los gastos estatales equivalentes (concepto éste que, por otra parte, puede originar controversias en su definición), si bien puede ayudar a contener y reducir el déficit fiscal estructural del Estado y a asegurar a las Comunidades Autónomas una mayor estabilidad en las cuantías de sus ingresos, tampoco figura contemplada en la LOFCA. El mecanismo que suponen tales límites y su orden de operación es, además, contrario a la naturaleza del sistema definitivo configurado por dicha Ley, basado simplemente en las

participaciones en los impuestos no cedidos del Estado y en la cesión de tributos de éste a las Comunidades, pero sin limitaciones máximas ni mínimas y sin perjuicio de los demás tipos de ingresos propios de cada Comunidad.

En quinto término, el Fondo de Compensación Interterritorial continúa siendo un mecanismo con una función ambivalente: fomento del desarrollo económico de las Comunidades relativamente más atrasadas y financiación de las inversiones nuevas de todas las Comunidades. Aunque su cuantía se haya reducido, con relación a la etapa anterior, en un 25 por ciento y, por tanto, sus efectos confusos se hayan mitigado, sigue adoleciendo de la deficiente estructuración que se le impuso por ley y que reclama reforma para destinarlo a un objetivo único de desarrollo regional selectivo.

En sexto lugar, parte de las subvenciones que siguen recibéndose por las Comunidades Autónomas con el carácter de condicionadas pueden y deben perder tal condición, transformándose en incondicionadas con objeto de incrementar el grado de autonomía en el gasto de los niveles intermedios de gobierno y aproximar la descentralización fiscal española a las de otros países.

En séptimo término, las posibles infravaloraciones llevadas a cabo en el período transitorio de los costes efectivos de algunos servicios traspasados no han sido comprobadas ni corregidas de modo explícito y analítico. En todo caso parece como si las Comunidades Autónomas que insistentemente denunciaron aquéllas hubiesen aceptado finalmente, mediante negociación política con el poder central, y en sustitución de tal corrección, montantes económicos adicionales, incorporados implícitamente en los nuevos porcentajes de participación en los impuestos no cedidos del Estado. Esta solución es tan aceptable políticamente como criticable técnicamente, en la medida en que sustituye una vez más los métodos objetivos y transparentes por otros subjetivos y no siempre públicos o explícitos.

Por último, la nueva fase de la LOFCA (denominada "definitiva" impropriamente por imperativo de

*Persisten, atenuados, los defectos estructurales del Fondo de compensación Interterritorial.*

*La autonomía en el gasto requiere la transformación en incondicionadas de parte de las actuales subvenciones condicionadas.*

*Los costes efectivos de los servicios traspasados no han sido técnicamente revisados.*

*Las nueva fase de la LOFCA no es "definitiva".*

*Se carece de datos para valorar objetivamente la reducción de diferencias de recursos entre Comunidades.*

*Estudios técnicos "versus" negociaciones políticas para un futuro racional de la descentralización fiscal en el Estado español.*

la LOFCA toda vez que la estructura financiera que comporta no debería extenderse más allá de los cinco años para los que está prevista sin experimentar sensibles mejoras) reduce algo las diferencias por habitante de recursos recibidos por las distintas Comunidades en el período transitorio, lo cual puede valorarse negativamente si aquéllas están correlacionadas estrechamente con las diferencias en las necesidades públicas objetivas de las Comunidades Autónomas; y positivamente en la medida en que tal paralelismo no se registra. Y este pronunciamiento requiere asimismo estudios previos de los grados actuales de provisión de los servicios públicos regionales indispensables o convenientes para el logro de los fines que, desde diversos puntos de vista, legitiman y justifican la descentralización fiscal.

## **Conclusión.**

El paréntesis de cinco años (1987-1991) que abre el acuerdo de 7 de noviembre de 1986 debe ser aprovechado por los equipos técnicos de las distintas Administraciones autónomas así como por la del Gobierno central para elaborar y confrontar los estudios oportunos que permitan avanzar en la identificación y estimación objetiva de las necesidades públicas de los niveles intermedios de Gobierno y, por tanto, en la ponderación técnica de las bases de reparto de las recaudaciones por impuestos no cedidos del Estado, así como para abordar de forma global y meditada la resolución de los problemas pendientes de escasa autonomía en los ingresos y en los gastos públicos subcentrales, de insuficiencia financiera de Comunidades y Corporaciones Locales, de persistentes déficits fiscales del Estado, de desigual desarrollo regional y de posibles iniquidades horizontales y verticales entre Administraciones Públicas territoriales, tanto de niveles superior e intermedio como de rango local.

La financiación de las Comunidades Autónomas durante el período 1987-1991: Un comentario crítico

CUADRO Nº 1  
PROPUESTA DE FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS DE REGIMEN COMUN  
(según acuerdo de 7 de noviembre del Consejo de Política Fiscal y Financiera)

(Cifras, en millones de pesetas)

	FINANCIACION ANTERIOR					FINANCIACION NUEVA					INCREMENTOS FINANCIACION	
	COMPETENCIAS COMUNES 1	COMPETENCIAS EDUCACION 2	TOTAL F.F.F. 3=1+2	FCI 4	TOTAL 5=3+4	COMPETENCIAS COMUNES(*) 6	COMPETENCIAS EDUCACION(*) 7	TOTAL F.F.F. 8=6+7	0,75 FCI 9	TOTAL 10=8+9	ABSOLUTO 11=10-5	PORCENTUAL 12
2. CATALUÑA	24.794,9	127.605,1	152.399,9	14.665,7	167.065,6	40.917,9	140.264,6	181.182,6	10.991,8	192.174,4	25.118,8	15,04
3. GALICIA	22.698,7	65.266,3	87.965,1	20.902,8	108.867,9	27.146,4	60.074,8	87.221,1	15.667,1	102.888,2	30,4	0,03
4. ANDALUCIA	53.831,1	160.893,2	214.724,3	52.767,9	267.492,2	65.370,2	165.861,2	231.231,4	39.575,9	270.807,3	3.315,1	1,24
5. ASTURIAS	9.062,7	0,0	9.062,7	3.533,7	12.596,4	11.644,5	0,0	11.644,5	2.650,3	14.294,8	1.698,4	13,48
6. CANTABRIA	5.414,4	0,0	5.414,4	1.537,9	6.952,0	6.607,0	0,0	6.607,0	1.153,4	7.760,4	808,1	11,62
7. LA RIOJA	3.360,2	0,0	3.360,2	578,6	4.208,8	4.340,9	0,0	4.340,9	434,0	4.774,8	566,0	13,45
8. MURCIA	6.524,7	0,0	6.524,7	3.326,2	9.850,9	8.983,4	0,0	8.983,4	2.494,7	11.488,0	1.637,1	16,62
9. VALENCIA	18.747,5	78.836,2	97.583,7	11.670,4	109.254,1	27.655,4	81.507,3	109.162,7	8.752,8	117.915,5	8.661,4	7,93
10. ARAGON	18.008,6	0,0	18.008,6	3.904,3	21.912,9	19.108,7	0,0	19.108,7	2.928,2	22.037,0	124,1	0,57
11. CASTILLA-LA MANCHA	22.008,1	0,0	22.008,1	12.562,4	34.560,5	27.167,5	0,0	27.167,5	9.414,3	36.581,8	2.021,3	5,85
12. CANARIAS	11.079,5	43.662,1	54.741,7	9.001,5	63.743,2	14.420,4	43.809,9	58.230,3	6.751,1	64.981,4	1.236,3	1,94
14. EXTREMURA	12.819,0	0,0	12.819,0	14.119,3	26.938,3	16.866,7	0,0	16.866,7	10.599,5	27.466,2	517,8	1,92
15. BALEARES	5.822,8	0,0	5.822,8	1.313,4	7.136,2	6.335,1	0,0	6.335,1	985,1	7.320,1	183,9	2,58
16. MADRID	33.062,4	0,0	33.062,4	8.905,3	41.967,7	41.482,6	0,0	41.482,6	6.679,0	48.161,6	6.139,9	14,76
17. CASTILLA-LEON	36.954,6	0,0	36.954,6	15.597,7	52.552,3	40.860,5	0,0	40.860,5	11.698,3	52.558,7	6,4	0,01
TOTALES	2.844.459,2	476.263,0	760.722,2	174.367,1	935.089,3	358.917,0	497.517,9	856.434,9	130.775,3	987.210,2	52.121,0	6,85

(\*) Se incluye el 0,25 FCI correspondiente a cada Comunidad y competencia.

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales. Método para la Aplicación del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas en el Período 1987-1991, Madrid, 7 de noviembre de 1986, pág. 64.

## CUADRO Nº 2

## PREVISIONES PRESUPUESTARIAS DE FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS PARA 1987

(cifras, en millones de pesetas)

	1	2	3	4=1+2+3	5	6	7	8=4+5+6+7	DIFERENCIAS
	1	2	3	4=1+2+3	5	6	7	8=4+5+6+7	(*)
	PORTALES PARTICIPACIONES DE IMPUESTOS EN ESTATALES	TASAS PROPIAS	TRIBUTOS CEDIDOS	RECURSOS INCONDICIONADOS	SUBVENCIONES para ENSEÑANZA	F.C.I.	FEDER	RECURSOS TOTALES	DIFERENCIAS
	(*)								(*)
2. CATALUÑA	1.341.664,3	4.652,8	54.573,5	172.363,6	32.507,7	10.044,7	0,0	214.940,2	22.765,8
3. ANDALUCIA	0,921.351,4	2.112,2	12.025,0	93.913,1	7.077,0	13.482,7	4.073,6	118.560,6	9.662,4
4. ARAGON	2.261.282	6.142,7	32.099,5	236.269,3	23.165,9	36.771,4	10.731,4	307.996,0	37.163,7
5. ASTURIAS	0,067.761,9	1.127,6	6.365,4	12.794,4	0,0	2.638,3	791,5	16.224,2	1.929,4
6. CANTABRIA	0,054.634,4	393,6	2.181,8	7.242,6	0,0	1.003,6	0,0	8.246,2	463,8
7. LA RIOJA	0,032.746	2.847,7	1.833,0	4.813,1	0,0	367,7	0,0	5.210,6	546,0
8. MURCIA	0,052.727,8	487,3	4.795,2	9.796,0	0,0	2.282,4	667,7	12.756,1	1.278,1
9. VALENCIA	0,019.650,0	1.915,1	32.365,7	105.262,4	15.311,8	8.006,0	0,0	128.600,2	10.964,7
10. ARAGON	0,117.963,1	908,7	10.773,3	21.773,3	0,0	2.343,9	703,2	24.824,4	2.781,4
11. CASTILLA-LA MANCHA	0,253.967,1	1.316,3	6.744,9	29.787,5	0,0	8.079,4	2.423,6	40.290,7	3.708,9
12. CANARIAS	0,591.936,8	1.200,0	10.773,0	61.784,8	3.534,5	6.901,1	2.070,3	74.270,7	9.286,3
14. EXTREMADURA	0,1726.452	918,5	3.444,5	19.128,7	0,0	9.548,1	2.861,4	31.542,2	3.996,0
15. BALEARES	0,031.951,6	411,9	3.598,7	6.746,0	0,0	968,3	0,0	17.794,3	414,2
16. MADRID	0,474.638,4	4.593,5	0,0	42.219,7	0,0	6.576,9	0,0	51.795,6	3.634,0
17. CASTILLA-LEON	0,341.793,9	2.101,9	13.326,8	44.681,9	0,0	9.640,6	2.862,2	57.214,7	4.668,0
TOTALES	7.544.720	30.414,5	191.500,2	873.600,6	81.620,6	117.744,1	27.243,3	1.100.208,9	112.908,7

(\*) Acordados por las Comisiones Mixtas del Estado y de las respectivas Comunidades Autónomas y aprobados por Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1987 con carácter provisional hasta que el conocimiento de los ingresos tributarios ajustados estructuralmente (IAE) del Estado liquidados en 1986 permita el cálculo definitivo de tales porcentajes.

(\*\*) Esta columna recoge las diferencias entre los totales de la columna 8 del cuadro nº 2 y los de la columna nº 10 del cuadro 1. La columna 8 no incluye los tributos propios (excepto tasas) ni otras subvenciones específicas que las indicadas en el cuadro.

Fuente: elaboración propia a partir de Datos de los Presupuestos Generales del Estado para 1987 y de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales tomados de J. Solé: "El financiamiento autonómico del período 1987-1991. Análisis i valoració", Revista Económica de Banca Catalana, núm. 81, marzo-junio 1987.

La financiación de las Comunidades Autónomas durante el período  
1987-1991: Un comentario crítico

CUADRO Nº 3

APORTACIONES ECONOMICAS DE LAS COMUNIDADES DE REGIMEN FORAL  
(miles de millones de pesetas de 1986)

	IMPUESTOS CONCERTADOS	MODELO (*) REDISTRIBUTIVO	DIFERENCIAS	COMPENSACIONES			CUPOS TEORICOS	CUFO/AP.ECON PTO.EST.1986	DIFERENCIAS
				POR COM- PETENCIAS	POR FCI	POR FCI			
NAVARRA	54,4	11,0	43,4	9,4	0,9	33,1	8,0	25,1	
PAIS VASCO	284,4	102,9	181,5	41,6	4,8	135,1	97,4	37,7	
totales	338,8	113,9	224,9	51,0	5,7	168,2	105,4	62,8	

(\*) Modelo de J. Trebolle Fernández.

Fuente: "Pasado, presente y futuro de la financiación de las Comunidades Autónomas", Hacienda Pública Española, nº 101, 1986, página 444.