

AS COMUNIDADES AUTÓNOMAS E O SEU FINANCIAMENTO

RAMÓN TAMAMES GÓMEZ / ANTONIO RUEDA GUGLIERI
Fundación Hispania-Europa

Recibido: 12 decembro 1997

Aceptado: 13 xaneiro 1998

Resumo: Dende o seu inicio, amparado no título VIII da Constitución española, o proceso de descentralización política avanzou, e segue facéndose, de xeito significativo. Non pode dicirse o mesmo da descentralización económica, efectuada só de forma parcial dende a vertente do gasto. O artigo repasa a evolución dos diferentes marcos de financiamento autonómico nunha senda marcada pola insuficiencia financeira e polo endebedamento, e que veu desembocar nun novo acordo que considera a corresponsabilidade fiscal como principio básico de funcionamento: as CC.AA. non só terán o papel de gastar senón tamén, dentro dun certo ámbito, a capacidade para xestionar os seus ingresos.

Palabras Clave: Participación nos ingresos do Estado / Suficiencia financeira / Corresponsabilidade fiscal / Solidariedade interterritorial.

AUTONOMOUS COMMUNITIES AND THEIR FINANCING

Summary: The process of political decentralization has been greatly developing within the framework of Title VII of Spanish Constitution. That cannot be said about economical decentralization partly carried out from an expenditure viewpoint. This paper takes into account the development of different systems of autonomous financing marked by a trend of lack of financing resources and indebtedness that has culminated in a new agreement where fiscal responsibility is contemplated as a basic running principle: Autonomous Communities will not only play the role of spending, but also, within certain limits, the capacity to administer their income.

Keywords: Share in the national income / Adequacy of financing / Joint fiscal responsibility / Interterritorial solidarity.

O MARCO POLÍTICO E A REXIONALIZACIÓN ATA 1978

A pesar do carácter pretendidamente unitario que en España tivo o Estado dende os primeiros Borbón, e que se viu consolidado plenamente no primeiro tercio do século XIX —sendo a provincialización de Javier de Burgos en 1833 todo un símbolo da diversidade do noso país—, foi sempre un feito indiscutible a acusada diferenciación existente en tantos aspectos: histórico, lingüístico, cultural e económico.

A raíz deses feitos diferenciais hai que buscala na formación histórica de España ó longo de oito séculos de Reconquista, de avance da fronteira dos reinos cristiáns cara ó sur, en tanto que entre eles se producían toda unha serie de fenómenos de tensión e achegamento, con períodos de integracións e separacións máis ou menos duradeiras. Todo ese complexo desenvolvemento histórico culminou na unidade lograda polos Reis Católicos. Unha unidade de carácter persoal, que non se converteu

en auténtica unión institucional, é dicir, con institucións comúns para tódolos reinos que formaban España, senón moi lenta e tardiamente .

A unidade institucional foi labrándose no curso dun longo proceso de erosión das particularidades rexionais, que comezou coa segunda Irmandade Galega reprimida polos Reis Católicos antes de 1492 e á que seguiu a derrota das Comunidades de Castela (1521), que significou o recorte das liberdades no mesmo centro do país. A homoxeneización ou "harmonización", como diríamos hoxe en termos da teoría da integración, consolidouse co trazado actual das provincias, levado a cabo por Javier de Burgos en 1833; con toda unha serie de operacións intermedias nos séculos XVII e XVIII que significaron a abolición das liberdades tradicionais de Aragón, Valencia, Cataluña e Baleares, e que culminaron en 1839 e 1841 coa supresión de toda unha serie de aspectos dos foros vascos e coa integración plena de Navarra, respectivamente.

Economicamente, foron as reformas monetaria, fiscal e arancelaria, os códigos uniformes de mediados do século XIX e a construción da rede ferroviaria os elementos que fixeron xurdi-lo verdadeiro mercado nacional español. Ata ese momento, para a maioría dos produtos non se pasara na práctica dunha simple xuxtaposición de pequenos mercados, debido ás dificultades de transporte e ás diferentes regulamentacións que persistían.

Coa instauración efectiva dun marco institucional común, todo tendeu a uniformarse. A política económica centralizouse por completo. Os antigos reinos, agora fraccionados en provincias, perderon a súa función económica e as provincias non significaron o nacemento de unidades realmente activas a pesar da creación das deputacións provinciais; as súas facultades de decisión chegaron a facerse puramente simbólicas, agás nos casos do País Vasco e Navarra. A elaboración de tódalas decisións dalgunha importancia —incluso para a esfera simplemente municipal— pasaron a tomarse no centro.

Dende o punto de vista político, a situación de centralismo fíxose aínda máis acusada, e non é sorprendente que dende mediados do século XIX xurdiran grupos e organizacións con reivindicacións descentralizadoras máis ou menos agresivas. A teoría das nacionalidades, que naquel momento se difundiu amplamente a partir de Italia e Alemaña, tivo encaixe en España, concretamente en Cataluña e no País Vasco, e, en menor medida, en Galicia. Particularismo, rexionalismo e separatismo eran os sucesivos chanzos dunha posible evolución centrífuga fronte ó centripetismo oficial.

Non ten sentido recapitular aquí os intentos de modifica-la situación descrita nos parágrafos anteriores: a formulación federalista de Pi y Margall, a Lei de mancomunidades da monarquía (1912) e a Lei de confederacións hidrográficas da dictadura (1926). Todos estes proxectos ou tiveron unha vida real efémera ou se viron completamente desvirtuados nas súas formulacións iniciais, para finalmente desembocar

sempre nun acentuado centralismo. Sen embargo, todos eles nacían dunha realidade viva e sentida nas rexións. Non eran simplemente desexos de revivir vellas demarcacións e institucións "medievais" —como en boa parte podía selo aínda o "fuerismo" dos carlistas—, senón que aspiraban a crear un novo marco de referencia, para a distribución do poder político e económico en España, detraendo unha boa dose do que ata ese momento posuía o centralismo oligárquico e burocratizado.

Nese contexto, na xénese formal inmediata da República, o Pacto de San Sebastián, do verán de 1930, xa recolleu os elementos básicos de problemas tan ineludibles como eran os de carácter rexional. Despois, o Pacto traducíuse no artigo 11 da Constitución, aprobado provisionalmente a finais de xullo de 1931. Conforme ó cal se celebrou en Cataluña, o 3 de agosto, o primeiro dos plebiscitos sobre proxectos de estatutos rexionais, que por fin sancionaron as Cortes o 9 de setembro de 1932.

As outras rexións que en abril de 1931 se mostraban preocupadas por conseguilo seu estatuto de autonomía eran o País Vasco e Navarra dun lado, e Galicia doutro. Pero só o País Vasco conseguiría o seu estatuto, o 1 de outubro de 1936; en certo modo como recompensa oficial da República ás chamadas Provincias Vascongadas (Biscaia e Guipúscoa) por manterse leais á República.

Dende a terminación da Guerra Civil, o máis puro centralismo volveu rexer todo o comportamento do Estado español. No sucesivo, o Goberno pasou a ter poder para todo, e as deputacións e os municipios quedaron relegados a simples dependencias do executivo central. O nomeamento directo de alcaldes e concelleiros, de presidentes e membros das deputacións foi mostra expresiva diso. A Lei de réxime local de 1955, aínda que introduciu algunhas modificacións formais —relacionadas coa Lei de Cortes de 1942 nos seus aspectos de "representación" local—, non transformou nada no esencial: municipios e deputacións tiñan que seguir "pedíndolle permiso" practicamente para todo ó Goberno Civil respectivo, ó Ministerio da Gobernación ou a outras autoridades centrais.

Así as cousas, coa planificación indicativa, dende 1964, a "cuestión rexional" afrontouse simplemente coa óptica dos desequilibrios económicos interprovinciais.

En definitiva, realizáronse os correspondentes concursos para a montaxe de industrias nos *polos de desenvolvemento*, cunha serie de beneficios: os derivados da declaración de "industrias de interese preferente", subvencións do 10 ó 20% do investimento total (segundo fosen polos de desenvolvemento ou de promoción industrial), e preferencia na concesión de créditos oficiais.

Pero a política de polos non conseguiu os seus pretendidos propósitos, e o crecemento seguiu tendendo a concentrarse no cuadrante Madrid/Bilbao/Barcelona/Valencia. A crítica que había que facer ós polos era ben clara:

1) Tiñan carácter de illotes, sen relacións serias cun desenvolvemento rexional, pola súa escala simplemente municipalista.

- 2) Non se lles dotou dunha mínima organización política nin de posibilidades de autoxestión no ámbito rexional. Foron tecnocráticos (concibidos polo centralismo e administrados por simples xerentes).
- 3) Neles todo dependía da vontade privada de acollerse ou non ós concursos convocados pola Comisaría do Plan.

As *grandes áreas de expansión industrial* (GAEI) foron unha figura nova do III Plan (1972-1975), concibidas como eixes ou franxas de desenvolvemento nas que sería precisa una política de solo industrial de grande envergadura. A primeira destas GAEI asignóuselle a Galicia con 50.000 hectáreas de solo urbanizado, a segunda a Andalucía e a terceira a Estremadura. Paralelamente á posta en marcha desas áreas, formáronse as respectivas sociedades de desenvolvemento rexional —SODIGA, SODIAN e SODIEX—, constituídas polo INI e con participacións de caixas de aforro e de bancos de ámbito rexional. Coas GAEI pretendeuse dispersar máis a industria ca co anterior enfoque dos polos, adxudicando polígonos industriais a un número considerable de núcleos de poboación dentro de cada rexión. Loxicamente, estas GAEI iríanse imbricando ulteriormente cos órganos executivos das comunidades autónomas a que nos referimos despois neste mesmo capítulo.

Na categoría de plans especiais, cómpre cita-la prórroga ata 1975 dos plans de Badaxoz e Xaén (que deberían ter rematado en 1967 e 1968, respectivamente) e a vixencia, *sine die*, dos plans de Terra de Campos e do Campo de Xibraltar.

A CONSTITUCIÓN E AS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

No título VIII da Constitución (artigos 137-158) establecéronse as bases do Estado que se organiza territorialmente en municipios, provincias e comunidades; sen que as autonomías poidan implicar, en ningún caso, privilexios económicos e sociais, e co propósito de lograr un equilibrio económico reforzado co principio da solidariedade.

Dende o seu inicio o proceso descentralizador avanzou constantemente. En 1994, o 22,7% do gasto non-financeiro foi xestionado polas CC.AA., que abrangueron porcentaxes superiores ó 40% do gasto en sanidade (52,8%), educación (55,8%), agricultura (69,7 %), turismo (43 %), infraestructuras e enerxía. Esa xestión realízase a través de 74 organismos autónomos administrativos, 21 organismos autónomos comerciais, 59 entidades públicas e 272 empresas públicas.

AS CINCO VÍAS AUTONÓMICAS

Na Constitución, o estatuto pasa a se-la norma institucional básica de cada comunidade autónoma. Aínda que as sendas autonómicas se concibiron con cinco itinerarios diferentes.

A) *Nacionalidades históricas do artigo 151*. Supuxo a asunción, de inmediato, de tódalas competencias previstas no artigo 148 da Constitución —logo veremos cáles—, só con que o solicitasen os seus órganos preautonómicos.

Na disposición transitoria segunda da Constitución, previuse expresamente que ese réxime de plenitude sería para os territorios que no pasado plebiscitaran afirmativamente proxectos de estatutos de autonomía.

Con esa disposición, facíase referencia —sen necesidade de citalas expresamente— a tres rexións: Cataluña, País Vasco e Galicia, que xa antes do 18 de xullo de 1936, durante a Segunda República, votaran maioritariamente, e de forma positiva, cadanseu proxecto de estatuto.

B) *Vía especial do artigo 151* (Andalucía). A segunda clase de autonomías correspondeu ós territorios que sen plebiscitar ningún estatuto antes do 18 de xullo de 1936 escolleron a vía do artigo 151; a mesma cás nacionalidades históricas, aínda que cun maior esforzo por parte dos seus órganos preautonómicos para demostrar a forza do sentimento de autonomía.

A esixencia cifrouse en que as deputacións provinciais se pronunciaran todas a favor, e que por 3/4 (en vez dos 2/3 esixidos nas nacionalidades históricas) o fixeran os concellos representativos de máis do 50% da poboación. Todo isto seguido dun referendo *ad hoc*. Só no caso de Andalucía se escolle esta senda autonómica, con non poucos problemas para materializalo propósito.

C) *Vía lenta do artigo 143* (as doce autonomías restantes, agás Navarra). A terceira categoría de estatutos estableceuse no artigo 143 da Constitución, xeralmente coñecida como *vía lenta*. Para a súa obtención abondou o pronunciamento das deputacións e dos concellos (2/3) representativos de máis do 50 % da poboación sen necesidade de referendo. Esta fórmula resultou se-la máis fácil para as futuras CC.AA. sen forte conciencia rexionalista.

Os poderes dos organismos autonómicos por esta vía, teoricamente, non poden ser menores ca pola senda do 151, logo dun período transitorio mínimo de cinco anos; aínda que a verdade é que, pasados 17 anos de vixencia constitucional (1996), as súas competencias seguen sendo menores cás das catro CC.AA. do 151.

A esta fórmula acolléronse as doce CC.AA. distintas das tres históricas, Andalucía e Navarra.

D) *Amelloramento de Navarra*. Ademais dos tres sistemas xa examinados, no caso de Navarra previuse o amelloramento de foro (disposición transitoria 4 da Constitución). Esta particularidade foi debida a que o Reino de Navarra foi o territorio que máis tardiamente se integrou na Coroa de España (1512). E tamén ó feito de que ata unha data historicamente máis recente mantivo as súas Cortes e demais institucións públicas propias, que só se reconverteron (Deputación Foral) coa Lei paccionada de 1841, tida por moitos navarros como verdadeiro tratado internacional.

Na Lei paccionada preservouse o esencial das singularidades forais do vello país iberopirenaico. Dese modo, ó chega-lo novo réxime das autonomías en 1978, en vez de acollerse ó mecanismo do artigo 151 ou do 143 da Constitución, Navarra propuxo, e conseguiu, a referida idea do amelloramento do seu foro.

- E) *Autonomía municipal de Ceuta e Melilla*. A disposición transitoria (DT) quinta da Constitución deixou aberta a porta para a autonomía de Melilla e de Ceuta, as dúas cidades españolas no norte de África, que se incorporaron á Coroa de Castela e, en definitiva a España, no século XV e XVII, respectivamente. No caso de Ceuta pasando previamente pola soberanía portuguesa.

O longo contencioso con Marroco que, segundo se di, vería o pleno desenvolvemento autonómico das dúas cidades coma unha afronta, foi demorando a efectiva autonomización das dúas antigas prazas fortes ó outro lado do estreito e do mar de Alborán ata que finalmente, en 1995, a DT 5 se materializou en senllas cartas de autonomía municipal, en lugar de CC.AA. propiamente ditas.

AS COMPETENCIAS DAS CC.AA. FRONTE Ó ESTADO

Na Constitución estableceuse que as comunidades autónomas dispoñerían de competencias en función do seu correspondente estatuto. Teoricamente, como xa vimos, con idéntico teito autonómico para todas, ó poder pasar dos niveis de competencias do artigo 143 ós do 151 nun prazo de cinco anos.

Con carácter xeral, as competencias que poida asumir unha comunidade autónoma detállanse no artigo 148 da Constitución, de onde textualmente recollémo-las de carácter máis estrictamente económico:

- 3º) *Ordenación do territorio, urbanismo e vivenda.*
- 4º) *Obras públicas de interese da Comunidade Autónoma no seu propio territorio.*
- 5º) *As vías férreas e estradas de percorrido comprendido integramente no territorio da Comunidade Autónoma e, nos mesmos termos, o transporte levado a cabo por estes medios ou por cable.*
- 6º) *Os portos de refuxio, portos e aeroportos deportivos e, en xeral, os que non desenvolvan actividades comerciais.*
- 7º) *A agricultura e gandería, de acordo coa ordenación xeral da economía.*
- 8º) *Os montes e aproveitamentos forestais.*
- 9º) *A xestión en materia de protección do medio ambiente.*
- 10º) *Os proxectos, construción e explotación dos aproveitamentos hidráulicos, canles e regadíos de interese da Comunidade Autónoma; augas minerais e termais.*
- 11º) *A pesca en augas interiores, o marisqueo e a acuicultura, a caza e a pesca fluvial.*
- 12º) *Feiras interiores.*

13º) *O fomento do desenvolvemento económico da Comunidade Autónoma dentro dos obxectivos marcados pola política económica nacional.*

14º) *A artesanía.*

Cando menos en aparencia, a área das facultades das comunidades autónomas quedou aínda mellor demarcada dende o momento en que no artigo 149 da Constitución se definiu o campo das actividades do Estado con competencia exclusiva. Coma no caso anterior, citámo-los asuntos máis estrictamente económicos:

7º) *Lexislación laboral; sen prexuízo da súa execución polos órganos das Comunidades Autónomas.*

9º) *Lexislación sobre propiedade intelectual e industrial.*

10º) *Réxime aduaneiro e arancelario; comercio exterior.*

11º) *Sistema monetario: divisas, cambio e convertibilidade; bases da ordenación do crédito, banca e seguros.*

12º) *Lexislación sobre pesas e medidas, determinación da hora oficial.*

13º) *Bases e coordinación da planificación xeral da actividade económica.*

14º) *Facenda xeral e débeda do Estado.*

17º) *Lexislación básica e réxime económico da Seguridade Social, sen prexuízo da execución dos seus servizos polas Comunidades Autónomas.*

19º) *Pesca marítima, sen prexuízo das competencias que na ordenación do sector se atribúan ás Comunidades Autónomas.*

20º) *Mariña mercante e abandeiramento de buques; iluminación de costas e sinais marítimos; portos de interese xeral; aeroportos de interese xeral; control do espazo aéreo; tránsito e transporte aéreo; servizo meteorolóxico e matriculación de aeronaves.*

22º) *A lexislación, ordenación e concesión de recursos e aproveitamentos hidráulicos cando as augas corran por máis dunha Comunidade Autónoma, e a autorización das instalacións eléctricas cando o seu aproveitamento afecte a outra Comunidade ou o transporte de enerxía saia do seu ámbito territorial.*

23º) *Lexislación básica sobre protección do medio ambiente, sen prexuízo das facultades das Comunidades Autónomas de estableceren normas adicionais de protección. A lexislación básica sobre montes, aproveitamentos forestais e vías pecuarias.*

24º) *Obras públicas de interese xeral ou de realización que afecte a máis dunha Comunidade Autónoma.*

25º) *Bases do réxime mineiro e enerxético.*

Para aclarar-la distribución de competencias que se fixan polo xogo dos artigos 148 e 149, no apartado 3 do artigo 149 da Carta Magna dise textualmente: "As mate-

rias non atribuídas expresamente ó Estado por esta Constitución, poderán corresponder ás Comunidades Autónomas, segundo os seus respectivos Estatutos. A competencia sobre as materias que non fosen asumidas polos Estatutos de Autonomía, corresponderanlle ó Estado, e as normas deste prevalecerán, no caso de conflito, sobre as das Comunidades Autónomas en todo o que non estea atribuído á exclusiva competencia destas. O dereito estatal será, en calquera caso, supletorio do dereito das Comunidades Autónomas".

Este punto da Constitución parece o método de resolución das friccións entre o Goberno da nación e as CC.AA. Pero lonxe diso, a verdade é que se revelou como un saco sen fondo do cal ir extraendo máis e máis competencias para transferirlas ós poderes autonómicos.

A INTERVENCIÓN FEDERAL DO ARTIGO 155

No artigo 155 da Constitución —coñecido coloquialmente polos expertos en dereito político como intervención federal—, prevese o suposto de que unha comunidade autónoma non cumpra as obrigas que a Constitución e outras leis lle imponen; ou que actúe de forma que atente gravemente contra o interese xeral de España.

O Goberno, nun caso así, e logo do requirimento ó presidente da comunidade autónoma en cuestión —e no suposto de non ser atendido, coa aprobación por maioría absoluta do Senado—, pode adoptar as medidas necesarias para obrigar ás diversas autoridades da comunidade autónoma a que cumpran as súas instrucións.

Ata agora (1996), o Goberno central non invocou nunca este precepto.

O FINANCIAMENTO AUTONÓMICO

O financiamento das CC.AA. ten a súa base no artigo 157 da Constitución española, e o seu desenvolvemento na Lei orgánica 8/1980, de 22 de setembro, de financiamento das CC.AA. (LOFCA), e nos respectivos estatutos de autonomía.

A LOFCA, dictada ó abeiro do artigo 157.3 da Constitución española, establece os principios reguladores do financiamento autonómico. Como fonte principal de recursos para as CC.AA. considérase a participación nos ingresos do estado (PIE), fronte á posibilidade de desenvolver máis os ingresos impositivos propios.

A Constitución posibilita a coexistencia de dous sistemas diferentes de financiamento autonómico: o xeneralizado de *régime común* regulado na LOFCA e o *foral*; pois segundo a disposición adicional primeira, "*respectaranse os dereitos históricos dos territorios forais*", en clara alusión a Navarra e ó País Vasco.

En virtude do réxime foral, a actividade tributaria e financeira do País Vasco e de Navarra queda regulada polo sistema tradicional de *concertos e convenio económico*, respectivamente, quedando a LOFCA como norma residual e complementaria.

A característica fundamental do modelo foral é que o financiamento se produce pola *vía de ingresos tributarios* recadados no propio territorio. O País Vasco e Navarra teñen, polo tanto, administracións fiscais propias, con facultades exclusivas nos seus territorios históricos, así como unha ampla potestade lexislativa en materia fiscal. Recadan tódolos tributos (agás aduanas e IVE) e con eles financian os seus gastos públicos. As cantidades que teñen que pagarlle á Administración xeral do Estado fíxanse, pactándoas, nos *concertos* das tres provincias vascas e no *convenio* de Navarra.

No resto das CC.AA., séguese o sistema regulado pola LOFCA, e que poderíamos denominar *vía gasto*, por canto o volume de recursos que se pon a disposición de cada unha vincúlase ó custo dos servicios transferidos e asumidos.

PRINCIPIOS E CRITERIOS DE ORDENACIÓN

A coordinación da autonomía financeira das CC.AA. coa facenda estatal establécese na LOFCA, segundo os seguintes principios e criterios.

Principios

- I) O sistema de ingresos das CC.AA. non pode implicar, en ningún caso, privilexios económicos ou sociais, nin supoñe-la existencia de barreiras fiscais no territorio español.
- II) A garantía do equilibrio económico mediante a política económica xeral correspóndelle ó Estado.
- III) O sistema debe garanti-la solidariedade entre as diversas CC.AA.
- IV) Debe igualmente prover de recursos suficientes para o exercicio das competencias das CC.AA.

Criterios

- I) A política orzamentaria das CC.AA. coordínase coa do Estado a través do Consello de Política Fiscal e Financeira.
- II) A política de endebedamento das comunidades coordínase igualmente coa do Estado a través do devandito Consello.
- III) Precisan autorización do Estado as operacións de crédito no estranxeiro e a emisión de débeda ou calquera outra apelación ó crédito público das CC.AA.
- IV) Os orzamentos das CC.AA. elabóranse con criterios homoxéneos, para facer posible a súa conciliación cos orzamentos xerais do Estado.

O núcleo da Lei de financiamento das CC.AA. está constituído pola definición dos recursos de que poderán dispoñer as CC.AA.:

- 1) *Ingresos procedentes do seu patrimonio e demais bens en réxime de dereito privado.*

- 2) *Impostos propios, taxas e contribucións especiais*. Non poden recaer sobre feitos impoñibles gravados polo Estado.
- 3) *Tributos cedidos total ou parcialmente polo Estado*, que se reserva o seu establecemento e regulación en congruencia co principio de non-introducción de barreiras fiscais. As comunidades autónomas asumen, por delegación do Estado, a xestión, liquidación, recadación e inspección destes tributos.
- 4) *Recargos sobre os impostos do Estado*.
- 5) *Participacións nos ingresos do Estado* (PIE). A lei prevé unha serie de criterios sobre os que establecer esa participación.
- 6) *O produto das operacións de crédito*. Para o das operacións a prazo superior a un ano, establécense dúas limitacións: a) que o importe total do crédito se destine a gastos de investimento, e b) que o importe total de anualidades e xuros non supere o 25% dos ingresos correntes da comunidade autónoma.
- 7) *O produto das multas e sancións que se establezan no ámbito de competencia da comunidade autónoma*.

Á parte deses recursos, con carácter xeral para tódalas CC.AA. existe a posibilidade de obter ingresos, de se-lo caso, a partir doutros dous mecanismos:

- 1) As asignacións que se establezan nos orzamentos xerais do Estado para garanti-la prestación dun nivel mínimo de servizos públicos fundamentais.
- 2) As transferencias do *Fondo de Compensación Interterritorial*, con base no principio de solidariedade do artigo 158 da Constitución española.

PARTICIPACIÓN NOS INGRESOS DO ESTADO

A PIE das 15 CC.AA. de réxime común, o denominado *financiamento incondicionado*, constituíu ata 1996 a principal fonte de recursos desas comunidades, arredor dun 90%.

Nunha primeira fase transitoria, o Estado garantiu o funcionamento dos servizos transferidos, financiando o seu custo efectivo no momento da transferencia.

A partir de 1987, articulouse un novo sistema financiador, con actualización quinquenal, baseado, fundamentalmente, nas *subvencións incondicionais*, realizadas a través da participación nos ingresos do Estado segundo os criterios fixados no artigo 13 da LOFCA. As variables consideradas agrupáronse en:

- Distributivas: poboación e o seu grao de dispersión, superficie, factor de insularidade e número de unidades administrativas no territorio.
- Redistributivas: pobreza relativa e esforzo fiscal.

A ponderación desas variables é distinta segundo se trate de comunidades do artigo 147 ou do 151. No cadro 1 móstrase a diferente ponderación para os acordos de financiamento autonómico de 1986-92 e 1992-96.

Cadro 1.- O novo sistema de financiamento autonómico

CC.AA.	Cantidade de recursos ano base 1996 (mill. de ptas.)	Cantidade de recursos ano 2001 (mill. de ptas.)	Diferencia absoluta 1996-2001 (mill. de ptas.)	Diferencia relativa 1996-2001 (%)	Previsións sobre os beneficios do novo sistema*
Andalucía	740.429	1.032.821	292.392	39,49	476.000
Canarias	184.287	261.744	77.457	42,03	9.000
Cataluña	605.393	804.918	199.525	32,96	194.000
Galicia	305.941	433.746	127.805	41,77	50.000
C. Valenciana	356.116	490.127	134.011	37,63	21.000
TOTAL art. 151	2.192.167	3.023.357	831.190	37,92	750.000
Aragón	73.495	96.580	23.085	31,41	**
Asturias	53.401	70.736	17.335	32,46	10.000
Baleares	30.122	40.979	10.857	36,04	40.000
Cantabria	34.991	46.121	11.130	31,81	10.000
Cast.-A Mancha	96.511	138.241	41.730	43,24	**
Cast.-León	166.907	229.664	62.757	37,60	20.000
Extremadura	68.421	97.407	28.986	42,36	40.000
Madrid	273.196	347.652	74.456	27,25	40.000
Murcia	42.927	57.141	14.214	33,11	30.000
A Rioja	16.818	22.379	5.561	33,06	7.500
TOTAL art. 143	856.789	1.146.899	290.110	33,86	856.786
TOTAL CC.AA.	3.048.955	4.170.256	1.121.301	36,78	3.048.955

* Segundo datos facilitados por dirixentes do PP e CiU sobre o que ganhará cada comunidade respecto ó anterior sistema; ** Non ofreceron datos.

FONTE: *La cesión parcial del IRPF a las CC.AA., 1997.*

TRIBUTOS CEDIDOS E PROPIOS E TRANSFERENCIAS DA SEGURIDADE SOCIAL

Cos tres conceptos citados, complétanse os recursos de que dispoñen as CC.AA. aínda que a súa importancia fronte ós estudados anteriormente é aínda escasa: arredor dun 15% do total.

Os ingresos propios, creados por cada autonomía, son os de menor peso. Referímonos fundamentalmente ás taxas e prezos públicos, ademais dos potenciais recargos sobre os impostos estatais que, polo momento, son utilizados.

Os tributos cedidos son aqueles de carácter estatal, e a súa recadación ingrésana integramente as CC.AA.: *sucesións e donazóns, patrimonio, transmisións e actos xurídicos documentados, e taxas de xogo.*

Adicionalmente, as comunidades que teñan asumidas as competencias de sanidade perciben transferencias da Seguridade Social.

O PRINCIPIO DE SOLIDARIEDADE

Desenvólvese a través de dous mecanismos básicos, que pasamos a expoñer.

♦ *O Fondo de Compensación Interterritorial (FCI).* Na Constitución española estableceuse, no seu artigo 158, un *Fondo de Compensación Interterritorial (FCI)*,

para corrixir desequilibrios económicos entre CC.AA. O FCI destínase a gastos de investimento público e é distribuído anualmente entre as comunidades autónomas, Ceuta e Melilla, con cargo ós orzamentos xerais do Estado (OXE).

A magnitude do fondo cífrase no 35% dos gastos destinados a investimentos reais nos OXE, incluídas as do propio fondo, así como os gastos de investimento real dos organismos autónomos en favor das entidades locais con destino a proxectos de investimento. Para estes efectos, non se computan:

- Os gastos de investimento destinados á conservación, mellora e substitución do capital afecto á prestación de servicios públicos.
- Os gastos de defensa, ó se computar como consumo público.

Trala reforma adoptada o 21 de febreiro de 1990 polo Consello de Política Fiscal e Financeira das comunidades autónomas, regulada na Lei 29/1990, varias características configuran o FCI:

- Son beneficiarias as CC.AA. cunha renda por habitante inferior ó 75% da media comunitaria: Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castela-A Mancha, Castela-León, a Comunidade Valenciana, Extremadura, Galicia e Murcia.
- Sobre o anterior, establécese unha dobre corrección, ponderando a poboación relativa das CC.AA. beneficiarias, e multiplicando o resultado pola relación entre a renda por habitante nacional e a renda por habitante desas rexións.
- A distribución do FCI realízase de acordo coas seguintes variables e ponderacións:
 - a) O 87% segundo a poboación.
 - b) O 6,9% segundo a dispersión da poboación no territorio.
 - c) O 3% segundo a superficie.
 - d) O 1,6% segundo o saldo migratorio.
 - e) O 1% restante segundo o paro existente.
- A distribución así obtida sométese a unha dobre corrección redistributiva. En primeiro lugar, un 20% do FCI repártese en función inversa á renda *per cápita* de cada comunidade beneficiaria. En segundo lugar, introdúcese unha corrección por insularidade para Canarias, que ascende ó 3,21% do total do Fondo.

♦ *As transferencias en garantía dun nivel mínimo de recursos públicos.* Estas asignacións, chamadas de *nivelación*, constitúen unha transferencia específica dos OXE a aquelas CC.AA. que non poidan asegurar un nivel mínimo de prestacións no conxunto dos servicios públicos que asumiran.

Deste modo, e segundo o previsto no artigo 15 da LOFCA, o Estado debe garantir en todo o territorio español o nivel mínimo dos servicios públicos fundamentais. Ese nivel defínese como a media nacional. Posteriormente veremos cómo aínda este instrumento non se desenvolveu convenientemente.

EVOLUCIÓN DOS ACORDOS DE FINANCIAMENTO AUTONÓMICO

O SISTEMA TRANSITORIO ATA 1987

Durante a primeira metade da década dos 80, o financiamento dos servicios traspasados ás CC.AA. realizouse valorándoos ó *custo efectivo* estimado polo Estado.

Pero na medición do custo incluía-se unicamente os gastos de funcionamento, esquecéndose que sen o investimento novo, necesario para mantelos operativos, o sistema resultaba insuficiente, con dificultades financeiras en moitas comunidades. Ese *déficit* tivo que ser moitas veces cuberto co FCI, ó que se desprovía así do seu papel fundamental de reequilibrador.

O problema consistía no que se denominou *efecto financeiro*, segundo o cal os ingresos das comunidades autónomas tiñan que seguir, en calquera caso, a senda marcada polos ingresos do Estado. Iso provocaba que unha medida de austeridade fiscal consistente no incremento dos ingresos do Estado con vistas á redución do déficit se vería en gran medida limitada polo financiamento das comunidades autónomas.

PERÍODO 1987-1991

En novembro de 1986, o Consello de Política Fiscal e Financeira aprobou o *Método para la aplicación del sistema de financiación de las CC.AA. en el período 1987-1991*. En principio, tivo a virtude de significar un marco estable de financiamento. Dividíronse os recursos que hai que proporcionarlles ás CC.AA. en dous grandes bloques: o financiamento *incondicionado* e o financiamento *condicionado*.

O *incondicionado* está constituído por todos aqueles recursos sobre os que as CC.AA. gozan de plena autonomía na súa adscrición ós programas de gasto que estimen convenientes. Intégranse nel os tributos propios, os cedidos e os recargos sobre os tributos estatais.

Pola súa parte, o financiamento *condicionado* compóñeno aqueles recursos que deben obrigatoriamente adscribirse a unha finalidade específica ou á prestación dun servicio concreto. Son, fundamentalmente:

- Recursos para o financiamento dos servicios transferidos pola Seguridade Social.
- Financiamento correspondente a contratos-programa, principalmente no campo do transporte público de viaxeiros coas empresas traspasadas ás CC.AA. encargadas de prestar eses servicios.
- As subvencións xestionadas. Certos servicios transferidos polo Estado ás comunidades autónomas están relacionados con determinadas subvencións.
- Convenios de investimento conxunto.
- Recursos transferidos pola UE.
- O Fondo de Compensación Interterritorial.

Durante a referida etapa 1987-1991, persistiron dous importantes problemas:

- *Insuficiencia de recursos obtidos.* Por iso, acordouse que as transferencias por PIE que percibisen as CC.AA. se actualizarían anualmente pola taxa de crecemento dos ingresos tributarios do Estado axustados estruturalmente (ITAE); cun teito máximo igual ó crecemento do PIB nominal, e un nivel mínimo garantido consistente en que o financiamento autonómico non podería medrar por baixo da taxa de evolución do gasto equivalente do Estado.
- *Estructura de financiamento.* Mantívose case intacta a da etapa anterior, suscitando con iso a crítica de que as ponderacións utilizadas respondían máis ó intento de mante-la situación previa ca a un cálculo técnico e racional das necesidades obxectivas de gasto de cada comunidade autónoma.

Para aliviar-lo *inmobilismo lexislativo*, en 1986 incorporouse o parámetro de pobreza relativa —único en Europa e en países con estrutura máis ou menos federal—, segundo o cal a contribución dos fondos orzamentarios realizaríase en relación inversa ó nivel de renda relativo. Iso induciu un *déficit* nas autonomías máis ricas, xa que a lóxica económica establece unha relación directa —non inversa— entre niveis de renda e custo dos servizos.

O SISTEMA DE FINANCIAMENTO 1992-1996

A novidade máis importante que con este novo marco se introduciu foi a elaboración e a aprobación dun *escenario orzamentario a medio prazo*, marcándose uns límites de gasto, ingresos, déficit e endebedamento para o Estado e as CC.AA.

Pretendeuse así lograr unha maior coordinación orzamentaria, para cumprirlos compromisos de Maastricht. Co descrito *escenario*, cada comunidade autónoma tiña que presentarlle ó Goberno un *programa anual de endebedamento* que, de ser xulgado coherente, quedaría automaticamente aprobado.

No ámbito financeiro, as medidas concretáronse coa inclusión, dentro da PIE, de dous mecanismos financeiros anteriormente independentes:

- As subvencións á gratuidade da ensinanza, consolidando nunha soa administración a capacidade de decisión e a política de gasto en materia educativa.
- A denominada compensación transitoria, concibida para resolver, cando menos parcialmente, o problema do investimento novo (que antes se cargou ó FCI, *desnaturalizándoo*), e integrándoa no financiamento incondicionado.

Así mesmo, constatada a existencia dunha excesiva dispersión no financiamento por habitante do sistema anterior, buscouse no novo modelo de financiamento incondicionado incrementar de forma importante o peso da variable *poboación*.

Igualmente, a pedimento dalgunhas comunidades, introduciuse como nova variable a *dispersión da poboación*, na idea de que ese efecto comporta dificultades que poden traducirse directamente en custos máis elevados para garantir un mesmo nivel de prestacións. Con todo iso, quedou perfilado un novo modelo de PIE, que se axustou con dúas condicións de límite: a) ningunha comunidade podería medrar máis do dobre có conxunto do seu grupo, e b) ningunha comunidade podería medrar menos da cuarta parte do seu grupo.

En outubro de 1993, deuse un novo avance, ó considerarse a revisión de tres puntos conflictivos, para o estudio dos cales xa se constituíran cadanseu grupo de traballo: a) o escaso grao de corresponsabilidade fiscal, b) a ausencia de nivelacións de servicios, e c) as graves deficiencias no financiamento dos servicios sanitarios da Seguridade Social.

O grupo de traballo sobre corresponsabilidade fiscal foi o único que elaborou unha proposta que gozou de consenso, para atribuírle a cada comunidade autónoma unha participación na recadación do IRPF no seu propio territorio, como fórmula para implantar, de forma gradual, a corresponsabilidade fiscal á que posteriormente nos referiremos no apartado 4.

Iso implica un caso particular de participación da *comunidade autónoma nos tributos do Estado*, unha das opcións do artigo 13 da LOFCA, que concibe esa participación como o sinalamento, en favor de cada comunidade autónoma, dunha porcentaxe na recadación tributaria do Estado.

O acordo quedou definido así: "*A partir del 1 de enero de 1994, en los años 1994 y 1995, cada Comunidad Autónoma percibirá el 15% del importe de las cuotas líquidas del IRPF ingresadas por los residentes en su territorio, que hayan sido devengadas en el ejercicio de referencia*".

Recoñeceuse, polo tanto, en favor de cada comunidade autónoma, o dereito a percibir un 15% das cotas líquidas que os residentes no seu territorio declarasen por IRPF. Pero sempre descontando eses ingresos da PIE.

A medida estableceuse a través da posibilidade de desdobra-la participación nos ingresos do Estado en dous tramos: o primeiro, nos ingresos xerais do Estado; o segundo, no rendemento territorial do IRPF, só no caso —isto é importante— de que os seus residentes declarasen por riba dunha cantidade considerada como normativa, calculada sobre a base de 1993.

Se o cambio foi pouco importante dende o punto de vista cuantitativo (o tope de ingresos mantívose máis ou menos igual), foino moito menos dende unha óptica cualitativa, pois non afectou ó reparto das competencias na regulación e na exacción dos tributos.

A REFORMA DA CORRESPONSABILIDADE FISCAL

O sistema de financiamento autonómico parte da peculiar circunstancia política de que o proceso de formación do Estado das autonomías se produciu sen modelos

previos nos que basearse. Por iso, ensáianse medidas de financiamento sen antecedentes nas facendas públicas descentralizadas. Iso contribúe ó continuo discorrer na busca de fórmulas idóneas.

A CORRESPONSABILIDADE FISCAL

O concepto de corresponsabilidade fiscal, como principio informador do sistema de financiamento das CC.AA., atópase recollido no *Informe sobre la reforma de la imposición personal sobre la renta y el patrimonio*, de 1990.

A demanda de incrementa-lo grao de corresponsabilidade fiscal das CC.AA. pode entenderse como unha derivación natural do alto grao de competencias que estas alcanzaron nas decisións de gasto; é necesario progresar tamén na outra faceta, que é a recadación.

Pola súa parte, os cidadáns deben poder identificar non só a quen de inmediato os prové de bens e servicios, senón tamén a quen, ata agora dende máis lonxe, lles esixe as contribucións monetarias para financiarlos. O papel das CC.AA. non será só gastalas transferencias do Estado para gañar adeptos entre os votantes do seu territorio; ademais, haberán de administrar con mesura uns recursos que si comportan un custo político pola efectiva participación destas entidades na recadación/regulación fiscal.

Fronte á situación de preponderancia das transferencias do Estado fronte a recursos de propia xestión, a corresponsabilidade *plena* lograrase cando cada administración obteña os recursos que necesita para financia-los seus servicios públicos, segundo distintos graos de corresponsabilidade:

- Unha participación explícita na recadación fiscal obtida no seu territorio.
- Xestionar esas figuras tributarias respecto ós residentes.
- Intervención parcial das CC.AA. na normativa aplicable ós residentes no territorio.

No momento anterior ó xurdimento das CC.AA., o grao de descentralización en España era baixo. Dentro do gasto total da Administración central, as administracións territoriais supoñían pouco máis do 11%, mentres que a participación nos ingresos fiscais se situaba tres puntos por debaixo

A partir dos anos 80, coa instauración do réxime autonómico, a situación evolucionou, sobre todo en canto a transferencia de gasto, consolidándose unha situación de verdadeira dependencia financeira das CC.AA. fronte á Administración central.

A falta de corresponsabilidade fiscal tradúcese en problemas de asignación, falta de transparencia nos procesos de decisión pública e un nesgo, como xa comentamos, cara ó endebedamento.

O PERFIL DO ACORDO DE FINANCIAMENTO 1997-2001

Toda a dinámica descrita, referente ó financiamento autonómico, cristalizou nunha serie de propostas de reforma a raíz das eleccións do 3 de marzo de 1996. Poderíamos sintetizar en tres os fundamentos para o cambio:

- *A insuficiencia financeira do sistema*, que condena a moitas CC.AA. ó endebedamento. Aínda que o ratio débeda/ PIB pm non alcanza aínda un nivel preocupante (5,7% do PIB en 1995), hai que ter en conta que, dende a súa creación, as CC.AA. multiplicaron a súa débeda por 24. Iso sen prexuízo de recoñece-la existencia de moitas ineficiencias amparadas baixo a tradicional fórmula de *gobernar é gastar*. O endebedamento autonómico pode cualificarse de explosivo.
- *Acumulación de atrasos no envío dos fondos*, que vén efectuándose polas necesidades e ritmos recadatorios da facenda central e o Tesouro, máis que polas efectivas necesidades das autonomías.
- Se o orzamento é a expresión financeira do progreso político, cabe entender que as aspiracións dos partidos nacionalistas pasen por unha *maior capacidade reguladora* en materia tributaria.

Finalmente, o Consello de Política Fiscal e Financeira aprobou (24-IX-1996) o novo sistema de financiamento autonómico para o quinquenio 1997-2001. En resposta ás posicións descritas anteriormente, as CC.AA. serán, por primeira vez, responsables de parte dos seus ingresos pola súa autonomía (limitada) de decisión sobre certos impostos.

Basicamente, o acordo considera dotar dunha certa capacidade normativa ás CC.AA. de réxime común, sobre un tramo do IRPF recadado no seu territorio. Preéndese que, unha vez uniformizada a escala nacional a distribución de competencias, ese tramo sexa do 30%. En principio, o proceso levaríase a cabo en dous prazos. No primeiro, a partir de xaneiro de 1998, as comunidades con transferencias en educación poderán participar —á parte do 15% da cota líquida, que xa reciben— no 15% da súa base imponible de IRPF. Sobre este tramo, poderán establecer, dentro do seu territorio, regulacións no mínimo exento, nos tramos e nos tipos aplicables (estúdiase a posibilidade de admitir un tipo mínimo nacional) ou deducións na cota. En todo caso, cando menos polo momento, a competencia para a regulación da base imponible do imposto corresponderá en exclusiva ó Goberno. A segunda etapa comezará a finais de 1998, unha vez que se completara o proceso de traspaso das competencias. Daquela, todas elas poderían operar sobre o 30% da base imponible, cunha paralela redución na PIE.

Complementariamente, espérase que ó longo do quinquenio se avance igualmente na capacidade normativa sobre outras figuras impositivas: patrimonio, sucesións, transmisións patrimoniais e taxas do xogo.

Na actualidade, a participación no 15% da cota líquida do IRPF, ten uns topes máximos e mínimos. As autonomías beneficianse dos ingresos do IRPF no seu territorio na medida en que a recadación medre máis, superando a media establecida, aínda que dentro dun determinado límite (tope máximo). Cando a comunidade autónoma, pola contra, non xera suficientes ingresos a través da recadación do IRPF,

sempre en relación a un tope ou límite — neste caso mínimo —, a Administración central cobre a marxe.

Na medida en que, a xuízo dalgunhas CC.AA., do novo sistema puideran derivarse certas situacións de desequilibrio, un requisito imposto para a súa aceptación foi a inclusión de instrumentos de solidariedade e garantía, así como o mantemento de topes.

Constitúese un fondo dotado con 200.000 millóns de pesetas (para cinco anos), que garantirá un crecemento dos recursos parello para o conxunto das CC.AA. de réxime común. Así, ningunha delas terá un crecemento inferior ó 90% do tomado como media nacional, cubrindo o Estado — como sucedía antes — a diferenza.

Adicionalmente, como requisito indispensable, cífrase tamén un límite mínimo de crecemento para os recursos procedentes do IRPF, que en ningún caso deben aumentar a un ritmo menor có PIB nominal.

Finalmente, o Goberno comprometeuse en dous aspectos importantes da equidade do novo modelo: a) adoptouse formalmente o compromiso de desenvolve-lo artigo 15 da LOFCA, cunha dotación de 10.000 millóns para o Fondo de Nivelación de Servicios (incluído xa nos orzamentos de 1997); e b) así mesmo, decidiuse activar o Fondo de Compensación Interterritorial cunha cifra próxima ós 130.000 millóns de pesetas, actualizables segundo o crecemento anual do IPC nominal.

As transferencias do Estado foron en 1996 un 47,6% do total. Non obstante, preténdese que no ano 2001, as autonomías se financien nun 70% a través de ingresos que elas mesmas regulen, fronte ó 53,4% previsto para o primeiro período deste novo sistema.