

Economía política de las reformas de la financiación autonómica

Eduardo Bandrés
(Universidad de Zaragoza y Funcas)
Alain Cuenca¹
(Universidad de Zaragoza)

I.- INTRODUCCIÓN

La Constitución de 1978 estableció la autonomía financiera de las comunidades autónomas (CCAA) junto con la coordinación con la Hacienda estatal y la solidaridad entre todos los españoles (art. 156.1 CE) como principios básicos del Estado de las Autonomías. Por lo demás, se remitió a una Ley Orgánica el desarrollo del sistema de financiación (art. 157.3 CE), lo que dio lugar a la Ley 8/1980 orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). Tras un periodo transitorio, en 1986 se aprobó el primer sistema de financiación de régimen común, que sería modificado en 1992 (corregido en 1993), 1996 (corregido en 1998), 2001 y 2009. Tanto la LOFCA como las distintas reformas del sistema de financiación se apoyan en los mismos pilares: *suficiencia* en la prestación de los servicios asumidos, *autonomía* para decidir el nivel y composición de ingresos y gastos, *responsabilidad* para hacer recaer el coste de prestación de los servicios sobre los contribuyentes de cada jurisdicción, *equidad* para garantizar un nivel equivalente de servicios en todas las comunidades según sus necesidades, y *solidaridad* entre los territorios para contribuir al sostenimiento de las cargas según su capacidad fiscal.

Las aproximaciones en términos de economía política al proceso de descentralización ocurrido en España desde la aprobación de la Constitución de 1978 no son muy numerosas. En León (2009) se presenta un modelo que analiza las sucesivas negociaciones del sistema de financiación de las CCAA de régimen común anteriores a 2009, y León (2010) relaciona la asignación de transferencias intergubernamentales y la inestabilidad del sistema con la naturaleza cambiante y asimétrica del proceso de descentralización. La falta de credibilidad del gobierno central aparece como uno de los factores que determinan que, ante las necesidades presupuestarias, la estrategia de los gobiernos autonómicos se haya orientado hacia la renegociación del sistema, de modo que han preferido pedir más recursos al gobierno central –saben que los aportará– que a sus contribuyentes: es lo que algunos autores han denominado “restricción presupuestaria blanda”². Sin embargo, Simón-Cosano, Lago-Peñas y Vaquero (2014) no encuentran evidencia empírica que sustente la influencia de las variables políticas (afinidad política entre gobiernos, apoyo electoral, distancia entre partidos, etc.) en las ganancias obtenidas por las CCAA en las sucesivas reformas del sistema de financiación, pero dichas variables sí habrían tenido una notable influencia en los programas de inversión conveniados con el Estado, en los que el gobierno central tiene un mayor margen de discrecionalidad.

¹ Agradezco el apoyo económico de Funcas y del Gobierno de Aragón (Fondo Social Europeo) en el marco del Grupo de Investigación en Economía Pública de la Universidad de Zaragoza.

² Véase entre otros De la Fuente (2012).

A la luz de lo anterior, nos proponemos en este trabajo describir las negociaciones de las sucesivas reformas del sistema de financiación autonómica desde mediados de los años ochenta del siglo pasado, exponiendo el contexto político y los principales resultados de cada una de ellas (apartado II). Ello nos permitirá formular algunas hipótesis sobre los factores que determinan el proceso negociador entre el gobierno central y las CCAA de régimen común, así como de los resultados obtenidos (apartado III). Cerramos el artículo con un apartado de conclusiones.

II.- LOS ACUERDOS DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

Los procesos de reforma de la financiación autonómica han dado lugar a secuencias muy similares en el tiempo, con la periodicidad quinquenal que determina la revisión del sistema. Antes de iniciarse las negociaciones, es frecuente escuchar críticas al funcionamiento del modelo vigente cargando sobre las “insuficiencias” del sistema la responsabilidad de los problemas en la gestión de los servicios y de los resultados en términos de déficit y deuda pública. Estas críticas suelen venir acompañadas de propuestas de reforma, más o menos desarrolladas, que inciden en aquellos aspectos que benefician a los respectivos proponentes. Una vez iniciado el proceso de negociación, la interlocución con el gobierno central se materializa de forma muy diferente entre las “regiones clave” y las demás, siendo también frecuente la formación de “coaliciones regionales” basadas en intereses comunes y que sobrepasan el color político de los gobiernos. Por regla general, el proceso negociador –bilateral y bastante opaco- concluye con la elaboración de una propuesta por parte del gobierno central, que se somete a aprobación –multilateral- en el Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF). Una vez aprobado, el nuevo modelo se suscribe en el seno de una comisión mixta con el Estado, de forma que así se manifiesta la adhesión individual de cada comunidad autónoma. Es entonces el momento en el que mayoría de las regiones presenta una visión positiva del acuerdo, destacando los logros alcanzados y tratando de capitalizarlos políticamente; cabe destacar que mientras el gobierno central no ofrece estimaciones cuantitativas de los resultados, las regiones sí suelen hacerlo en términos muy favorables. Transcurridos los primeros años –a veces solo unos meses-, el modelo termina por ser de nuevo cuestionado.

El acuerdo de 7 de noviembre de 1986

El acuerdo de financiación que estableció el primer sistema definitivo para el período 1987-1991 se alcanzó bajo un gobierno del PSOE que contaba con mayoría absoluta en el Congreso (184 diputados). La mayor parte de las CCAA de régimen común eran gobernadas también por el PSOE, excepto Galicia, Cantabria y Baleares que eran gobernadas por Coalición Popular y Cataluña en la que gobernaba CiU.

El proceso de negociación entre las quince CCAA y el gobierno de la nación tuvo una notable presencia en debate público. Sirva como ilustración un artículo de prensa en el diario *El País* del 1 de septiembre de 1985 –más de un año antes del acuerdo- ante el

retraso del sistema definitivo tal como preveía la LOFCA: *“Las críticas hacia la parsimonia e indefinición del Gobierno en la resolución de este problema empiezan a arreciar, y se producen incluso desde las propias filas socialistas. En Cataluña, Jordi Pujol ha insinuado públicamente que la Generalitat puede devolver competencias a la Administración Central si no se resuelve satisfactoriamente el tema de la financiación; Ramón Trias Fargas, presidente de Convergència Democràtica de Catalunya (CDC), ha ido aún más lejos, ha acusado al Gobierno de Madrid de estar asfixiando económicamente a las autonomías, y ha llegado a afirmar en un artículo que para Cataluña sería más rentable la independencia. Los enfrentamientos del socialista andaluz Rodríguez de la Borbolla con los criterios autonómicos auspiciados desde la Vicepresidencia del Gobierno son de sobra conocidos, al igual que las discrepancias formuladas por los socialistas catalanes, y el propio Joaquín Leguina, presidente de la Comunidad de Madrid y de la Federación Socialista Madrileña, acaba de declarar que “el Gobierno sigue siendo centralista, y el Estado de las autonomías no es serio”³. No es necesario ilustrar con más ejemplos que las negociaciones de la financiación autonómica fueron, desde el comienzo, un tema político de primer orden.*

Para regular el periodo 1987-1991 se alcanzó un acuerdo el 7 de noviembre de 1986, que fue votado favorablemente por todas las CCAA de régimen común excepto Galicia, Cantabria y Baleares que se abstuvieron, y Canarias que votó en contra. El ministro de Economía y Hacienda (Carlos Solchaga) que presidía el CPFF declaró después de la reunión que la abstención de las tres CCAA *“no es política, sino que desean negociar algunos problemas peculiares que se resolverán en las Comisiones Mixtas la semana que viene”⁴*. Nótese que dichas CCAA quedaron incluidas en el sistema, lo que significa que lo aceptaron posteriormente en comisión mixta bilateral. No es fácil saber si siguieron una consigna de su partido o en efecto trataron de obtener compensaciones financieras. Dado lo exiguo de la ganancia que obtuvieron (cuadro 1), es razonable pensar que su abstención fue una decisión política del principal partido de la oposición (Coalición Popular).

Canarias votó negativamente a pesar de ser gobernada por el PSOE, lo que se justificó por la no inclusión del factor insular y no haberse tenido en cuenta el régimen económico fiscal. Posteriormente aceptó el sistema en comisión mixta bilateral, obteniendo una ganancia del 2,4%. Por su parte, el conseller de Economía de la Generalitat (Josep Maria Cullell) se mostró moderadamente satisfecho con el acuerdo⁵. Cabe deducir de esta afirmación que hubo una negociación bilateral con Cataluña, dado que el conseller se refiere a flecos que deben tener una financiación aparte y el ministro de Administraciones públicas (Joaquín Almunia) reconoce que dichas negociaciones *“se reanudarán dentro de diez o quince días”* una vez aprobado el sistema en comisión mixta bilateral por todas las CCAA. De hecho, el ministro Solchaga y el conseller Cullell se entrevistaron en privado al término de la reunión del CPFF, lo que puede entenderse como un trato de *“primus inter pares”⁶*.

³ *El País*, 1 de septiembre de 1985: http://elpais.com/diario/1985/09/01/espana/494373606_850215.html

⁴ *ABC*, 8 de noviembre de 1986, pág. 25

⁵ *La Vanguardia*, 8 de noviembre de 1986, pág. 3

⁶ *La Vanguardia* 8 de noviembre de 1986, pág. 3.

Las ganancias obtenidas por cada comunidad aparecen en el cuadro 1: el incremento total de recursos fue de unos 52.000 millones de pesetas (313,27 millones de euros), un 5,6% adicional, de los que Cataluña absorbe 48,2% que para ella representó un incremento del 15%. A mucha distancia entre las ganadoras, aparece la Comunidad Valenciana (16,6%, siendo su ganancia relativa de 7,9%) y Madrid (11,9%, siendo su ganancia del 14,8%), ambas gobernadas por el PSOE. Entre las comunidades perdedoras destacan Andalucía (PSOE), que solo se apropió el 6,4% del incremento, ganando solo un 1,2%, y Galicia, gobernada por CP, que no gana nada, a pesar de tratarse de una comunidad que había accedido a la autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución.

Cuadro 1: Ganancias en la reforma de 1986

Millones de euros	Rest. Inicial	Rest. final	Ganancia	% s/ R.I.	% s/ total gan
Cataluña	1.004,02	1.154,99	150,97	15,0%	48,2%
Galicia	654,31	654,49	0,18	0,0%	0,1%
Andalucía	1.607,66	1.627,58	19,92	1,2%	6,4%
Principado de Astur	75,71	85,91	10,21	13,5%	3,3%
Cantabria	41,78	46,64	4,86	11,6%	1,6%
La Rioja	25,3	28,7	3,4	13,4%	1,1%
Región de Murcia	59,21	69,04	9,84	16,6%	3,1%
Valenciana	656,63	708,69	52,06	7,9%	16,6%
Aragón	131,7	132,44	0,75	0,6%	0,2%
Castilla-La Mancha	207,71	219,86	12,15	5,8%	3,9%
Canarias	383,1	390,55	7,44	1,9%	2,4%
Extremadura	161,9	165,01	3,11	1,9%	1,0%
Illes Balears	42,89	43,99	1,11	2,6%	0,4%
Madrid	252,23	289,46	37,23	14,8%	11,9%
Castilla y León	315,85	315,88	0,04	0,0%	0,0%
Total CC. AA	5.620,00	5.933,23	313,27	5,6%	100,0%

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (2006)

Las cifras confirman que la negociación de 1986 fue probablemente liderada por Cataluña, que se llevó el grueso de la mejora. Ciertamente, era también la comunidad con mayor desarrollo competencial en ese momento (de entre las de régimen común), lo que podría explicar esta ganancia tan desequilibrada.

El acuerdo de 20 de enero de 1992 y 7 de octubre de 1993

El gobierno de la nación afrontó la negociación del siguiente quinquenio en una posición de menor fuerza política (el PSOE contaba con 175 diputados en el Congreso, la mitad exacta de la cámara) y con más CCAA gobernadas por el Partido Popular (siete, si incluimos Aragón, con un gobierno presidido por el PAR y apoyado por el PP). Cataluña seguía con un gobierno de CiU.

Como punto de partida de la negociación, el 6 de noviembre de 1991 se presentó un informe por parte del Estado en el CPPF sobre el funcionamiento en el primer periodo del

sistema definitivo 1987-1991. A continuación, las CCAA plantearon sus reivindicaciones, que eran diferentes entre ellas⁷. En particular, apareció la necesidad de alcanzar un acuerdo sobre financiación per cápita (asunto que ha polarizado tradicionalmente las posiciones de las CCAA) y se abrió el debate sobre la corresponsabilidad fiscal.

En otra reunión preparatoria del acuerdo, el 10 de enero de 1992, Cataluña, Madrid y Comunidad Valenciana rechazaron el nuevo incremento de recursos ofrecido por el gobierno central y la propuesta sobre la cesión del 15% del IRPF que el conseller catalán (Macià Alavedra) consideró “inconcreta”⁸. Finalmente, el 20 de enero de 1992 se aprobó el método para el nuevo quinquenio con el único voto en contra de Canarias. Todas las CCAA se mostraron satisfechas, algunas con matices. Por otra parte, en el acuerdo se incluye por primera vez una mención a la cesión del 15% del IRPF, pero solamente como un compromiso a estudiar en los meses siguientes en un grupo de trabajo entre la Administración del Estado y las CCAA. Los resultados financieros logrados por las CCAA aparecen en el cuadro 2.

Cuadro 2: Ganancias del sistema de financiación 1992

Millones de euros	Rest. Inicial	Rest. final	Ganancia	% s/ R.I.	% s/ total gan
Cataluña	2.262,65	2.365,02	102,37	4,5%	15,9%
Galicia	1.176,31	1.233,52	57,21	4,9%	8,9%
Andalucía	2.799,05	2.931,13	132,08	4,7%	20,5%
Principado de Astu	147,67	174,06	26,39	17,9%	4,1%
Cantabria	83,39	91,55	8,16	9,8%	1,3%
La Rioja	53,5	54,7	1,20	2,2%	0,2%
Región de Murcia	100,74	134,65	33,91	33,7%	5,3%
Valenciana	1.288,25	1.425,39	137,14	10,6%	21,2%
Aragón	236,39	241,67	5,28	2,2%	0,8%
Castilla-La Mancha	327,87	355,35	27,48	8,4%	4,3%
Canarias	706,68	716,09	9,41	1,3%	1,5%
Extremadura	221,37	241,15	19,78	8,9%	3,1%
Illes Balears	80,64	95,06	14,42	17,9%	2,2%
Madrid	532,84	591,47	58,63	11,0%	9,1%
Castilla y León	533,6	545,52	11,92	2,2%	1,8%
Total CC. AA	10.550,95	11.196,33	645,38	6,1%	100,0%

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (2006)

En esta ocasión los recursos totales se incrementaron un 6,1%. La Comunidad Valenciana obtuvo el 21,2% del incremento mientras Andalucía consiguió el 20,5%. Ambas comunidades eran gobernadas por el PSOE y fueron las principales beneficiarias de la negociación, mientras que Cataluña quedaba en tercer lugar apropiándose de un 15,9%, que significó un incremento del 4,5%, inferior a la media. Por su parte, Madrid (PSOE) obtenía el 9,1% del total, con una mejora sustancial para ella del 11%.

⁷ Memoria de Actuaciones. CPFF 1991, págs. 83-87.

⁸ La Vanguardia, 11 de enero de 1992, pág. 11.

El acuerdo de 1992 se reformó el 7 de octubre de 1993 para incorporar el mecanismo de corresponsabilidad fiscal con la cesión del rendimiento del 15% del IRPF. Esta modificación, aunque estaba prevista en el acuerdo de 20 de enero de 1992, fue pactada entre el gobierno de la nación y la Generalitat de Cataluña al perder aquél la mayoría en las elecciones de junio de 1993 y haber alcanzado un pacto de legislatura con CiU.

La reforma fue votada en contra por Baleares (PP), Galicia (PP) y Extremadura (PSOE, que además presentó un voto particular). Castilla y León (PP) se abstuvo y el resto de las CCAA de régimen común votaron a favor. Nótese que la modificación debía en principio ser neutral en términos financieros, pero se aceptó que las CCAA pudieran ganar en 1994 un máximo del 1% y un mínimo del 0,25%, en función de las cuotas líquidas del IRPF en su territorio. Para 1995 la ganancia máxima se elevó hasta el 2% y la mínima hasta el 0,5%.

Si bien dicho procedimiento no logró introducir una auténtica corresponsabilidad, dado que no se cedió capacidad normativa sobre el tramo del IRPF cedido, supuso un paso adelante hacia el objetivo de responsabilizar a las CCAA de régimen común respecto de sus ingresos. Y permitió visualizar la victoria de los planteamientos catalanes, en principio beneficiosos para las CCAA de mayor renta per cápita.

El acuerdo de 23 de septiembre de 1996 y de 27 de marzo de 1998

Cuando en 1996 se aborda la negociación de un nuevo sistema de financiación para el período 1997-2001, la situación política había cambiado radicalmente. El gobierno de la nación correspondía al Partido Popular, que lo había alcanzado al ganar las elecciones de marzo de ese año y tras un pacto de legislatura con CiU y el PNV. Por parte de las CCAA, la situación política se había invertido también, con diez comunidades gobernadas por el PP, tres por el PSOE, Canarias por Coalición Canaria y Cataluña seguía con un gobierno de CiU.

El nuevo sistema se aprobó en la sesión del CPFF de 23 de septiembre 1996 presidida por Rodrigo Rato con los votos a favor de todas las CCAA de régimen común, excepto las tres gobernadas por el PSOE: Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura. A la vista de los resultados no es descabellado pensar que la postura de estas tres comunidades respondió a un objetivo político de oposición al gobierno más que a un cálculo ponderado de las ganancias y pérdidas para su hacienda. Al no aceptarlo en comisión mixta quedaron excluidas del sistema, lo que sucedía por primera y única vez. Esta posición de las CCAA gobernadas por el PSOE agrandó la importancia del conflicto territorial en el debate político general⁹.

La principal novedad del acuerdo de 1996 fue la mejora sustancial en la corresponsabilidad fiscal, estableciendo capacidad normativa de las CCAA tanto sobre el tramo autonómico

⁹ El 26 de diciembre de 2001, como parte del acuerdo alcanzado para el siguiente modelo, Extremadura y Castilla-La Mancha aceptaron el sistema 1997-2001 en comisión mixta y percibieron la liquidación de los recursos de todo el quinquenio que les hubiera correspondido. Sin embargo, no aceptaron la cesión del 15% del IRPF como un recurso, de manera que lo percibieron como participación en los ingresos del Estado.

del IRPF (30% una vez se completara el traspaso de educación) como sobre los tributos tradicionalmente cedidos. Nuevamente, la comunidad que lideró la negociación fue Cataluña, que pudo hacerlo explícitamente gracias al pacto de legislatura alcanzado entre CiU y el PP. Así lo señaló el conseller catalán (Macià Alavedra) a la salida del CPFF subrayando que el pacto de legislatura se había cumplido¹⁰. En cambio, por primera vez se alcanzaba un acuerdo de financiación sin que el Estado aportara recursos adicionales, al menos en principio. Si se comparan los datos de financiación que el gobierno central propuso inicialmente con los que se aprobaron finalmente, se aprecia un incremento de la financiación de unos 51,5 millones de euros (apenas 0,28%) que se atribuyeron a CCAA que podrían verse perjudicadas por la cesión del IRPF (Cuadro 3). La negociación que se produjo en el verano de 1996 benefició principalmente a Madrid y Castilla y León, pero dejó sin incremento a Galicia, todas ellas comunidades gobernadas por el mismo partido que el gobierno central, el PP.

Cuadro 3: El sistema en el año base 1996

Millones Euros	Propuesta Inicial	Rest. final	Ganancia	% s/ total fina
Cataluña	3.638,4	3.638,5	0,1	19,86%
Galicia	1.838,6	1.838,7	0,2	10,03%
Andalucía	4.450,1	4.450,1	- 0,0	24,28%
Principado de Astu	318,4	320,9	2,5	1,75%
Cantabria	206,3	210,3	4,0	1,15%
La Rioja	98,0	101,1	3,1	0,55%
Región de Murcia	255,9	258,0	2,1	1,41%
Valenciana	2.140,3	2.140,3	-	11,68%
Aragón	438,7	441,7	3,0	2,41%
Castilla-La Mancha	580,0	580,0	- 0,0	3,17%
Canarias	1.107,6	1.107,6	-	6,04%
Extremadura	407,9	411,2	3,3	2,24%
Illes Balears	180,9	181,0	0,1	0,99%
Madrid	1.624,5	1.641,9	17,5	8,96%
Castilla y León	987,4	1.003,1	15,7	5,47%
	18.273,1	18.324,6	51,5	100,00%

Fuente: Memoria del Consejo de Política Fiscal y Financiera 1996. La propuesta inicial está en el documento de bases para la revisión que presentó el gobierno al CPFF en julio de 1996. La restricción final aparece en el acuerdo de 23 de septiembre.

El sistema se modificó por acuerdo del CPFF de 27 de marzo de 1998, supuestamente para que la reforma del IRPF proyectada por el gobierno central no perjudicara la recaudación por este impuesto en el tramo autonómico. Sin embargo, lo que se hizo realmente fue introducir una garantía de recursos desde 1997 que distorsionaba el principal objetivo del sistema en vigor: la corresponsabilidad fiscal. Así, el límite mínimo de

¹⁰ *El País* de 24 de septiembre de 1996: http://elpais.com/diario/1996/09/24/espana/843516001_850215.html

evolución de los recursos por IRPF dejó de ser el 90 por ciento del incremento del IRPF estatal y se sustituyó por el índice de incremento del PIB nominal. Además se estableció una nueva garantía para la participación en ingresos generales del Estado que tendría el mismo índice de incremento del PIB nominal, aplicándose ambas a partir de 1997. De este modo, el riesgo de las CCAA desaparecía y el incentivo a ejercer sus responsabilidades normativas al alza también.

Dicho acuerdo fue apoyado por todas las CCAA incluidas en el sistema, mientras que las comunidades socialistas de Andalucía, Castilla La Mancha y Extremadura no participaron en la votación e hicieron constar su oposición por escrito¹¹. Esta modificación tuvo escasa repercusión en los medios de comunicación, por lo que cabe deducir que no fue objeto de amplio debate público¹². Sin embargo representó una aportación de recursos adicionales notable, tal como muestra el cuadro 4, que refleja el importe acumulado de los cinco años del periodo. La segunda garantía para la participación en ingresos generales resultó innecesaria y no se tuvo que aplicar.

Cuadro 4: Garantía de evolución IRPF

Millones de euros	Garantía IRPF acum	% s/ ganancia
Cataluña	550,57	26,25%
Galicia	338,38	16,13%
Andalucía		0,00%
Principado de Ast	132,45	6,31%
Cantabria	45,94	2,19%
La Rioja	23,45	1,12%
Región de Murcia	54,50	2,60%
Valenciana	256,26	12,22%
Aragón	185,77	8,86%
Castilla-La Mancha		0,00%
Canarias	52,09	2,48%
Extremadura		0,00%
Illes Balears	0,00	0,00%
Madrid	0,00	0,00%
Castilla y León	458,12	21,84%
Total CC. AA	2.097,53	100,00%

Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Economía y Hacienda (2004)

Del cuadro 4 se deduce que las comunidades de Madrid y Baleares fueron las únicas que obtuvieron una ganancia clara de la cesión del IRPF, dado que para ellas no se activó la garantía. Además, Cataluña y Castilla y León fueron las principales beneficiarias de la garantía introducida en 1998.

¹¹ Memoria de Actuaciones CPFF 1998, págs. 7-12.

¹² No aparece esta noticia en el archivo de El País del 28 de marzo de 1998. La Vanguardia de ese día lo destaca en portada, pero lo trata después en páginas de Economía (pag. 59).

El acuerdo de 27 de julio de 2001

Al abordar la negociación del nuevo sistema de financiación que sustituiría al de 1997-2001 el gobierno central seguía siendo del Partido Popular, pero desde el año 2000 con una clara mayoría absoluta en el parlamento. En las CCAA, seis eran ahora presididas por el PSOE, Canarias seguía con presidente de Coalición Canaria, y Cataluña bajo la batuta de CiU.

El nuevo sistema se aprobó por unanimidad en el CPFF por vez primera en la historia de las reformas. A ello debieron contribuir dos hechos relevantes. En primer lugar, la experiencia de las comunidades que rechazaron el modelo anterior fue desde el punto de vista financiero notablemente perjudicial¹³. En segundo lugar, el gobierno central tenía poder político bastante para imponer su criterio y añadió recursos suficientes para obtener la aprobación de todas y cada una de las CCAA.

El modelo profundizaba en la línea maestra del anterior: la corresponsabilidad fiscal. El tramo autonómico del IRPF se elevó al 33% y se añadió una “cesta de impuestos” en forma de participaciones territorializadas en el IVA y los impuestos especiales. También se ampliaron las competencias normativas de las CCAA sobre el tramo cedido del IRPF y sobre todos los impuestos tradicionalmente cedidos. Una característica notable del nuevo sistema es que era definitivo dado que no estaba prevista su revisión y se trasladó por primera vez a una Ley específica, distinta de las leyes de cesión de tributos. Hasta entonces, los acuerdos de financiación en el seno del CPFF adquirían rango de ley a través de los presupuestos generales del Estado de cada año.

En cuanto al proceso de elaboración de la reforma, todo indica que esta se negoció en primer lugar con Cataluña y una vez diseñada en lo esencial, se extendió a las restantes comunidades en conversaciones de carácter bilateral. En el cuadro 5 aparece la parte del incremento total de recursos de la que se apropió cada comunidad, siendo Cataluña la que recibió una mayor parte de los recursos adicionales (14,2%), aunque obtuvo una mejora inferior a la media (3,1%). Otro dato que apoya la preeminencia de Cataluña es la creación del Impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos, que se instrumentó a partir de una propuesta del conseller catalán en el CPFF (Francesc Homs), apoyada por el gobierno (Cristóbal Montoro presidía el Consejo), visualizando así un pacto más amplio con CiU.

¹³ Tal como se señalaba en *El País* de 28 de julio de 2001: “Las tres comunidades autónomas socialistas que se acogieron al modelo quinquenal anterior -Extremadura, Andalucía y Castilla-La Mancha- expresaron ayer su satisfacción por haberse visto compensadas con 95.000 millones de pesetas en el acuerdo alcanzado para ser equiparadas a las demás autonomías.”

Cuadro 5: Ganancias del sistema de financiación 2001

Millones de euros	Rest. Inicial	Rest. final	Ganancia	% s/ R.I.	% s/ ganancia
Cataluña	8.370,89	8.626,75	255,86	3,1%	14,19%
Galicia	4.099,23	4.179,94	80,72	2,0%	4,48%
Andalucía	10.072,13	10.213,21	141,08	1,4%	7,82%
Principado de Asturias	1.547,25	1.638,16	90,91	5,9%	5,04%
Cantabria	788,16	850,08	61,91	7,9%	3,43%
La Rioja	404,17	458,42	54,25	13,4%	3,01%
Región de Murcia	1.486,42	1.530,12	43,7	2,9%	2,42%
Valenciana	5.225,03	5.389,45	164,42	3,1%	9,12%
Aragón	1.829,84	1.893,40	63,56	3,5%	3,52%
Castilla-La Mancha	2.484,07	2.657,73	173,66	7,0%	9,63%
Canarias	2.328,75	2.456,54	127,8	5,5%	7,09%
Extremadura	1.660,33	1.782,27	121,94	7,3%	6,76%
Illes Balears	947,5	1.092,23	144,73	15,3%	8,02%
Madrid	6.219,68	6.400,82	181,14	2,9%	10,04%
Castilla y León	3.850,86	3.948,68	97,82	2,5%	5,42%
Total CC. AA	51.314,31	53.117,80	1.803,50	3,5%	100,00%

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (2006)

Sea como fuere, el cuadro 5 refleja que las ganancias resultaron bastante equilibradas entre CCAA. Cabe destacar que Extremadura (PSOE) y Castilla-La Mancha (PSOE) pactaron con el gobierno la liquidación del sistema anterior y obtuvieron además una ganancia en el nuevo que duplicaba la media, mientras Andalucía se quedó en la peor mejora relativa (1,4%). Baleares (PSOE) y La Rioja (PP) fueron las más beneficiadas debido probablemente a su reducido tamaño y una hábil negociación bilateral.

El carácter indefinido del nuevo modelo reflejaba el deseo del gobierno central -similar al que tuvieron los gobiernos precedentes- de cerrar de una vez por todas el debate financiero territorial, pero nuevamente tuvieron escaso éxito. En junio de 2004 se acordó crear un grupo de trabajo sobre población para analizar los efectos que los cambios demográficos estaban teniendo sobre el sistema. En septiembre de 2005, se acordaron diversas modificaciones para añadir recursos destinados a la asistencia sanitaria y para adecuar el sistema de anticipos a cuenta. Finalmente, la aprobación del Estatuto de autonomía de Cataluña en 2006 implicaba la necesidad de una nueva reforma, que se abordaría a partir de 2008¹⁴.

El acuerdo de 15 de julio de 2009

El sistema adoptado por unanimidad en 2001 iba a durar siete años en los que la realidad política de España cambió nuevamente. El gobierno de la nación correspondía ahora al

¹⁴ Un acontecimiento que afecta al sistema de financiación fue la aprobación del Real Decreto Ley 7/2004, de 27 de septiembre, por el que se pagó un importe de 2.500 millones de euros para la liquidación del sistema de financiación del período 1997-2001 correspondiente a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

PSOE, con una mayoría simple que no fue reforzada con un pacto de legislatura, sino con acuerdos puntuales llamados de “geometría variable”. Además, el PSOE presidía los gobiernos de siete comunidades autónomas de régimen común, incluidas Cataluña (PSC-ERC-IU) y Galicia (que cambiaría al PP en marzo de 2009) y participaba en el gobierno de Cantabria presidido por el PRC (ostentando la Consejería de Hacienda). Mientras, el PP presidía otras seis comunidades y participaba en el gobierno de Canarias presidido por CC (el PP detentaba la Consejería de Hacienda).

Tras las elecciones generales de 2008 el gobierno abrió la negociación de un nuevo sistema de financiación que era inevitable por la aprobación de los Estatutos de autonomía de segunda generación que siguieron al de Cataluña, en el que se establecía una cesión de tributos más amplia que la vigente desde 2001¹⁵. El proceso fue largo y ampliamente debatido en los medios de comunicación. El 20 de mayo de 2008, el ministro de Economía y Hacienda (Pedro Solbes) estableció en el CPFF los principios y método de trabajo para la reforma, abriendo una ronda de contactos bilaterales con todas las CCAA para elaborar un documento denominado *Bases para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común*. Dicho documento fue presentado al pleno del CPFF en su sesión de 22 de julio. Posteriormente, el 30 de diciembre de 2008 el gobierno central remitió a las CCAA el documento *Reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía (propuesta base para un acuerdo)*. Las conversaciones continuaron con una ronda de contactos bilaterales y públicos entre el presidente del Gobierno y los presidentes autonómicos que concluyó el 7 de enero de 2009. Las elecciones en la comunidad autónoma de Galicia el 1 de marzo de 2009 paralizaron las negociaciones que no culminaron hasta la sesión del CPFF de 15 de julio de 2009¹⁶.

El acuerdo recogía algunos aspectos reivindicados por Cataluña: la ampliación de los porcentajes de cesión del IRPF e IVA hasta el 50% y de los impuestos especiales hasta el 58%; la creación de un fondo de nivelación del 75% de los recursos tributarios; y un fondo que garantizase que las CCAA de mayor capacidad fiscal no recibirían menos financiación que la media (Fondo de competitividad). En cambio, otros aspectos como el mantenimiento del Fondo de suficiencia, el respeto del statu quo o la creación de un fondo para las CCAA menos desarrolladas, respondían a las demandas de las restantes comunidades. El acuerdo fue aprobado (bajo la presidencia de Elena Salgado) con los votos a favor de las comunidades del PSOE (Cataluña, Andalucía, Asturias, Cantabria, Aragón, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura y Baleares) y la Ciudad autónoma de Ceuta (PP) y las abstenciones de las comunidades del PP (Galicia, La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana, Madrid y Castilla y León) y de la Ciudad autónoma de Melilla (PP). En el cuadro 6 aparece la distribución de las ganancias pactadas en el acuerdo de 2009.

¹⁵ El Estatuto de autonomía de Cataluña preveía, en sus disposiciones adicionales 8ª, 9ª y 10ª la cesión del 50% del IRPF, el 50% del IVA y del 58% de los impuestos especiales.

¹⁶ Los documentos citados aparecen en las Memorias de Actuación del CPFF de 2008 y 2009.

Cuadro 6: Ganancias del sistema de financiación 2009¹⁷

Millones de euros	Rec. Iniciales	Nec. 2009	Rec. Adic. 201	F. convergenc	Ganancia	% s/ RI	% s/ total gana
Cataluña	15.214,74	16.264,10	419,72	936,74	2.405,81	15,81%	20,74%
Galicia	5.729,11	5.972,16	162,30	242,81	648,17	11,31%	5,59%
Andalucía	14.904,23	15.683,19	574,05	308,52	1.661,53	11,15%	14,33%
Principado de Astu	2.273,53	2.327,80	65,75	90,80	210,81	9,27%	1,82%
Cantabria	1.401,13	1.456,34	39,15	16,19	110,55	7,89%	0,95%
La Rioja	703,74	748,69	25,61	-	70,56	10,03%	0,61%
Región de Murcia	2.392,72	2.604,17	87,29	150,98	449,72	18,80%	3,88%
Valenciana	8.288,77	9.067,65	205,03	634,02	1.617,94	19,52%	13,95%
Aragón	2.855,96	3.001,74	90,38	32,64	268,80	9,41%	2,32%
Castilla-La Mancha	3.924,82	4.183,96	137,86	76,31	473,31	12,06%	4,08%
Canarias	3.466,48	3.768,71	83,44	69,19	454,86	13,12%	3,92%
Extremadura	2.322,23	2.378,26	68,74	102,62	227,38	9,79%	1,96%
Illes Balears	1.718,40	1.923,12	55,55	327,15	587,42	34,18%	5,06%
Madrid	12.106,81	12.985,61	239,35	762,33	1.880,48	15,53%	16,21%
Castilla y León	5.411,01	5.585,04	145,78	210,44	530,25	9,80%	4,57%
Total CC. AA	82.713,67	87.950,52	2.400,00	3.960,74	11.597,59	14,02%	100,00%

Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Economía y Hacienda (2011) y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2012).

En la negociación del acuerdo de 2009 se añadieron 11.597 millones de euros, elevando los recursos del sistema en un 14,02%, si bien tal aportación de recursos se produjo gradualmente a lo largo de los ejercicios 2009, 2010 y 2011. La comunidad autónoma que se apropió del grueso de la mejora fue Cataluña (20,7%) cuyo liderazgo en la negociación fue público y notorio¹⁸. En términos de mejora relativa, Baleares (PSOE), Comunidad Valenciana (PP), Murcia (PP), Cataluña (PSC-ERC-IU) y Madrid (PP) se situaron por encima de la media. Dado el sustancial incremento de recursos, no sorprende que todas las comunidades aceptaran el sistema en comisión mixta, siendo la abstención en el CPFF de las gobernadas por el PP reflejo de una instrucción política de su partido. El sistema fue trasladado a la Ley 22/2009 y preveía una revisión quinquenal de *“los distintos aspectos estructurales”*¹⁹. Sin embargo, ha cumplido en 2015 su séptimo año de aplicación, sin que se haya producido dicha revisión. A comienzos de 2014 se constituyó un grupo de trabajo en el seno del CPFF con este fin, pero cualquier cambio del sistema se ha aplazado al menos hasta la siguiente legislatura nacional, a partir de 2016.

III.- APROXIMACIÓN A LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LAS REFORMAS DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

El marco teórico en el que se inscribe el análisis de las reformas del sistema de financiación autonómica en España no es otro que la teoría del federalismo fiscal. Sin embargo, no existe una única aproximación teórica al estudio de las finanzas públicas en

¹⁷ Se computan como ganancias los recursos adicionales añadidos en 2009 y en 2010 más los fondos de competitividad y de cooperación liquidados para 2009.

¹⁸ El titular de portada de *La Vanguardia* al día siguiente del acuerdo es ilustrativo: “Madrid clama contra Catalunya” <http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/2009/07/16/pagina-1/78506663/pdf.html>

¹⁹ Disposición adicional séptima de la Ley 22/2009.

un país con varios niveles de gobierno. Desde hace unos años se ha establecido la distinción entre las teorías del federalismo fiscal de primera y segunda generación que, de algún modo, representan sendos enfoques normativo y positivo respectivamente con los que abordar la problemática señalada.

La teoría del federalismo fiscal de primera generación es esencialmente –como ya hemos dicho- una teoría normativa en la que se adopta el supuesto de gobiernos benevolentes guiados por el interés público y que tratan de maximizar el bienestar de los ciudadanos de sus respectivas jurisdicciones (Musgrave, 1959; Oates, 1972). Además de la responsabilidad del poder central en la corrección de las externalidades interjurisdiccionales, las relaciones verticales entre el gobierno central y los gobiernos regionales están presididas por un principio básico: garantizar la equidad en las prestaciones de los servicios básicos en todos los territorios. Y a tal efecto se instrumenta un sistema de transferencias intergubernamentales que haga posible la nivelación.

La consideración de la acción política en una democracia con distintos niveles de gobierno vino de la mano de la teoría de la elección pública, que conforma un puente hacia la teoría del federalismo fiscal de segunda generación. El supuesto de partida es bien conocido: el funcionamiento de los sistemas electorales determina el comportamiento de políticos y gobiernos, que se guían por la maximización de sus propias funciones objetivo. Las relaciones financieras en una hacienda descentralizada también pueden analizarse con este enfoque. En particular, el votante mediano nacional, residente por lo general en regiones con bases fiscales por debajo de la media, tendrá una inclinación hacia la aplicación de un criterio de igualdad de acceso a los servicios públicos en todas las regiones. El resultado es similar al que predice la teoría normativa, de forma que el sistema de financiación arbitraré mecanismos de nivelación que hagan posible la equidad horizontal.

Sin embargo, el proceso político es mucho más complejo que el que puede abarcarse con la teoría del votante mediano, y lo es más aún en un contexto institucional con varios niveles de gobierno; pero además existen numerosos problemas de información asimétrica entre los agentes participantes, que no son tenidos en cuenta por la teoría de la elección pública. En la práctica, las reglas de descentralización y las reformas del sistema de financiación en un Estado federal suelen ser el resultado de un proceso de negociación entre agentes muy diversos, entre los que destacan el gobierno central, los partidos políticos que integran el parlamento nacional, los gobiernos regionales, los parlamentos regionales, etc. Y lo cierto es que la evidencia empírica muestra, por ejemplo, que las transferencias del gobierno central responden en bastantes ocasiones a factores políticos más que a consideraciones de eficiencia y equidad.

La teoría del federalismo fiscal de segunda generación se nutre así de dos fuentes principales (Oates, 2005): por una parte, la teoría de la elección pública y la economía política de la democracia, que ayudan a comprender el proceso político y la conducta de los agentes intervinientes, y por otra, la economía de la información, que proporciona herramientas útiles en un entorno caracterizado por la información asimétrica entre los

agentes. Así, el modelo principal-agente puede servir de base para analizar las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos regionales en todo lo que tiene que ver con la condicionalidad o incondicionalidad de las transferencias y el tipo de federalismo que de ello se deriva. Pero al mismo tiempo, también puede emplearse para evaluar las relaciones entre ciudadanos y gobiernos, mostrando por ejemplo la superioridad de la descentralización en el proceso de rendición de cuentas, con independencia de otro tipo de cuestiones. A su vez, los problemas informativos están muy presentes en un sistema federal: piénsese por ejemplo en las dificultades de los ciudadanos para adscribir correctamente las políticas a los distintos niveles de gobierno así como para evaluar sus costes y beneficios; o en la caracterización de los acuerdos de financiación autonómica como contratos incompletos.

La secuencia de hechos que acabamos de describir en el apartado anterior no nos permite obtener conclusiones definitivas respecto a la economía política de las reformas, pero sí avanzar algunas hipótesis que deberán contrastarse en investigaciones futuras y que formulamos a continuación. Nuestra lectura de las reformas atiende, como punto de partida, al enfoque de la teoría del federalismo fiscal de segunda generación, bajo la premisa de que aquellas son el resultado de un proceso de negociación política en el que intervienen principalmente el gobierno central y los gobiernos autonómicos. El gobierno central, que bajo la teoría normativa actuaba como maximizador del bienestar colectivo, responde a la maximización del resultado electoral nacional –lo que no excluye que pueda dar lugar al mismo resultado en términos del modelo aprobado-, mientras que entre los gobiernos subcentrales existirán diferencias políticas y económicas que condicionan su papel en el proceso negociador. Nos referimos a la capacidad económica y fiscal, el peso demográfico (electoral), la mayor o menor afinidad política con el gobierno central, la presencia de partidos nacionalistas y las amenazas de secesión, o la existencia de electores con diferente lealtad de voto en función del tipo de elecciones, o el nivel de participación en los diferentes comicios (Khemani, 2007). Se trata, como hemos dicho, de releer las reformas del sistema bajo una sencilla premisa: que la política sí importa y que una de las claves del proceso puede ser el “capital político” de cada región, entendido como una combinación de los factores señalados. La revisión de la literatura empírica realizada por Boex y Martínez-Vázquez (2005) ya ponía de manifiesto que, si bien las transferencias recibidas por las jurisdicciones regionales se adecuaban al criterio de necesidad –el que sostenía la teoría del federalismo fiscal de primera generación-, los factores políticos eran un determinante fundamental de las transferencias intergubernamentales.

i) La financiación autonómica es parte relevante del debate político general en España

En la descripción expuesta más arriba hemos ilustrado con noticias de prensa la intensidad del debate público en cada reforma. Se requeriría un análisis sistemático del impacto en medios de comunicación de cada época, pero podemos intuir que en los tres primeros acuerdos (1986, 1992/93 y 1996), la relevancia del tema en el debate público fue creciendo, alcanzando un máximo en 1996 con el conflicto entre las tres CCAA socialistas y el gobierno del PP. Sería interesante evaluar en qué medida los gobiernos regionales de

Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha utilizaron políticamente el problema de la financiación a partir de 1996, argumentando hacia sus votantes que el gobierno central beneficiaba a Cataluña debido al pacto de legislatura. Los datos del cuadro 4 muestran que Cataluña se benefició de la garantía introducida en 1998, pero inicialmente solo obtuvo satisfacción en las formas, al visualizarse mayor autonomía, pero no más recursos. De ser así, una negociación que dio resultados financieros muy negativos para esas tres CCAA, habría proporcionado resultados políticos positivos.

El acuerdo de 2001 tuvo aparentemente menos repercusión mediática, en la medida en que fue un proceso más rápido y con menos polémica dado que se cerró con un acuerdo unánime. Finalmente, el acuerdo de 2009 marcó un nuevo máximo en el debate político debido a su duración -más de un año- y a que era consecuencia del enfrentamiento político previo sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. La utilización por parte de los partidos catalanes del agravio financiero venía de lejos, pero en los años 2000 alcanzó cotas muy elevadas. Por otro lado, la oposición del PP a la reforma del Estatuto catalán tuvo continuidad en la oposición al sistema de financiación, en la medida en que se visualizaba el peso de Cataluña en su diseño. Por su parte, los partidos políticos catalanes, con el PSC a la cabeza –en principio afín al gobierno central- utilizaron el debate sobre la financiación como arma política. Todo ello independientemente del sistema diseñado y de sus resultados financieros, que como muestra el cuadro 5 benefició de forma clara a CCAA gobernadas por el PP como Comunidad Valenciana, Murcia y Madrid además de a Cataluña (tripartito PSC-ERC-IU) y Baleares (PSOE)²⁰.

ii) La posición de las CCAA no es independiente del color político del gobierno central, pero la pertenencia al mismo partido no necesariamente determina las ganancias cuantitativas

La negociación de las reformas se desarrolla al menos en dos tableros con diferentes jugadores. En el primero, el núcleo principal de cada nuevo modelo se discute y se pacta con la que ha demostrado ser en todo el proceso una región “clave”: Cataluña. En el segundo, las restantes comunidades dialogan con el gobierno central de forma bilateral, pero no sobre el núcleo del modelo, sino sobre los ajustes *ad hoc* que en cada caso facilitarían un resultado determinado. Quizá también aquí algunas CCAA, como Andalucía, Comunidad Valenciana o Galicia pueden haber tenido un papel algo más relevante que las demás. En cualquier caso, el modelo suele contar con unos criterios generales de estimación de las necesidades de gasto, que sirven de base para la asignación de la parte fundamental de la financiación autonómica, y con un conjunto de mecanismos de corrección –o fondos especiales- que matizan los efectos de la reforma en función de las características singulares de algunas comunidades. La resultante es un modelo complejo que, si bien responde a una lógica en su núcleo principal, tiene numerosos elementos –de pequeño alcance- que atienden a intereses políticos de regiones concretas.

²⁰ La CA de las Islas Baleares aparece desde 1992 como una de las más beneficiadas en cada ronda. Esto puede deberse a que al final de cada periodo se encuentra en la cola de la financiación por habitante. Al ser una comunidad pequeña, es poco costoso para el gobierno central compensar ese desfase independientemente del color político de unos y otros.

Como hemos visto, raramente las CCAA se oponen a la posición de su partido cuando éste ocupa el gobierno central (Canarias lo hizo en los dos primeros modelos, Extremadura en 1993 y Ceuta, anecdóticamente, en el último). De modo que podemos aceptar la idea de que existe un control por parte de los partidos de ámbito nacional sobre el comportamiento de sus organizaciones regionales. Sin embargo, los resultados financieros para cada comunidad no se corresponden con el color político, dependen de otros factores.

Esta hipótesis se ve bien clara en el caso del año 2001. Si se observa el cuadro 5, la mayoría de las CCAA que obtuvieron una mejora de sus recursos igual o por encima de la media (Baleares, Asturias, Extremadura, Castilla-La Mancha y Aragón), eran gobernadas por el PSOE. Solo Cantabria y La Rioja, gobernadas por el PP recibieron un incremento por encima de la media. Y fue únicamente Andalucía la comunidad socialista que podríamos entender “penalizada” por el gobierno de mayoría absoluta del PP. Ciertamente, podría pensarse que Baleares y Aragón eran comunidades susceptibles de cambiar su apoyo al PP, de modo que el gobierno central debió valorar alguna ganancia política de lograr un acuerdo unánime y definitivo. Puede suponerse que las CCAA afines obedecieron las instrucciones y solo se negoció con las de partidos políticos diferentes. Si ese fuera el comportamiento, se podrían obtener ganancias a nivel regional de la pertenencia a un partido distinto del que detenta el poder nacional.

Tal como señala León (2010), el juego político y la estrategia del gobierno central cambia conforme se avanza en el proceso de descentralización. La clave estaría en cómo identifican los ciudadanos el nivel de gobierno que les proporciona los servicios públicos regionales y les cobra los impuestos. En un contexto inicialmente menos descentralizado predomina el peso de los partidos nacionales y la estrategia del gobierno central irá dirigida a ganar los votos de las regiones indecisas, donde la rentabilidad electoral de sus acciones puede ser mayor, con independencia del color político del gobierno regional. Por el contrario, conforme las regiones van asumiendo más competencias y aumenta su capacidad de gasto, las elecciones y los líderes regionales adquieren mayor importancia, mientras el gobierno nacional tiene menores opciones para beneficiarse electoralmente de los resultados de las políticas aplicadas; en consecuencia, las transferencias irán prioritariamente dirigidas a mantener el apoyo de las regiones gobernadas por el partido que lo hace a nivel nacional.

iii) Las CCAA tienen intereses divergentes sobre bases objetivas

Si bien merece valoraciones dispares, es un hecho constatable que la descentralización en España y la correlativa evolución del sistema de financiación han sido lideradas políticamente por Cataluña. Como hemos visto en la descripción de los cinco procesos de negociación, en 1992-93, 1996 y 2009 el peso de Cataluña ha sido explícito y público. En 1986 y en 2001 hay además indicios de un trato preferente por parte del gobierno central hacia Cataluña. Por regla general, el capital político de las regiones determina su papel en la fase de confección de la reforma –posiblemente más que en los resultados- mediante el establecimiento de relaciones privilegiadas de carácter bilateral con el gobierno central, que se ven reforzadas por la presencia de partidos nacionalistas con carácter decisivo en

el parlamento nacional. Menos claro ha sido el papel desempeñado por Andalucía, excepto en el enfrentamiento público del periodo 1996-2001, pero no cabe duda de que en todas las negociaciones ha tenido un papel relevante y discrepante del de Cataluña. Es obvio que en ambos casos, los gobiernos de esas CCAA han tratado de maximizar la rentabilidad política de sus actuaciones con el fin de mantener el poder regional²¹.

Sin embargo, también existen características objetivas que justifican el comportamiento de los gobiernos regionales. Los cinco procesos de negociación habidos hasta la fecha permiten formular las siguientes combinaciones de intereses entre las CCAA: aquellas que tienen mayor o menor nivel de renta y aquellas que tienen mayor o menor población. Con datos de 2013 son las siguientes:

Datos 2013	PIBpc < media 27.295.713 habitantes	PIBpc > media 16.830.052 habitantes
Población < 5 millones 16.522.449 habitantes	Cantabria Asturias Extremadura Murcia Castilla-La Mancha Canarias Castilla y León Galicia 13.741.598 habitantes	La Rioja Baleares Aragón 2.780.851 habitantes
Población > 5 millones 27.603.316 habitantes	C. Valenciana Andalucía 13.554.115 habitantes	Cataluña Madrid 14.049.201 habitantes

Así, el 62,6% de la población vive en cuatro CCAA cuyo comportamiento electoral es decisivo en elecciones nacionales dado que eligen 176 diputados, la mitad más uno del Congreso²². En cambio, el 37,4% restante reside en 11 comunidades cuyo peso político individual es necesariamente menor. De este modo, no puede sorprender la evolución de los sucesivos sistemas de financiación hacia una mayor igualdad de recursos por habitante. En el sistema vigente, las diferencias que aún permanecen representan solo el 4,32% del total de los recursos del sistema, y cabe anticipar que irán atenuándose poco a poco²³.

²¹ Las posiciones políticas de ambas comunidades en el tema de la financiación autonómica pueden ser un buen ejemplo de la mayor supervivencia de los gobiernos regionales debida a falta de información que deriva en un menor control efectivo por parte de los ciudadanos que se analiza en Lago-Peñas y Lago-Peñas (2011).

²² Dato correspondiente a las elecciones generales del 20 de noviembre de 2011.

²³ Véase <http://blog.funcas.es/financiacion-de-las-ccaa-de-regimen-comun-que-efectos-tendria-que-la-poblacion-fuese-el-unico-criterio-de-reparto/>

Por otra parte, el 61,9% de la población vive en CCAA con una renta per cápita inferior a la media, de modo que es razonable esperar que los resultados de la negociación no privilegien en exceso a las comunidades de mayor renta por habitante. Y ello independientemente del color político de los partidos gobernantes en cada territorio y en diferentes momentos del período. En este sentido, siguiendo a De la Fuente (2015), Cataluña y Madrid están por debajo de la media en financiación por habitante en el último año liquidado del sistema de financiación (2013) con índices 98,5 y 98,6 respectivamente²⁴. En cambio, las regiones con población inferior a 5 millones de habitantes –excepto Murcia y Canarias- presentan índices de financiación por habitante ajustado superiores a los de Madrid y Barcelona.

En suma, la hipótesis que queremos ilustrar en este punto es que la evolución global del sistema responde a una lógica en la que a largo plazo acaban predominando los intereses de la mayoría de los ciudadanos.

iv) Los resultados del sistema de financiación autonómica en España se ajustan con bastante fidelidad a los principios de la teoría del federalismo fiscal de primera generación y a la elección pública basada en el votante mediano nacional, dando como resultado un sistema con un fuerte componente redistributivo

Existe una correlación muy estrecha entre la teoría normativa del federalismo fiscal y los principios que inspiran la financiación autonómica en España. De hecho, la retórica política incide también en esos mismos principios (suficiencia, autonomía, responsabilidad, equidad, solidaridad) durante los procesos de negociación y reforma del sistema, aunque no resulta fácil dotarles de contenido operativo y encontrar el mismo grado de consenso. Así sucede con los problemas para determinar cuál es la suficiencia del sistema de financiación, o cuál es el sentido de la equidad y hasta dónde deben alcanzar los mecanismos de nivelación entre regiones.

Aunque la valoración de la importancia relativa de las variables políticas exigiría un estudio empírico apropiado, la cuestión que se suscita en la aplicación de la teoría del votante del mediano a la financiación autonómica es si predomina el efecto nacional, vía votante mediano del conjunto, o si por el contrario tiene más peso en la conformación de las transferencias el efecto regional, vía la región mediana, como sucedería en los sistemas de representación mayoritaria (Rodden, 2010). Si la distribución de los electores se fija en términos de su nivel de renta disponible, se comprueba que en España la renta mediana está claramente por debajo de la renta media, mientras que si las unidades a considerar son las regiones, la comunidad mediana sería Castilla y León. En ese caso, el votante mediano de Castilla y León –con mayores ingresos que el votante mediano nacional- sería el votante relevante. Las consecuencias de quién determina finalmente el sistema de financiación pueden entonces ser muy diferentes según que predomine uno u otro efecto. En España, sin embargo, el sistema electoral es proporcional y la mayoría de las regiones apenas cuenta en el proceso de elaboración y negociación del sistema de financiación

²⁴ De La Fuente (2015): pág. 9 y ss.

autonómica, de modo que la teoría vendría a predecir el predominio de la distribución nacional y, por tanto, un sistema con una elevada capacidad redistributiva.

Rodden (2010) muestra cómo las transferencias del gobierno central son altamente progresivas (en relación con la renta media de las regiones) en Alemania, Canadá y España, y también aunque algo menos en Australia, mientras que no lo son en Argentina, Brasil, India y Estados Unidos. El impacto de la redistribución promovida por el sistema es de tal magnitud que llega a alterar la ordenación de las regiones en términos de su capacidad financiera por habitante. Este mismo autor señala algunos factores que deben tenerse en cuenta, como el sistema de gobierno (presidencial o parlamentario) y la representación de las regiones en las decisiones del Estado. Los sistemas de democracia parlamentaria crean incentivos para modelos de transferencias muy progresivos –como sucede en Alemania y España-, con especial intensidad cuando los gobiernos o coaliciones de gobierno tienen presencia de partidos de izquierda y existe una fuerte disciplina en el seno de los partidos y grupos parlamentarios.

Las teorías del federalismo fiscal de segunda generación predicen que, en términos generales, las regiones más ricas y con mayor capital político serán las más beneficiadas, por ejemplo en las transferencias recibidas desde el gobierno central o en la negociación para reformar un determinado modelo de financiación. Desde otro punto de vista, la sobrerrepresentación de las pequeñas regiones en los parlamentos nacionales podría permitirles obtener mayores ventajas financieras. Sin embargo, el marco institucional del proceso de descentralización en España ha dado lugar a que prevaleciese, especialmente en las primeras reformas, la capacidad de maniobra de la legislatura nacional y del gobierno central.

Un buen ejemplo de progresividad y capacidad redistributiva es el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales, que forma parte del sistema en España desde el año 2009 y que tiene por objeto garantizar a cada comunidad autónoma, mediante un sistema de transferencias entre las CCAA y aportaciones del Estado, los mismos recursos por habitante ajustado para financiar los servicios básicos del Estado de bienestar: educación, sanidad y servicios sociales²⁵. Sin prejuzgar el desarrollo del proceso de negociación política, dicho Fondo responde al objetivo de equidad de acceso, que sería respaldado en un marco teórico de votante mediano, tal como ya hemos señalado. El modelo de 2009 reduce apreciablemente la dispersión de la financiación por habitante ajustado entre regiones. Sin embargo, los fondos de ajuste (de suficiencia global, de competitividad y de cooperación) desvirtúan parcialmente la voluntad niveladora del modelo y, en alguna medida, pueden interpretarse como el resultado de negociaciones políticas *ad hoc*, de modo que el sistema aumenta todavía más su complejidad.

²⁵ Véase Vilalta (2015)

v) La inestabilidad del sistema seguirá hasta que se logre un grado suficiente de corresponsabilidad en los ingresos

Hemos señalado en nuestra descripción que el debate sobre financiación autonómica ha sido casi permanente durante los últimos treinta años. Así lo ilustraba ya en 1986 la posición del conseller catalán el mismo día en que votaba a favor del modelo²⁶: *“por una vía más o menos indirecta se ha admitido la necesidad de que el sistema definitivo tuviera una base de ajuste. Así, por ejemplo, un primer retoque habrá de producirse el próximo año (...). En el cuarto año de vigencia del acuerdo, (...) el Consejo de Política Fiscal y Financiera estudiará la viabilidad del traspaso del IVA en su fase minorista”*. Por su parte, el gobierno central casi siempre ha confiado en que los acuerdos servían para cerrar el paso a nuevas peticiones. Por ejemplo, el mismo 7 de noviembre de 1986 el ministro Solchaga declaraba: *“Con el pacto de hoy disminuyen muy notablemente las posibilidades de confrontación entre las comunidades autónomas y el Gobierno”*.

Hemos visto en las reformas posteriores que, una vez cerrado un acuerdo que el gobierno central considera final, comienza un nuevo ciclo de peticiones de recursos adicionales por parte de las CCAA. Así sucedió tras el acuerdo de 1992, cuando el presidente de la Generalitat declaró al día siguiente *“que no representa el final de la negociación sobre financiación autonómica”*²⁷. Este argumento de la comunidad líder en las reivindicaciones muestra el carácter permanente del pulso por mayores recursos. Posteriormente vino la corrección de 1993. En 1996 las reclamaciones continuaron y desembocaron en la modificación de 1998. El modelo de 2001 fue enmendado aportando más recursos a petición insistente de las CCAA en 2005 con el argumento del gasto sanitario²⁸.

Posiblemente esta permanente reconsideración de los acuerdos de reforma del sistema de financiación autonómica pueda comprenderse mejor si estos se contemplan como “contratos incompletos”. A pesar de suscribir el acuerdo, los gobiernos regionales no se comprometen realmente a no renegociarlo en el futuro, máxime ante la incertidumbre y las numerosas contingencias que pueden acontecer en relación con la prestación de servicios públicos y la obtención de ingresos. Las referencias anteriores sobre la petición de recursos adicionales apenas firmados los acuerdos así lo atestiguan y los hechos en que se han sustentado las demandas son de lo más variado: cálculo inadecuado de las necesidades de gasto, costes sanitarios, inmigración y crecimiento de la población, modificaciones tributarias aprobadas por el Estado, crisis económica, nuevos estatutos de autonomía, etc. Como señalan Grewal y Sheehan (2004), en una situación como la que hemos descrito, las funciones objetivo del gobierno central y los gobiernos regionales son todas interdependientes, lo que nos traslada a un entorno en el que se producen a la vez situaciones de conflicto, competencia, cooperación y juego de poder, tanto más cuanto mayor es el espacio de los tributos compartidos y las transferencias intergubernamentales. Las condiciones de incompletitud de los acuerdos crean incentivos para el oportunismo

²⁶ *La Vanguardia*, 8 de noviembre de 1986, pág. 3.

²⁷ *La Vanguardia*, 21 de enero de 1992, pág. 10.

²⁸ Nosotros mismo pedíamos modificaciones poco después de firmar el acuerdo de 2001 en el que participamos: Bandrés y Cuenca (2002). Para una descripción del caso sanitario, véase Cuenca y González (2015).

político que cada parte puede ejercer de forma diferente. En este contexto, el fortalecimiento creciente de los gobiernos autonómicos en España –más competencias, más visibilidad, más poder en el seno de los partidos nacionales- ha ido paralelo al que, de forma similar al conocido como “efecto Quebec” en Canadá (Grewal, 2010), podríamos denominar “efecto Cataluña”, que ha ejercido un papel fundamental en la ampliación de la autonomía tributaria de las comunidades autónomas y, en general, en un mayor poder negociador de las CCAA en las sucesivas reformas del sistema.

El último sistema de financiación, el vigente desde 2009, ha sido también muy criticado desde el principio. A partir de las elecciones catalanas de finales de 2010, cuando CiU regresa al poder derrotando al gobierno tripartito que había firmado el acuerdo, la reivindicación de esa comunidad traspasa el marco de la LOFCA, pidiendo un trato similar al del Concierto con las diputaciones forales vascas. Y desde 2012 el gobierno de Cataluña abandona incluso el marco constitucional y por tanto la reclamación de nuevas formas de financiación. Pero las peticiones de mayores recursos por todas las CCAA de régimen común encuentran su cauce a partir de 2012 al margen del sistema. Esto se hizo utilizando los mecanismos extraordinarios previstos en la normativa de estabilidad presupuestaria como los fondos de pago a proveedores, el fondo de liquidez autonómica y los fondos regulados en el reciente Real Decreto Ley 17/2014. No se podrá dotar de estabilidad al sistema mientras no se establezca una restricción presupuestaria creíble y las CCAA dejen de ver en el gobierno central la mejor fuente de nuevos recursos, tal como señalaba León (2009). Y ello solo podrá lograrse si el gobierno central adquiere una reputación creíble de que no volverá a ceder y se dota a las comunidades de un grado suficiente corresponsabilidad fiscal.

Se trata de una cuestión central en la valoración de las potencialidades y limitaciones del federalismo fiscal (Rodden, 2003; Weingast, 2009). La clave no está en la descentralización por sí misma, sino en la forma que esta adopta, en particular en el grado de autonomía financiera tanto en la vertiente de los gastos como en la de los ingresos, es decir en el modelo de financiación de los gobiernos regionales. El problema es no solo cuántos recursos se obtienen vía impuestos y cuántos mediante transferencias del gobierno central –lo que no deja de ser muy importante, sin embargo-, sino cómo se configuran los impuestos que financian el presupuesto de las regiones, si son propios o compartidos, cómo se distribuye la capacidad normativa, quién los gestiona, y cuál es su visibilidad.

IV.- CONCLUSIONES

Este trabajo pretendía aproximarnos a la economía política de las reformas de la financiación de las CCAA de régimen común. Más que la obtención de conclusiones, lo que nos ha guiado ha sido la formulación de unas hipótesis, pendientes de mayor contraste empírico, que se deducen de los hechos a la luz de la teoría del federalismo fiscal.

En primer lugar, podemos decir que en España el debate sobre la financiación autonómica, y más en general sobre la cuestión territorial ha sido un eje central de la lucha política en la etapa democrática. Queda pendiente de establecer si en tal controversia domina la lucha ideológica en la que las regiones serían un instrumento al servicio de los partidos de ámbito nacional o bien prevalecen los intereses regionales, a los que se someten todos los partidos.

En segundo lugar, los resultados del proceso desde 1986, en la situación que rige con el modelo aprobado en 2009, parecen reflejar bien los intereses de los ciudadanos en términos de su nivel de renta y de su pertenencia a una región u otra. Hay que estudiarlo con mayor profundidad, pero intuimos que se ha llegado a un modelo de financiación que responde a los principios que formula la teoría normativa del federalismo fiscal y que refleja las preferencias de un votante mediano de ámbito nacional a favor de la igualdad de acceso de todos los ciudadanos a los servicios públicos transferidos.

Finalmente, hemos asistido a cambios muy frecuentes que ponen de manifiesto la inestabilidad del sistema, probablemente el principal reto pendiente. Nuestra hipótesis es que solo se logrará mayor estabilidad cuando todos los gobiernos perciban que existe una restricción presupuestaria real, que solo puede superarse con impuestos exigidos a los mismos ciudadanos que votan las políticas de gasto.

Referencias

- Bandrés, E. y Cuenca, A. (2002): “El nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 20, 61-82.
- Boex, J. y Martínez-Vázquez, J. (2005): “The determinants of the incidence of intergovernmental grants: a survey of the international experience”, *Working Paper 06-52*, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Cuenca, A. y González, R. (2015): “Sistema de financiación autonómica y gasto sanitario en España”. *Papeles de Economía Española*, 143, 75-93.
- De La Fuente, A. (2012): “¿Qué reformas necesita el sistema de financiación regional?”. *Papeles de Economía Española*, 133, 153-63.
- De La Fuente, A. (2015): La financiación de las CCAA de régimen común en 2013. *Documento 2016/16*. Fedea.
- Grewal, B. S. (2010): “Incomplete contracts and the evolution of Canadian federalism”, *Public Finance and Management*, 10(1), 80-116.
- Grewal, B. S. y Sheehan, P. (2004): “Understanding the evolution of constitutional federalism in Australia”, *Public Finance and Management*, 4(4), 559-591.

Khemani, S. (2007): "The political economy of equalization transfers", en J. Martínez-Vázquez y B. Searle (eds.), *Fiscal equalization. Challenges in the design of intergovernmental transfers*, New York, Springer Publications, 463-484.

Lago-Peñas, S. (2005). "Evolving federations and regional public deficits: testing the bailout hypothesis in the Spanish case". *Environment and Planning C: Government and Policy*, 23(3).

Lago-Peñas, I. y Lago-Peñas, S. (2011): "Descentralización y control electoral de los gobiernos en España". *Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms*.

León, S. (2009): "¿Por qué el sistema de financiación autonómica es inestable?". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 128(1), 57-87.

León, S. (2010): "The political rationale of regional financing in Spain", en Bosch, N.; Espasa, M. y Solé Ollé, A. (eds.), *The Political Economy of Inter-regional Fiscal Flows: Measurement, Determinants and Effects on Country Stability*, Cheltenham, Edward Elgar, 249-269.

Ministerio de Economía y Hacienda (2004): *Informe sobre la financiación de las comunidades y ciudades autónomas 2001*:

<http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/Publicaciones%20Financiacion/Introduccion2001.pdf>

Ministerio de Economía y Hacienda (2006): *Problemática del sistema de financiación de las CCAA de régimen común regulado en la Ley Orgánica 8/1980 y en la Ley 21/2001*.

Consejo de Política Fiscal y Financiera. Disponible en (consultado el 7-03-2015):

<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/DiagnosticoFinanciacion.aspx>

Ministerio de Economía y Hacienda (2011): *Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y de las participaciones en los fondos de convergencia autonómica regulados en la Ley 22/2009 correspondientes al ejercicio 2009*. <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2012): *Liquidación de los recursos del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y de las participaciones en los fondos de convergencia autonómica regulados en la Ley 22/2009 correspondientes al ejercicio 2010*.

<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas2.aspx>

Musgrave, R. A. (1959): *The Theory of Public Finance*, New York, McGraw-Hill.

- Oates, W. E. (1972): *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. E. (2005): "Toward a second-generation theory of fiscal federalism", *International Tax and Public Finance*, 12, 349-373.
- Rodden, J. (2003): "Reviving Leviathan: fiscal federalism and the growth of government", *International Organization*, 57, 695-729.
- Rodden, J. (2006): "Federalism", en B. R. Weingast y Wittman, D. A. (eds.), *The Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford, Oxford University Press, 357-370.
- Rodden, J. (2010): "Federalism and inter-regional redistribution", en Bosch, N.; Espasa, M. y Solé Ollé, A. (eds.), *The Political Economy of Inter-regional Fiscal Flows: Measurement, Determinants and Effects on Country Stability*, Cheltenham, Edward Elgar, 191-219.
- Simón-Cosano, P., Lago-Peñas, S. y Vaquero, A. (2014): "On the political determinants of intergovernmental grants in decentralized countries: the case of Spain", *Publius. The Journal of Federalism*, 44, 136-156.
- Vilalta, Maite (2015): "La equidad horizontal en el modelo de financiación autonómica: un análisis del grado de progresividad", *Papeles de Economía Española*, 143, 132-151.
- Weingast, B. R. (2009): "Second generation fiscal federalism: the implications of fiscal incentives", *Journal of Urban Economics*, 65, 279-293.