

V. FINANCIACIÓN AUTÓNOMICA

LAS NECESIDADES DE GASTO EN LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Julio López Laborda¹

Introducción

No cabe duda de que uno de los elementos clave en el diseño del sistema de financiación autonómica es la determinación de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas. De acuerdo con la teoría del federalismo fiscal, la necesidad de gasto de una jurisdicción puede definirse como el gasto en que ésta debe incurrir para proporcionar a sus ciudadanos el mismo (o similar) nivel de los bienes y servicios públicos de su competencia que el proporcionado por las restantes jurisdicciones. Una adecuada estimación de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas debe facilitar el encaje correcto de las diversas piezas del modelo de financiación: si una comunidad autónoma no puede cubrir –en la medida que se determine– sus necesidades de gasto realizando un determinado esfuerzo fiscal sobre sus tributos cedidos, resultará acreedora a una transferencia de nivelación (actualmente, el fondo de suficiencia).

La cuantificación de las necesidades de gasto ha dado lugar a una literatura muy extensa, como también es muy amplia y variada la experiencia comparada al respecto.² Habitualmente se citan los casos extremos de Australia y Canadá. Australia tiene el sistema más completo del mundo, que utiliza más de 30 factores de demanda o coste para calcular las necesidades de gasto de hasta 41 categorías de gasto diferentes: población, dispersión, sexo, población urbana, temperatura, características geográficas, longitud de las carreteras, costes salariales, precios de la conexión a Internet, etc.³ En el otro extremo, cabe sostener que en Canadá se asume implícitamente que la población es el único factor explicativo de las necesidades de gasto provinciales.

El objetivo del presente trabajo es describir y valorar cómo se han cuantificado las necesidades de gasto de las comunidades autónomas desde los orígenes del proceso de descentralización hasta la actualidad. La sección segunda se ocupa de la descripción y la tercera, de la evaluación. En esta última sección también se reflexiona sobre la eventualidad de un nuevo cálculo de las necesidades de gasto

1. Agradezco los comentarios y sugerencias de Jesús Ruiz-Huerta.

2. Recientemente, véase Boadway y Shah, eds. (2007), Blöchliger et al. (2007), Martínez-Vázquez y Searle, eds. (2007) y los trabajos presentados al *Copenhagen seminar on expenditure needs* (13 y 14 de septiembre de 2007): <http://www.im.dk/im/site.aspx?p=3417&t=visartitel&Articleid=4197>.

3. Esta labor la realiza un organismo técnico independiente de gran prestigio, la *Commonwealth Grants Commission*, a cuyos trabajos se puede acceder libremente en <http://www.cgc.gov.au>.

regionales en la próxima reforma del modelo de financiación autonómica y en el posicionamiento frente a esta cuestión de los estatutos de autonomía recientemente reformados. El trabajo se cierra con unas breves conclusiones.

La cuantificación de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas

Frecuentemente se afirma que la cuantificación de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas no responde a un criterio explícito de equidad, es decir, que no se especifica qué objetivo de equidad se quiere alcanzar con la estimación de esas necesidades.⁴ No puedo compartir esta tesis. En mi opinión, el mencionado criterio de equidad está formulado clara y repetidamente ya en la memoria y el articulado del proyecto de Ley Orgánica de financiación de las comunidades autónomas (LOFCA): «Mantener un grado razonable de igualdad entre las diferentes regiones en el área de la prestación de los servicios públicos».⁵

Cuestión distinta es el mayor o menor acierto con que se ha intentado traducir ese objetivo a la práctica. El proyecto de LOFCA identifica las necesidades de gasto con el coste *medio* de los servicios transferidos (artículo 13 y disposición adicional segunda) que, en circunstancias normales, se entiende que debe asegurar un nivel mínimo en la prestación de todos los servicios (artículo 14). Sin embargo, el texto final de la LOFCA de 1980 introduce una distinción crucial, a estos efectos, entre un período «transitorio», más próximo al espíritu del proyecto, regulado en la disposición transitoria primera, y otro «definitivo», contenido en el artículo 13.

El período transitorio se extiende hasta 1986 y en él las necesidades de gasto de las comunidades autónomas se identifican con el coste *efectivo* de prestación de los servicios transferidos. A tenor de la disposición transitoria primera de la LOFCA:

Uno. Hasta que se haya completado el traspaso de los servicios correspondientes, las competencias fijadas a cada comunidad autónoma en el correspondiente estatuto, o en cualquier caso, hasta que se hayan cumplido los seis años desde su entrada en vigor, el Estado garantizará la financiación de los servicios transferidos a la misma con una cantidad igual al coste efectivo del servicio en el territorio de la comunidad en el momento de la transferencia.

Dos. [...] El método a seguir tendrá en cuenta tanto los costes directos como los costes indirectos de los servicios, así como los gastos de inversión que correspondan.

Detrás del método del coste efectivo sigue estando la idea formulada en el proyecto de LOFCA de la igualdad entre comunidades autónomas. Como afirma García Añoveros (1986: 383), «de este modo todas las CC.AA. son financiadas básicamente a los mismos niveles, aunque las aportaciones de los respectivos

4. Véase, por todos, Monasterio, Pérez, Sevilla y Solé (1995).

5. *Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales* (1982: 89). Véase también López Laborda (1991).

territorios a los ingresos del Estado hayan sido muy desiguales a causa de los desiguales niveles de renta».

Ahora bien, como es evidente, la utilización del coste efectivo no asegura más que el mantenimiento de la distribución territorial del gasto preexistente al proceso de descentralización del Estado. Este sistema sólo hubiera podido garantizar un nivel de prestación comparable en todo el territorio nacional si ya lo fuera históricamente. Como advierten Musgrave y Musgrave (1981: 811), «los niveles de gasto existentes pueden constituir un indicador erróneo de las necesidades reales».⁶

En 1986 se revisa el modelo de financiación autonómica, con vistas a su aplicación durante el quinquenio 1987-1991, con el que se inicia el «período definitivo».⁷ La financiación basada en el coste efectivo se sustituye (con las limitaciones que enseguida comentaremos) por otra fundamentada en una serie de variables socioeconómicas y demográficas, con base en lo dispuesto en el artículo 13.1 de la LOFCA:

Las comunidades autónomas dispondrán de un porcentaje de participación en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos, que se negociará con las siguientes bases:

- A) El coeficiente de población.
- B) El coeficiente del esfuerzo fiscal en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
- C) La cantidad equivalente a la aportación proporcional que corresponda a la comunidad autónoma por los servicios y cargas generales que el Estado continúe asumiendo como propios.
- D) La relación inversa de la renta real por habitante de la comunidad autónoma respecto a la del resto de España.
- E) Otros criterios que se estimen procedentes, entre los que se valorarán la relación entre los índices de déficit en servicios sociales e infraestructuras que afecten al territorio de la comunidad autónoma y al conjunto del Es-

6. En su celeberrimo discurso de 27 de mayo de 1932, Manuel Azaña ya sostenía lo siguiente sobre la configuración de las haciendas autonómicas: «Mas no se podría tomar, no sería justo tomar, por lo menos ésta es mi opinión, no sería justo tomar como tipo para graduar la dotación de las haciendas autónomas lo que ahora gasta el Estado en los servicios correspondientes que se ceden, porque siendo miserable la dotación del Estado en sus servicios, lo mismo en Cataluña que fuera de Cataluña, y dándose la autonomía, entre otras cosas, para que los servicios que hoy el Estado no atiende bien prosperen y se robustezcan, parecería un poco de burla decir a una región autónoma: «Yo no consagro más que X pesetas a este servicio con las cuales no puede vivir; tú lo vas a desarrollar con las mismas pesetas». Eso sería condenar la autonomía al fracaso desde el primer momento.» El discurso íntegro puede consultarse en Azaña y Ortega y Gasset (2005). La cita anterior se encuentra en la página 108.

7. El proceso de negociación puede seguirse, con gran detalle, en la *Memoria de Actuaciones del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las comunidades autónomas correspondiente al año 1986*. Véase, también, Zabalza (1987). Las sucesivas reformas del sistema de financiación se describen en Monasterio y Suárez (1998) y Ruiz-Huerta, Herrero y Vizán (2002).

tado y la relación entre los costos por habitante de los servicios sociales y administrativos transferidos para el territorio de la comunidad autónoma y para el conjunto del Estado.

Desde luego, este precepto permite una mejor aproximación al cálculo de las necesidades de gasto regionales, aunque combine de manera desordenada criterios de necesidad y de capacidad fiscal.

Por lo que respecta a las ponderaciones que hayan de recibir las variables citadas, los negociadores de los Gobiernos central y autonómicos están de acuerdo en que el criterio preponderante ha de ser la población, hasta el punto de que el objetivo prioritario de la reforma es acercar la financiación per cápita de las comunidades que han asumido las mismas competencias. Se estima que la población es el principal indicador de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas y que así lo ha entendido la LOFCA al encabezar la relación de variables de su artículo 13 precisamente con «el coeficiente de población».

El peso que esa variable pueda alcanzar estará condicionado, no obstante, por las restricciones impuestas a la revisión del modelo: que se garantice la financiación recibida por cada comunidad con el modelo aplicable hasta entonces y que el coste del tránsito de un sistema a otro sea asumible para el equilibrio financiero del Estado. Ambas restricciones se han mantenido vigentes en todas las reformas del sistema de financiación que se han sucedido hasta la actualidad.

La opción que se toma en 1986 es determinar, primero, cuál hubiera sido la ponderación asignada a algunas de las variables del artículo 13 de la LOFCA, en el supuesto de que la financiación percibida por las comunidades autónomas con el modelo aplicable hasta entonces (el sistema del coste efectivo) se hubiera basado en tales variables. Las ponderaciones implícitas resultantes se reflejan en el primer bloque del cuadro 1. Si nos centramos en las dos variables más importantes, observamos que, en la competencia de educación, el peso de la población es el 82,83%, y el de la superficie, el 14,66%; mientras que, para el resto de competencias, la ponderación de la población baja hasta el 59,33%, y la de la superficie se eleva hasta el 30,39%.

A partir de estos valores, y teniendo en cuenta el objetivo y las restricciones señalados más arriba, los negociadores van ajustando la importancia de las distintas variables, con criterios muy vagos («la ponderación de la población debería aumentar»; «la ponderación de la variable superficie deberá disminuir (...) se estima que el peso que implícitamente el sistema actual asigna a esta variable está desproporcionado con respecto al asignado a la población»,⁸ si bien se reconoce que la superficie tiene una «evidente y fuerte relación con el coste de un servicio público»;⁹ «en atención al espíritu redistributivo y al interés en tener en cuenta el esfuerzo fiscal que el artículo 13 de la LOFCA pone de manifiesto, las ponderaciones de las variables pobreza relativa y esfuerzo fiscal deberían ser no nulas»; «sería razonable que el factor insularidad siguiera siendo tenido en cuenta»¹⁰),

8. Consejo de Política Fiscal y Financiera (1986a), Tercer Anexo, pp. 26 y 27.

9. Consejo de Política Fiscal y Financiera (1986b), p.35.

10. Consejo de Política Fiscal y Financiera (1986a), Tercer Anexo, p. 27.

hasta acordar las ponderaciones que se contienen en el segundo bloque del cuadro 1.¹¹

La población mantiene, aproximadamente, su peso para ambos grupos de competencias. La superficie, en cambio, ve reducirse su importancia en beneficio de una nueva variable, que recoge el coste diferencial que supone la transferencia de un número distinto de unidades administrativas. Esta variable se obtiene asignando a cada comunidad autónoma y a cada provincia el valor 0,5. Los indicadores de riqueza relativa y esfuerzo fiscal son redistributivos (de suma cero), y se justifican más como variables de capacidad y esfuerzo fiscal que de necesidades de gasto.

En 1992 se vuelve a revisar el sistema de financiación para el período 1992-1996. En lo que concierne a las variables determinantes de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas, se producen algunas novedades de interés (cuadro 1, tercer bloque). Ya no se distingue entre grupos de competencias, sino entre grupos de comunidades, concretamente, entre comunidades con nivel bajo y alto de competencias. Además, se incorpora, si bien con una ponderación muy reducida, la variable «dispersión geográfica», medida en términos del número de núcleos de población de cada comunidad autónoma. En tercer lugar, la superficie y las unidades administrativas¹² reducen de forma muy sensible su peso para las comunidades de nivel alto de competencias. Finalmente, se prosigue en la búsqueda del objetivo de aproximación de la financiación autonómica per cápita: la ponderación de la población se eleva hasta el 94% para las denominadas «comunidades del artículo 151 «de la Constitución, y hasta el 64% para las «comunidades del artículo 143».

El nuevo modelo introduce, además, un elemento distorsionador de la cuantificación de las necesidades de gasto, que volverá a aparecer en la reforma de 2001: el establecimiento de unas reglas de modulación, que corrigen el resultado obtenido con la aplicación de las variables determinantes de las necesidades de gasto, estableciendo límites inferiores y superiores a las ganancias de las comunidades autónomas con respecto a la financiación recibida con el anterior modelo.

Las ponderaciones recogidas en el tercer bloque del cuadro 1 van a estar en vigor, también, en el quinquenio 1997-2001. En este período ha de tenerse en cuenta, adicionalmente, que una de las garantías introducidas por los Acuerdos de financiación de septiembre de 1996 en el Fondo de Garantía que estos establecen (concretamente, la garantía tercera: «capacidad de cobertura de la demanda de servicios públicos») incide directamente sobre el tema que nos ocupa. En efecto, esa garantía afronta el problema que podía presentarse cuando, antes de haber concluido el quinquenio, se produjera el traspaso de los servicios de educación no universitaria a las comunidades del artículo 143 de la Constitución. Aunque esta homologación competencial requeriría de la simultánea equiparación financiera de todas las comunidades autónomas, los Acuerdos estiman que ésta no iba a ser posible hasta la nueva revisión del modelo de financiación. Para limitar los perjuicios que, entre tanto, pudieran producirse, se establece esa ga-

11. La metodología seguida se describe en Barba-Romero (1987).

12. En cuya medición ahora se añaden 0,25 puntos por cada isla con Cabildo o Consejo Insular.

rantía, a cuyo tenor, en el último año del quinquenio, «la financiación por habitante que disfrute una comunidad autónoma, por los mecanismos del sistema, no podrá ser inferior al 90% de la financiación media por habitante del conjunto de las comunidades autónomas».¹³

En julio de 2001 se produce un nuevo acuerdo sobre el sistema de financiación aplicable a partir de 2002, en principio, con una duración indefinida. El acuerdo acaba plasmándose en una modificación de la LOFCA y en la aprobación de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre (en adelante, *Ley de Financiación*). La LOFCA ya no contiene ninguna indicación sobre la metodología de cálculo de las necesidades de gasto. Su artículo 13.2 se limita ahora a afirmar, con acertada y llamativa terminología de federalismo fiscal, que «el Fondo de suficiencia cubrirá la diferencia entre las necesidades de gasto de cada comunidad autónoma y ciudad con estatuto de autonomía propio y su capacidad fiscal». Los criterios de cuantificación de las necesidades de gasto autonómicas se recogen en la Ley de Financiación, y son el resultado final de un proceso de negociaciones bilaterales del nivel central con cada comunidad autónoma.

El modelo distingue tres bloques de competencias. El primero corresponde a las competencias comunes y, a su vez, se subdivide en un fondo general y dos fondos especiales. En el fondo general, las necesidades de gasto de cada comunidad autónoma se determinan mediante las variables y ponderaciones que se recogen en el último bloque del cuadro 1 (más una cuantía fija por comunidad autónoma). Como puede apreciarse, se aplican a todas las comunidades las variables y ponderaciones de las comunidades de nivel alto de competencias, con algunas modificaciones que, una vez más, no son objeto de explicación alguna: se eleva el peso de la superficie y la dispersión, se reduce el de la insularidad, y se eliminan las restantes variables. El resultado de este reparto se corrige –y desvirtúa– con la aplicación de dos fondos especiales («para paliar la escasa densidad de población» y «de renta relativa»), una garantía de mínimos (es decir, de la financiación percibida en el año base por cada comunidad con el anterior modelo de financiación) y determinadas reglas de modulación.

El segundo bloque de financiación comprende las competencias de gestión de los servicios sanitarios de la Seguridad Social que, hasta entonces, se financiaban al margen del modelo general de financiación autonómica. También consta de un fondo general y dos fondos específicos («Programa de ahorro en incapacidad temporal» y «Fondo de cohesión sanitaria»). En el fondo general, las necesidades de financiación de las comunidades autónomas se determinan en función de la población protegida (75%), la población mayor de 65 años (24,5%) y la insularidad (0,5%).

El tercer bloque corresponde a las competencias de gestión de los servicios sociales de la Seguridad Social. La regla de reparto es la población mayor de 65 años. Tanto en este bloque como en el anterior se reitera la garantía de mínimos que hemos explicado más arriba.

13. Ninguna comunidad autónoma tuvo que recibir financiación adicional para dar cumplimiento a esta garantía: véase *Subdirección General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas* (2004).

CUADRO 1

PONDERACIÓN DE LAS VARIABLES UTILIZADAS PARA LA DETERMINACIÓN DE LAS NECESIDADES DE GASTO AUTONÓMICAS (EN %)

VARIABLES	HASTA 1986 (ponderaciones implícitas)		1987-1991		1992-2001		DESDE 2002		
	Competencias Comunes	Competencias Educación	Competencias Comunes	Competencias Educación	CC.AA. nivel competencial bajo	CC.AA. nivel competencial alto	Competencias comunes	Sanidad	Servicios sociales
Población	59,33	82,83	59,00	84,40	64,00	94,00	94,00	-	-
Superficie	30,39	14,66	16,00	15,00	16,60	3,50	4,20	-	-
Insularidad	1,14	3,02	0,70	3,10	0,40	1,50	0,60	0,50	-
Dispersión	-	-	-	-	2,00	0,60	1,20	-	-
Unidades administrativas	-	-	24,30	-	17,00	0,40	-	-	-
Constante	9,12	-0,59	-	-2,50	-	-	-	-	-
Población protegida	-	-	-	-	-	-	-	75,00	-
Población > 65 años	-	-	-	-	-	-	-	24,50	100,00
Redistributivas (*)									
Riqueza relativa	7,00	0,09	4,20	0,40	2,70	2,70	-	-	-
Esfuerzo fiscal	3,00	-	5,00	1,70	1,82	1,82	-	-	-

(*) La suma de las ponderaciones de las variables no redistributivas es 100. Los porcentajes indicados para las variables redistributivas tienen una interpretación diferente, dado que las mismas son de suma cero. Concretamente, miden el porcentaje de recursos totales que estas variables redistribuyen desde las comunidades para las que toman un valor negativo hacia las que toman un valor positivo. Para una explicación de esta cuestión, véase Zabalza (1994), nota 8.

Fuente: Elaboración propia.

Valoración. Las necesidades de gasto y la reforma de la financiación autonómica

El proceso descrito en la sección anterior permite identificar algunos aspectos positivos y negativos en la determinación de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas. En el activo, debe reconocerse que, desde 1987, la estimación de las necesidades ha tratado de separarse del coste efectivo de los servicios traspasados para basarse en la utilización de un conjunto de indicadores demográficos, territoriales y económicos. No se puede ignorar que si no se ha ido más lejos en este intento ha sido por restricciones económicas y políticas muy poderosas: respectivamente, las limitaciones presupuestarias del nivel central y la consolidación de la financiación percibida por cada comunidad autónoma antes de cada revisión del modelo.

Por otra parte, las variables de cuantificación de las necesidades de gasto empleadas son las habituales en la investigación sobre esta materia y en la experiencia comparada.

En el pasivo del proceso hay que señalar, fundamentalmente, que tanto la selección de las variables de reparto como el peso que éstas reciben y la creación de fondos especiales y reglas de modulación parecen más condicionados por la necesidad de replicar un resultado previamente decidido o negociado que por razones técnicas.¹⁴ Además, las necesidades de gasto sólo se estiman en el año base que se determina en cada reforma, pero no son objeto de actualización entre revisión y revisión del modelo. O, visto desde otra perspectiva, el sistema de financiación asume implícitamente que las necesidades de gasto de todas las comunidades crecen año a año a la misma tasa que la transferencia de nivelación (inicialmente, la participación en los impuestos no cedidos; en la actualidad, el fondo de suficiencia), lo que constituye una hipótesis que la realidad (especialmente desde 2002) ha mostrado ser errónea.¹⁵

En conclusión, la metodología seguida para calcular las necesidades de gasto autonómicas ha sido y es altamente insatisfactoria, porque no asegura que se haya calculado correctamente el gasto que deben realizar las comunidades autónomas para prestar a sus ciudadanos niveles equiparables de los bienes y servicios públicos de su competencia. En consecuencia, es probable que ni en el año base ni en los ejercicios posteriores (es decir, ni estática ni dinámicamente) el sistema de financiación haya sido capaz de garantizar el equilibrio financiero horizontal o, lo que es lo mismo, la nivelación entre comunidades autónomas.

14. Y ello a pesar de la existencia de una amplísima literatura que se ocupa del problema de la estimación de las necesidades de gasto de las jurisdicciones subcentrales. Puede encontrarse un inventario de trabajos y experiencias en López Laborda y Rodrigo (2000). El trabajo más completo sobre la estimación de las necesidades de gasto autonómicas es el de Castells y Solé (2000). Sobre las necesidades de gasto de los servicios sanitarios, véase Cabasés, dir. (2006). Para las entidades locales, puede consultarse Solé (1999).

15. Véase López Laborda (2007a). A lo largo del tiempo se ha ensayado la aplicación de diversos mecanismos para evitar una excesiva dispersión entre comunidades autónomas en la evolución de su financiación.

¿Cómo podrían corregirse las deficiencias señaladas? La solución teórica al problema de la estimación inicial de las necesidades de gasto regionales no parece complicada. La cuantificación de las necesidades de gasto de las comunidades autónomas debería iniciarse con un proceso técnico de identificación de las variables de demanda y de coste que influyen en esas necesidades y de determinación de la importancia relativa de las mismas, obviando los fondos especiales y las reglas de modulación.¹⁶ A continuación, la negociación política se encargaría de acordar el ritmo temporal de aproximación de cada comunidad, ganadora o perdedora, a las necesidades de gasto así calculadas a partir de las estimadas por el modelo actual. Esta solución ignora la restricción política de garantía del *statu quo* señalada más arriba. Alternativamente, podría evitarse la existencia de comunidades perdedoras si el nivel central suministrara recursos adicionales suficientes, en su caso, también a lo largo de un período de tiempo determinado. Esta solución puede chocar con la restricción económica también apuntada.

En la práctica, seguramente debemos seguir contando con las dos restricciones, política y económica, que han estado presentes en todo el proceso de descentralización operado en España. En consecuencia, en la próxima reforma del sistema de financiación no cabe esperar mucho más que la introducción de nuevos retoques en el esquema vigente.¹⁷

La vertiente dinámica del problema –esto es, la falta de actualización de las necesidades de gasto– se me antoja más sencilla de resolver: basta con recalcular cada año las necesidades de gasto de todas las comunidades autónomas, actualizando las variables aplicadas en el año base.

Los estatutos de autonomía recientemente reformados ya se han posicionado al respecto, al proponer la incorporación a la discusión de un conjunto de variables indicativas de las necesidades de gasto regionales. No se trata de ninguna novedad, puesto que anteriormente muchos estatutos ya insistían en los objetivos de nivelación del sistema de financiación y se planteaban la toma en consideración de determinadas variables de necesidades. Así, al reproducir la disposición transitoria primera de la LOFCA, algunos estatutos subrayan «la conveniencia de equiparar los niveles de servicios en todo el territorio del Estado» (Galicia, Andalucía, Cantabria, Comunidad Valenciana). Y con respecto a los criterios del artículo 13 de la LOFCA, los estatutos de autonomía ponen sobre la mesa de negociación sus propias variables: la tasa de emigración (Andalucía), la dificultad orográfica (Cantabria), la dispersión de la población (Cantabria y Castilla y León), la baja densidad de población (Castilla y León), la situación limítrofe con otros territorios (La Rioja), la superficie (Castilla-La Mancha y Castilla y León),

16. Solé (2007) explica el procedimiento técnico de cálculo de las necesidades de gasto (con los ejemplos prácticos de Australia y Reino Unido), discute los diversos diseños institucionales para llevar a cabo esa tarea (agencia central, foro político multilateral y organismo independiente) y extrae algunas interesantes lecciones para el caso español. Sobre los aspectos institucionales, véase también Shah (2007).

17. Y ello, aunque se produzca el cambio que propugnan algunos estatutos hacia un sistema de nivelación parcial, limitada a los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar. De la fijación del grado de nivelación –total o parciales– ocupamos en el anterior *Informe*: véase López Laborda (2007b).

el número de municipios (Castilla-La Mancha), la insularidad y las características diferenciales de la economía (Canarias e Islas Baleares). Como ya sabemos, sólo algunas de estas variables se han incorporado efectivamente al cálculo de las necesidades de gasto regionales.

Los nuevos estatutos de autonomía hacen mayor hincapié en la necesidad de tener en cuenta determinadas variables en el cómputo de las necesidades de gasto. El artículo 67.3 del Estatuto valenciano resalta la importancia de la variable población:

[...] Cuando la Generalitat [...] no llegue a cubrir un nivel mínimo de servicios públicos equiparable al resto del conjunto del Estado, se establecerán los mecanismos de nivelación pertinentes en los términos que prevé la Ley Orgánica a que se refiere el artículo 157.3 de la Constitución Española, atendiendo especialmente a criterios de población, entre otros.

El artículo 206.6 del Estatuto de Autonomía de Cataluña refrenda el carácter básico de la variable población, pero reconoce la importancia de otros factores:

Debe tenerse en cuenta, como variable básica para determinar las necesidades de gasto a que se refiere el apartado 1, la población, rectificada por los costes diferenciales y por variables demográficas, en particular, por un factor de corrección que será en función del porcentaje de población inmigrante. Asimismo, deben tenerse en cuenta la densidad de población, la dimensión de los núcleos urbanos y la población en situación de exclusión social.

Los Estatutos de Baleares y Andalucía especifican que la variable relevante es la población «real efectiva» o, en su caso, «protegida». Así, el artículo 130.1 del Estatuto balear establece:

1. El nivel de recursos financieros de que dispone la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para financiar sus servicios y sus competencias, se basará en criterios de necesidades de gasto y de capacidad fiscal y tendrá en cuenta, en todo caso, como variables básicas para determinar estas necesidades, la población real efectiva de acuerdo con el artículo 120.2.c) de este Estatuto, y la circunstancia del hecho insular.

En el apartado segundo del mismo artículo 130, el legislador estatutario se precave contra las consecuencias financieras negativas derivadas de la utilización de reglas de modulación:

2. La eventual aplicación de reglas de modulación que tengan como finalidad restringir el alcance de los resultados obtenidos en el cálculo del nivel de necesidades de gasto establecido en el apartado anterior, deberá justificarse de manera objetiva y se realizará de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica a que se refiere el artículo 157.3 de la Constitución Española.

Por su parte, el artículo 175.2.b) del Estatuto andaluz concreta de la siguiente manera el principio de suficiencia, uno de los principios generales que rigen la hacienda de la Comunidad Autónoma:

b) Suficiencia financiera, en virtud de los artículos 157 y 158 de la Constitución Española, que atenderá fundamentalmente a la población real efectiva determinada de acuerdo con la normativa estatal y, en su caso, protegida, así

como a su evolución. Junto a la población, para hacer efectivo este principio, se tendrán en cuenta otras circunstancias que pudieran influir en el coste de los servicios que se presten.

Los Estatutos de Autonomía de Aragón y Castilla y León obvian la mención a la población, e inciden en los factores relacionados con el territorio, la distribución de la población en el mismo y el envejecimiento. El artículo 107.5 del Estatuto aragonés establece:

Para determinar la financiación que dentro del sistema corresponde a la Comunidad, se atenderá al esfuerzo fiscal, su estructura territorial y poblacional, especialmente, el envejecimiento, la dispersión, y la baja densidad de población, así como los desequilibrios territoriales.

Y el artículo 83.6 del Estatuto castellano y leonés:

Para determinar la financiación que dentro del sistema de financiación de las comunidades autónomas corresponde a la Comunidad de Castilla y León se ponderarán adecuadamente los factores de extensión territorial, dispersión, baja densidad y envejecimiento de la población de la Comunidad.

Además, los estatutos reformados abordan –aunque con cierta vaguedad– el problema de la evolución temporal de las necesidades de gasto. Por una parte, fijan la actualización quinquenal del sistema de financiación. Por otra, establecen lo siguiente (artículo 208.1, segundo párrafo del Estatuto de Autonomía de Cataluña, 120.2.c) y 131.2 de Baleares y 175.2.b) y 177.1 de Andalucía; con similar objetivo, artículo 83.7 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León):

Esta actualización deberá efectuarse sin perjuicio del seguimiento y, eventualmente, puesta al día de las variables básicas utilizadas para la determinación de los recursos proporcionados por el sistema de financiación

Aunque cada comunidad autónoma se haya preocupado, como es obvio, por incluir en su estatuto aquellos indicadores que más puedan favorecerle, lo cierto es que se trata de variables que afectan a las necesidades de gasto autonómicas, por el lado de la demanda o del coste, por lo que su toma en consideración está perfectamente justificada.¹⁸ Tampoco puede desconocerse que, como hemos explicado en la sección anterior, buena parte de estos criterios ya se utiliza en la actualidad para calcular las necesidades de gasto. En efecto, la población (en su caso, «protegida») constituye ya la variable básica en la estimación de las necesidades,¹⁹ y también se tienen en cuenta las variables relacionadas con la estructura demográfica, el territorio y la dispersión.

18. Solé (2007: 130-131) lleva a cabo una evaluación sumaria de un buen número de variables de necesidades propuestas en diversos medios.

19. Lo que no quiere decir que sea, o deba ser, la única variable explicativa de las necesidades de gasto. Como recuerda Solé (2007: 105-6), la población aproxima bien la escala de prestación de algunos servicios, como los personales (educación, sanidad, servicios sociales), pero no la de los servicios dirigidos a satisfacer las demandas de la actividad económica, del medio ambiente o del territorio, para los que la escala de prestación podría aproximarse con variables como la superficie o el número de empresas o de ocupados. Por otro lado, además de los factores de demanda o de escala, como la población, están los factores de coste (como, por

Conclusiones

El trabajo ha descrito y valorado cómo se han cuantificado las necesidades de gasto de las comunidades autónomas desde los orígenes del proceso de descentralización hasta la actualidad. Se concluye que la metodología seguida para calcular las necesidades de gasto autonómicas ha sido y sigue siendo insatisfactoria, porque no asegura que se haya calculado correctamente el gasto que deben realizar las comunidades autónomas para alcanzar el objetivo de equidad fijado por el sistema de financiación desde sus inicios: la prestación de niveles equiparables de los bienes y servicios públicos de competencia autonómica.

El trabajo también concluye que es difícil que se produzcan cambios significativos en esta materia en la próxima reforma del sistema de financiación, en la medida en que sigan vigentes las dos restricciones, económica y política, que han estado presentes en todo el proceso de descentralización operado en España: las limitaciones presupuestarias del nivel central y la consolidación de la financiación percibida por cada comunidad autónoma antes de cada revisión del modelo.

Referencias

- AZAÑA, M. y J. ORTEGA Y GASSET (2005): *Dos visiones de España. Discursos en las Cortes Constituyentes sobre el Estatuto de Cataluña (1932)*, Barcelona: Galaxia Gutenberg / Círculo de Lectores.
- BARBA-ROMERO, S. (1987): «La determinación de los parámetros del nuevo sistema de financiación autonómica», *Revista Española de Economía*, vol. 4, núm. 2, pp. 213-225.
- BLÖCHLIGER, H., O. MERK, C. CHARBIT y L. MIZELL (2007): «Fiscal equalisation in OECD countries», *OECD Network on Fiscal Relations Across Level of Governments COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2007)4*.
- BOADWAY, R. y A. SHAH, eds. (2007): *Intergovernmental Fiscal Transfers. Principles and Practice*, Washington, DC: The World Bank.
- CABASÉS, J. M., dir. (2006): *La financiación del gasto sanitario desde la perspectiva de la experiencia comparada*, Bilbao: Fundación BBVA.
- CASTELLS, A. y A. SOLÉ OLLÉ (2000): *Cuantificación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas: metodología y aplicación práctica*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (1986a): «El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas», *XIV Reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera*, Madrid, 24 de abril de 1986.

ejemplo, para algunos servicios, la dispersión), cuya relevancia no se puede desconocer (Solé, 2007: 101-2). Para un análisis de la importancia del territorio en las necesidades de gasto regionales, véase López Laborda y Salas (2002).

- CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (1986b): «Propuesta para el sistema definitivo de financiación autonómica», *XVIII Reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera*, Madrid, 10 de octubre de 1986.
- DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES (1982): *Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. El debate en las Cortes Generales*, Madrid: Ministerio de Hacienda, Secretaría General Técnica.
- GARCÍA AÑOVAROS, J. (1986): «Informe sobre modificación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas», *Hacienda Pública Española*, núm. 101, pp. 374-403.
- LÓPEZ LABORDA, J. (1991): *Los equilibrios financieros en el Estado de las Autonomías*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- LÓPEZ LABORDA, J. (2007a): «La nivelación horizontal», en S. LAGO, dir. (2007): *La financiación del Estado de las Autonomías: perspectivas de futuro*, capítulo 6, pp. 165-187, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- LÓPEZ LABORDA, J. (2007b): «Las reformas estatutarias y la modificación del grado de nivelación de las comunidades autónomas», en J. TORNOS, dir. (2007): *Informe Comunidades Autónomas 2006*, pp.627-641, Barcelona: Instituto de Derecho Público.
- LÓPEZ LABORDA, J. y F. RODRIGO (2000): «La cuantificación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas: Descripción y valoración de la experiencia comparada y de la investigación aplicada», *Investigaciones*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- LÓPEZ LABORDA, J. y V. SALAS (2002), «Financiación de servicios públicos en territorios con desigual densidad de demanda», *Revista de Economía Aplicada*, núm. 28, pp. 121-150.
- MARTÍNEZ VÁZQUEZ, J. y B. SEARLE, eds. (2007): *Fiscal Equalization. Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*, Nueva York: Springer.
- MONASTERIO, C. y J. SUÁREZ (1998): *Manual de hacienda autonómica y local*, 2ª edición, Barcelona: Ariel.
- MONASTERIO, C. y F. PÉREZ, J. V. SEVILLA y J. SOLÉ (1995): *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- MUSGRAVE, R. A. y P. B. MUSGRAVE (1981): *Hacienda Pública teórica y aplicada*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- RUIZ-HUERTA, J., A. HERRERO y C. VIZÁN (2002): «La reforma del sistema de financiación autonómica», en J. TORNOS, dir. (2002): *Informe Comunidades Autónomas 2001*, pp. 485-511, Barcelona: Instituto de Derecho Público.
- SHAH, A. (2007): «A Framework for Evaluating Alternate Institutional Arrangements for Fiscal Equalization Transfers», en J. MARTÍNEZ VÁZQUEZ y B. SEARLE, eds. (2007), capítulo 6, pp. 141-162.

- SOLÉ OLLÉ, A. (1999): *Estimació de les necessitats de despesa dels governs subcentrals: Aspectes metodològics i aplicació al càlcul d'una subvenció anivelladora municipal*, tesis doctoral, inédita, Universidad de Barcelona.
- SOLÉ OLLÉ, A. (2007): «Las necesidades de gasto de las CCAA», en S. LAGO, dir. (2007): *La financiación del Estado de las Autonomías: perspectivas de futuro*, capítulo 4, pp. 87-131, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- SUBDIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN FINANCIERA CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (2004): *Informe sobre la financiación de las comunidades y ciudades autónomas: ejercicio 2001*, Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda, Centro de Publicaciones (<http://www.meh.es/Portal/Estadistica+e+Informes/Estadisticas+territoriales/Financiacion+CC.AA.+1999+a+2001.htm>)
- ZABALZA, A. (1987): «El nuevo sistema de financiación autonómica», *Papeles de Economía Española*, núm. 30/31, pp. 374-384.
- ZABALZA, A. (1994): «Un Mecanismo de Corresponsabilidad Fiscal para el Sistema de Financiación Autonómica», *Revista Española de Economía*, vol. 11, núm. 2, pp. 333-367.