

Documentos

**EL DEBATE DE LA FINANCIACIÓN
AUTONÓMICA CON LOS RESULTADOS DEL
NUEVO SISTEMA EN 2002**

Autor: *Miguel Ángel García Díaz*
Gabinete Técnico de la
Confederación Sindical de CC.OO.

DOC. N.º 12/05



INSTITUTO DE
ESTUDIOS
FISCALES

N.B.: Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad del autor, pudiendo no coincidir con las del Instituto de Estudios Fiscales.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. ALGUNOS ELEMENTOS DE DEBATE EN EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICO
3. DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PRODUCTO INTERIOR BRUTO Y DE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA
4. FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2001
 - 4.1. Ingresos totales de las Comunidades Autónomas en 2001
 - 4.2. El sistema de financiación autonómico de régimen común en 2001
5. FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2002
 - 5.1. Liquidación definitiva en el ejercicio 2002 del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común
 - 5.1.1. Líneas generales del nuevo sistema
 - 5.1.2. Liquidación del sistema de financiación en 2002
 - 5.1.3. La financiación de la asistencia sanitaria
 - 5.2. Sistema de financiación de las comunidades forales en 2002
 - 5.2.1. Breve descripción del sistema foral
 - 5.2.2. Resultados del sistema foral de financiación en 2002
 - 5.3. Liquidación de los presupuestos de las Comunidades Autónomas en 2002
6. COMPARACIÓN DE LOS RESULTADOS FINANCIEROS CON EL CAMBIO DE SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE RÉGIMEN COMÚN (2001 Y 2002)
7. DEUDA EN CIRCULACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
8. CONCLUSIONES
 - 8.1. En Estado de las Autonomías persisten los desequilibrios territoriales
 - 8.2. Deficiencias en el actual sistema de financiación autonómico
 - 8.3. Soluciones generales y particulares
 - 8.4. Algunas líneas de reforma

BIBLIOGRAFÍA

1. INTRODUCCIÓN

La Constitución Española (1978) modificó el ordenamiento jurídico público con efectos muy significativos en la estructura interna del Estado. El reconocimiento del derecho a la autonomía de las regiones y nacionalidades que integran el Estado Español (art. 2 y 137) implica un cambio en el modelo de estado, que pasa de uno central a otro muy descentralizado donde conviven a partir de ese momento varios niveles de gobierno, según los criterios recogidos en su Título VIII sobre la organización territorial del estado. La nueva estructura es, por tanto, una opción nítida a favor de un modelo organizativo plural y descentralizado basado en la distribución efectiva del poder político entre las distintas entidades públicas territoriales y en su autonomía recíproca¹.

El Estado de las Autonomías nace de un acuerdo político suscrito por la mayoría de los partidos políticos con representación en el Parlamento, solo se desmarcó el Partido Nacionalista Vasco, y fue apoyado por los ciudadanos de forma amplia en posterior referéndum. El nuevo modelo de descentralización política formó parte de la apuesta por integrar al mayor número de sectores para afrontar el delicado proceso de transición democrática, incluidos los territorios con una sensibilidad más marcada sobre la necesidad de disponer de una amplia potestad de autogobierno. La generalizada sensación de ahogo soportada durante largo tiempo por el férreo uso del centralismo durante la dictadura franquista fue un elemento adicional que puede explicar la amplitud en la decisión descentralizadora.

La causa política, fundamental en la decisión, estuvo acompañada por otra de carácter económico que atribuye más eficiencia a las políticas de gasto público a medida que se reduce la distancia entre la administración encargada de prestar los bienes y servicios y las personas beneficiarias de los mismos. En definitiva, los argumentos políticos y económicos trataban de afrontar las reformas necesarias en la estructura del estado para mejorar la convivencia y los resultados mediante una nueva asignación de las tareas en la sociedad española.

El mandato constitucional establece que el principio de autonomía de las regiones y nacionalidades se debe poner en práctica en un territorio común, el Estado Español, de forma que la posibilidad de desarrollarla en diversos niveles de poder político deriva de esta premisa. El Estado de las Autonomías contiene una distribución del poder político y administrativo en distintos niveles de gobierno pero este hecho ni limita, y menos impide, la existencia de un conjunto de intereses comunes a todo el Estado que trascienden a los de las Comunidades Autónomas y Entes Locales, cuya satisfacción, garantía y custodia corresponde al Estado entendido como conjunto de instituciones que le componen. La defensa del interés colectivo como elemento del principio de unidad confiere al Estado según algunas interpretaciones, una posición de supremacía en el modelo.

El espacio común es el lugar marcado para preservar el interés general y la igualdad de los ciudadanos, junto con la unidad de mercado en las relaciones económicas.

El principio de igualdad que recoge la Constitución prohíbe toda discriminación por motivos de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquiera otra condición o circunstancia personal o social (arts. 1 y 14 CE). Una definición general concretada en las materias territoriales al establecer que todos los ciudadanos tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del Estado y al prohibir que los Estatutos de Autonomía comporten privilegios económicos o sociales (arts. 138.2 y 139.1 CE). Una obligación ésta última, sin embargo, no contradictoria con la existencia de diversidad en los distintos territorios.

En aras de la defensa de la igualdad de los ciudadanos, la Constitución Española pone en el mismo nivel la autonomía y la solidaridad (arts. 2 y 138.1 CE), atribuyendo a este concepto una

¹ *Fundamentos de derecho administrativo*. Santamaría Pastor, J. A. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces (1991).

naturaleza económica por la cual encomienda a los poderes públicos una distribución equitativa de la renta en los distintos territorios que componen el Estado.

Las Comunidades Autónomas con el paso del tiempo y siguiendo el texto constitucional y sus Estatutos de Autonomía, han ido acogiendo una amplia gama de competencias, primero en materias de gasto para después extenderlas a la política tributaria. En paralelo, las Corporaciones Locales (Ayuntamientos, Diputaciones y Cabildos insulares) han mantenido sus anteriores funciones ocupando su papel tradicional más cercano a la cobertura de las necesidades más próximas a los vecinos.

El texto constitucional optó deliberadamente por no incluir una definición dogmática del modelo de estado a implantar, al no hablar de Estado Unitario pero tampoco de Estado Federal o de Estado Regional.

La indefinición del proyecto era extensible a la falta de concreción de las funciones a desarrollar por el Gobierno Central como representante del Estado, una carencia que se ha hecho más patente con el paso del tiempo y, que en este momento algunas opiniones consideran que puede generar dificultades para articular un funcionamiento óptimo del modelo de estado perseguido.

El Estado de las Autonomías español no tiene legalmente el carácter de federal aunque en la práctica cumple con los criterios manejados habitualmente por la doctrina moderna para definir el carácter federal de un Estado para el que no existe un único criterio sino más bien un conjunto de características: autonomía garantizada constitucionalmente, instituciones representativas propias no dependientes del poder central, distribución de competencias políticas y administrativas incluyendo el poder legislativo en amplias e importantes materias, resolución de conflictos por el Tribunal Constitucional, financiación objetivada y, participación en la formación de la opinión del Estado ante la Unión Europea.

Después de un corto pero intenso y complicado camino², el Estado de las Autonomías se concretó en las diecisiete Comunidades Autónomas actuales³. En coherencia con la distribución de competencias definidas en la Constitución, posteriormente desarrollada en los Estatutos de Autonomía de las distintas regiones y nacionalidades, la nueva estructura política y administrativa se ha construido a partir de un traspaso de materias desde la Administración General del Estado hacia los Gobiernos Autonómicos.

La puesta en práctica del Estado de las Autonomías necesita de una buena dosis de lealtad entre todos los partícipes para comportarse con arreglo a criterios de buena fe, tanto en las materias autonómicas como en las comunes. El Estado está obligado a aceptar lealmente el carácter plural del modelo territorial y los Entes Territoriales están obligados también a aceptar sin reserva el hecho de pertenecer a un territorio común, cuyos intereses colectivos, no deben menoscabar con sus decisiones. Compromisos ambos de los que deriva la necesidad de articular un elevado grado de cooperación entre los distintos niveles de administración.

El paso del tiempo ha destapado también algunas diferencias en la interpretación del concepto de Estado de las Autonomías. La distribución de funciones recogida por la teoría tradicional de la Hacienda Pública donde el Gobierno Central cumple con la obligación redistribuidora y estabilizadora, mientras las administraciones territoriales se ocupan de la provisión de bienes y servicios beneficiándose de su mayor proximidad con los ciudadanos, no es aceptada por algunas organizaciones sociales, partidos políticos y otros núcleos de opinión que, como alternativa, defienden la ampliación de las actuales competencias políticas de las Comunidades Autónomas al abrigo de una concepción que extiende el concepto nación a determinados ámbitos territoriales. La aparición de términos como España plural sin un contenido claro no ayudan a mejorar el modelo y más bien se convierte en justificación para amparar muy distintas interpretaciones.

Las diferencias surgidas en el modelo de estado perseguido han convertido en asunto de elevada sensibilidad cualquier cuestión relacionada con el Estado de las Autonomías. Un ambiente de

² El periodo de aprobación de los Estatutos de Autonomía fue de 1979 a 1983.

³ Con anterioridad a la aprobación de la Constitución estaban autorizadas por RD Ley catorce entes preautonómicos (Galicia, Aragón, Canarias, País Valenciano, Andalucía, Baleares, Extremadura, Castilla y León, Asturias, Murcia y Castilla-La Mancha).

suspicias que no ha beneficiado la búsqueda de soluciones en aras de la eficiencia y bienestar de la mayoría de la población.

ILUSTRACIÓN 1

ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑA. GASTOS EN OPERACIONES NO FINANCIERAS

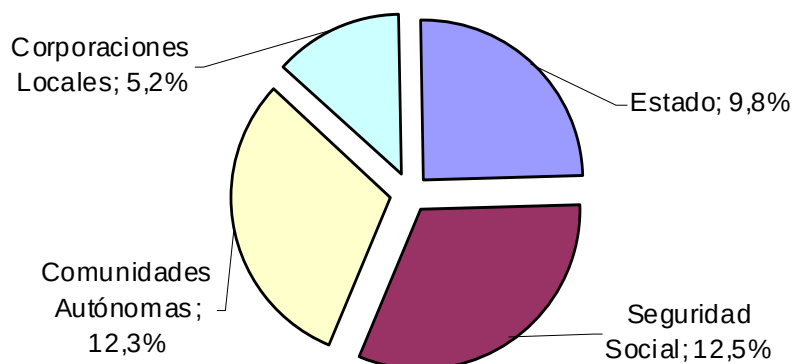
2003	Millones	% PIB	% total
Estado	114.692	15,4%	38,7%
Seguridad Social	95.329	12,8%	32,2%
Comunidades Autónomas	56.601	7,6%	19,1%
Corporaciones Locales	29.790	4,0%	10,1%
Total Administraciones Públicas	296.412	39,8%	100,0%

GASTO PÚBLICO DESPUÉS DE TRANSFERENCIAS DEL ESTADO A LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES. DISTRIBUCIÓN POR ADMINISTRACIONES

2003	Millones	% PIB	% total
Estado	72.986	9,8%	24,6%
Seguridad Social	93.094	12,5%	31,4%
Comunidades Autónomas	91.605	12,3%	30,9%
Corporaciones Locales	38.727	5,2%	13,1%
Total Administraciones Públicas	296.412	39,8%	100,0%

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA EN 2003 (en % del PIB). DISTRIBUCIÓN POR ADMINISTRACIONES



GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA EN 2003. DISTRIBUCIÓN INTERNA POR ADMINISTRACIONES

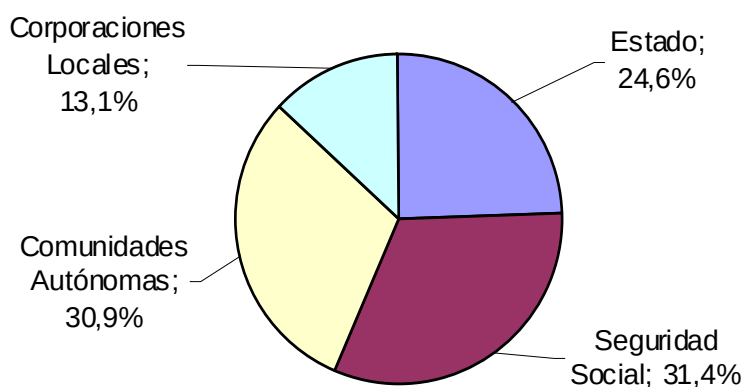


ILUSTRACIÓN 2

RECURSOS PÚBLICOS NO FINANCIEROS. DISTRIBUCIÓN POR ADMINISTRACIONES

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
En % total						
Estado + Otros Organismos	48,5	48,3	48,5	48,1	38,8	37,1
Administraciones Seguridad Social	31,7	31,6	31,9	32,5	32,2	32,3
Comunidades Autónomas	9,3	9,5	9,1	9,2	19,2	21,1
Corporaciones Locales	10,7	10,6	10,5	10,2	9,8	9,5
Total Administraciones Públicas	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
En % del PIB						
Administración Central sin S. Social	18,6	18,8	19,0	18,8	15,5	14,8
Estado	18,4	18,6	18,6	18,4	15,1	14,5
Otros organismos	0,2	0,2	0,4	0,4	0,4	0,3
Administraciones Seguridad Social	12,2	12,3	12,5	12,7	12,8	12,9
Comunidades Autónomas	3,6	3,7	3,6	3,6	7,7	8,4
Corporaciones Locales	4,1	4,1	4,1	4,0	3,9	3,8
Total Administraciones Públicas	38,5	39,0	39,1	39,1	39,9	39,9

Elaboración propia a partir de información del SGAE en *Avance de actuación presupuestaria*.

ILUSTRACIÓN 3

INGRESOS IMPUESTOS Y CUOTAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑA

	Impuestos indirectos	Impuestos directos	Cuotas sociales	Otros ingresos	Total
Estado + Otros Organismos					
Seguridad Social	35.959,00	56.534,00	6.221,00	8.551,00	107.265,00
Administración Central			87.161,00	3.033,00	90.194,00
Comunidades Autónomas	35.959,00	56.534,00	93.382,00	11.584,00	197.459,00
Corporaciones Locales	30.311,00	13.914,00		3.857,00	48.082,00
Total Administraciones Públicas	14.752,00	5.333,00		4.930,00	25.015,00
Estado + Otros Organismos	81.022,00	75.781,00	93.382,00	20.371,00	270.556,00
En % PIB					
Estado + Otros Organismos	5,1%	8,1%	0,9%	1,2%	15,4%
Seguridad Social	0,0%	0,0%	12,5%	0,4%	12,9%
Administración Central	5,1%	8,1%	13,4%	1,7%	28,3%
Comunidades Autónomas	4,3%	2,0%	0,0%	0,6%	6,9%
Corporaciones Locales	2,1%	0,8%	0,0%	0,7%	3,6%
Total Administraciones Públicas	11,6%	10,8%	13,4%	2,9%	38,7%

(Sigue.)

(Continuación.)

	Impuestos indirectos	Impuestos directos	Cuotas sociales	Otros ingresos	Total
Estructura ingresos en cada Administración					
Estado + Otros Organismos Autónomos	33,5%	52,7%	5,8%	8,0%	100,0%
Seguridad Social	0,0%	0,0%	96,6%	3,4%	100,0%
Administración Central	18,2%	28,6%	47,3%	5,9%	100,0%
Comunidades Autónomas	63,0%	28,9%	0,0%	8,0%	100,0%
Corporaciones Locales	59,0%	21,3%	0,0%	19,7%	100,0%
Total Administraciones Públicas	29,9%	28,0%	34,5%	7,5%	100,0%
Estructura por tipos de ingresos					
Estado + Otros Organismos Autónomos	44,4%	74,6%	6,7%	42,0%	39,6%
Seguridad Social	0,0%	0,0%	93,3%	14,9%	33,3%
Administración Central	44,4%	74,6%	100,0%	56,9%	73,0%
Comunidades Autónomas	37,4%	18,4%	0,0%	18,9%	17,8%
Corporaciones Locales	18,2%	7,0%	0,0%	24,2%	9,2%
Total Administraciones Públicas	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: IGAE, *Avance actuación presupuestaria en 2002*.

En 2003, último ejercicio para el que se dispone de información oficial desagregada para todas las Administraciones Públicas⁴, la distribución del gasto público por administraciones mostraba a la Seguridad Social como el ente administrativo con superior porcentaje de gasto bajo su competencia (31,4% del total; 12,5% del PIB) en coherencia con el concepto de Caja Única bajo el cual funciona y el cumplimiento de su función principal de ser mecanismo de cohesión junto con el sistema tributario estatal.

La Seguridad Social tomada en sentido amplio⁵ realiza su tarea facilitando un amplio número de prestaciones sociales de carácter contributivo y no contributivo: pensiones, incapacidad temporal, maternidad, prestaciones por hijo a cargo, prestaciones económicas a minusválidos y prestaciones dirigidas a personas en desempleo.

Las Comunidades Autónomas, no obstante, le seguían muy de cerca en porcentaje directo gestionado después de recibir las transferencias del Estado por el Fondo de Suficiencia y otros conceptos hasta el punto de casi igualar su protagonismo dentro del gasto público total (30,9% del total; 12,3% del PIB). La Administración Central sin Seguridad Social y las Corporaciones Locales se conformaban con un porcentaje inferior (24,6% y 13,1% del total del gasto público; 9,8% y 5,2% del PIB respectivamente).

Como elemento comparativo, la distribución de gasto por agentes en Alemania (2002), un país con un marco político inequívocamente federal, muestra una estructura muy similar a la española. La Seguridad Social donde se incluyen los pagos monetarios y en especie del fuerte Estado del Bienestar alemán, absorbe el mayor porcentaje de gasto público (37,55%) con un funcionamiento separado del resto de las administraciones. Los Gobiernos de los Länder, equivalentes a las Comunidades Autónomas españolas, le siguen en peso dentro de las políticas de gasto (23,68%), algo por debajo del Gobierno Federal (24,90%) y los Gobiernos Locales (13,67%)⁶.

⁴ Fuente: *Avance de la Actuación Presupuestaria del Estado en 2003*. Intervención General del Estado.

⁵ Ley General de la Seguridad Social incluye las pensiones, incapacidad temporal, maternidad, prestaciones económicas por hijo a cargo y minusvalía y las prestaciones por desempleo.

⁶ Fuente: Jiménez Montero, A (2003). *Federalismo fiscal. Teoría y práctica*. Ed. Tirant Lo Blanch.

ILUSTRACIÓN 4
GASTO DEL ESTADO SIN SEGURIDAD SOCIAL ⁽¹⁾

Políticas	2003 dotación inicial (en % del PIB)
Pensiones clases pasivas y otras prestaciones sociales	1,8%
Educación	0,2%
Vivienda	0,1%
Política Industrial y energética	0,2%
Subvenciones transporte	0,2%
Comercio, turismo y PYMES	0,1%
Investigación + Desarrollo	0,3%
Infraestructuras	1,1%
Justicia	0,2%
Seguridad Ciudadana	0,7%
Defensa	0,9%
Exterior	0,1%
Administración Tributaria	0,2%
Aportación a la Unión Europea	1,2%
Transferencias a las Administraciones Territoriales	5,2%
Gastos financieros en Deuda Pública	2,7%
TOTAL gasto Estado	15,2%
Transferencias a las Administraciones Territoriales, Unión Europea y Deuda pública	9,1%
Total gasto del estado sin transferencias territoriales y gastos financieros	6,1%

(1) Seguridad Social e INEM.

Fuente: Presupuestos Generales del Estado.

El volumen de gasto (e ingreso) sobre el que mantiene capacidad autónoma de decisión el Estado para desarrollar las políticas de su competencia es todavía inferior (6,1% del PIB) cuando se deducen los gastos financieros de la Deuda Pública en circulación (2,3% del PIB). Realizada esta corrección correspondiente a gastos comunes, el Gobierno Central dispone de la mitad aproximadamente del volumen de gestionado por las Comunidades Autónomas para desarrollar una amplia panoplia de políticas como se puede apreciar en el tabla adjunta, con especial volumen de recursos en seguridad, defensa, representación exterior, infraestructuras y pago de pensiones de empleados públicos.

La estructura de los ingresos de las Administraciones Públicas⁷ muestra una descentralización territorial también importante pero menos intensa que en el apartado de gasto. La Seguridad Social sigue siendo la Administración con mayor protagonismo (33,3% del total con sus ingresos de cuotas sociales) mientras las Comunidades Autónomas antes de recibir el Fondo de Suficiencia disponen de una participación en los recursos inferior a la alcanzada en materia de gasto (17,8% del total de los ingresos de las Administraciones Públicas; 6,9% del PIB).

Como se puede apreciar en la tabla adjunta, los recursos de la Seguridad Social provienen casi íntegramente de las cuotas sociales (96,6% del total). En los ingresos del Estado predominan los impuestos directos (52,7% del total), mientras que la recaudación de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales está apoyada en mayor medida en los impuestos sobre el consumo (63% y 59% respectivamente).

⁷ Datos para 2002.

La financiación del Estado de las Autonomías tiene dos modelos, el de Régimen Común desarrollado en la mayoría de las Comunidades Autónomas y el Sistema Foral de aplicación en el País Vasco y Navarra. El sistema de financiación de Régimen Común se ha ido construyendo desde 1979 en diferentes fases de duración determinada (cinco años). El Acuerdo sobre financiación alcanzado por unanimidad en el Consejo de Política Fiscal y Financiera en julio de 2001 parecía concluir un largo proceso de traspasos de competencias a las Comunidades Autónomas, al coincidir su firma con la transferencia de la asistencia sanitaria del denominado “territorio INSALUD”, donde estaban ubicados todos los de Régimen Común con excepción de Cataluña, Andalucía, Canarias, Galicia y Comunidad Valenciana⁸ que ya disponían de la competencia. La total ubicación de esta importante política bajo el paraguas autonómico configuraba un marco competencial más homogéneo y se presumía también más estable en el conjunto del estado, una situación que permitía considerar prácticamente concluido el proceso de traspasos o, como mínimo haber asistido a la mayor parte del mismo.

La Secretaría de Estado de Hacienda integrada en el Ministerio de Economía y Hacienda en la actual estructura ministerial, ha hecho público en el mes de julio de 2004 la liquidación definitiva de la financiación de las Comunidades Autónomas por los impuestos cedidos (IRPF, IVA e Impuestos Especiales), Fondo de Suficiencia y garantías de financiación de los servicios de asistencia sanitaria en el año 2002. Los datos de este ejercicio corresponden al primer año de aplicación del actual sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común, donde como se ha mencionado se integran todas menos el País Vasco y Navarra.

En fecha más reciente se ha incorporado a la hoja web de la Secretaría de Estado de Hacienda, el “Informe sobre financiación de las Comunidades y Ciudades Autónomas correspondiente al ejercicio 2001”. En las mismas fechas han aparecido las liquidaciones definitivas de la Comunidad Autónoma de Andalucía de los años comprendidos en el periodo 1996-2001 según el acuerdo suscrito recientemente (10 de junio 2004) por el Ministro de Administraciones Públicas del Gobierno de la Nación y el Consejero de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía.

Las liquidaciones del sistema de financiación de los años 2001 y 2002 y un entorno político donde se anuncian cambios inmediatos en la estructura del Estado de las Autonomías, aconsejan comparar los resultados de ambos ejercicios para conocer las ventajas e inconvenientes aparejados al cambio de sistema de financiación acordado en 2002. Este ejercicio, sin embargo, no constituye un trabajo sencillo tanto por la complejidad de las fórmulas utilizadas en cada uno de los sistemas como por la falta de homogeneidad en las políticas a financiar vigentes en cada momento.

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

PRINCIPALES ARTÍCULOS RELACIONADOS CON EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

Artículo 2

La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de la nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

Artículo 137

El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

Artículo 138

1. El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo dos de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular.
2. Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos y sociales.

⁸ La competencia estaba transferida también a las Comunidades Forales: País Vasco y Navarra.

Artículo 148

Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

1. Organización de sus instituciones de autogobierno.
2. Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones Locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.
3. Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
4. Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.
5. Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.
6. Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.
7. La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.
8. Los montes y aprovechamientos forestales.
9. La gestión en materia de medio ambiente.
10. Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales, regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales.
11. La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la agricultura, la caza y la pesca fluvial.
12. Ferias interiores.
13. El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.
14. La artesanía.
15. Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma.
16. Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.
17. El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.
18. Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.
19. Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.
20. Asistencia social.
21. Sanidad e higiene.
22. La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones, La coordinación y demás facultades en relación con los policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.

Transcurridos cinco años y mediante reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149.

Artículo 149

.../...

1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:
 1. La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.
 2. Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.
 3. Relaciones internacionales.
 4. Defensa y Fuerzas Armadas.
 5. Administración de Justicia.
 6. Legislación mercantil, penal y penitenciaria: legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas.

7. Legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.
 8. Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. (...)
 9. Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.
 10. Régimen aduanero y arancelario; comercio exterior.
 11. Sistema monetario: divisas, cambio y convertibilidad; bases de la ordenación del crédito, banca y seguros.
 12. Legislación sobre pesas y medidas, determinación de la hora oficial.
 13. Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.
 14. Hacienda General y Deuda del Estado.
 15. Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica.
 16. Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos.
 17. Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.
 18. Las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios (...)
 19. Pesca marítima, sin perjuicio de las competencias que en la ordenación del sector se atribuya a las Comunidades Autónomas.
 20. Marina mercante y abanderamiento de buques, (...)
 21. Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones, cables aéreos, submarinos y radiocomunicación.
 22. La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.
 23. Legislación básica de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.
 24. Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma.
 25. Bases del régimen minero y energético.
 26. Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos.
 27. Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas.
 28. Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas.
 29. Seguridad Pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que establezca en sus respectivos Estatutos en el marco que disponga una Ley Orgánica.
 30. Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de las Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia.
 31. Estadística para fines estatales.
 32. Autorización para la convocatoria de consultas populares vía de referéndum.
3. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución (subapartados 1 y 2 del artículo 149) podrán corresponder a las CC.AA., en virtud de sus respectivos Estatutos. La competen-



cia sobre las materias que no se hayan asumido en los estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán en caso de conflicto sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

Artículo 150

1. Las Cortes Generales en materias de competencia estatal podrán atribuir a todas o a alguna de las Comunidades Autónomas la facultad de dictar para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Sin perjuicio de la competencia en los Tribunales, en cada ley marco se establecerá la modalidad del control de las Cortes Generales sobre estas normas legislativas de las Comunidades Autónomas.
2. El estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La Ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado.
3. El estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, aún en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando asó lo exija el interés general. Corresponde a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad.

Artículo 156

1. Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda Estatal y de solidaridad entre todos los españoles.
2. Las Comunidades Autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores de Estado en la recaudación, la gestión y liquidación de los recursos tributarios de aquél, de acuerdo con las leyes y los Estatutos.

Artículo 158

1. En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español.
2. Con el fin de corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso.

Adicional Primera

La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales.

La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

2. ALGUNOS ELEMENTOS DE DEBATE EN EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICO

La economía española ha evolucionado muy positivamente en los últimos veinticinco años hasta ocupar la posición veinte en el mundo cuando se compara la renta por habitante (24.500 dólares USA en poder de paridad de compra⁹) muy cerca ya de la media de los países de la eurozona

⁹ Fuente: OCDE para el año 2003.

(26.800 dólares USA). La favorable posición alcanzada por la sociedad española cuando se compara el conjunto de su PIB encubre, sin embargo, una importante disparidad en su territorio que oscila entre el índice 70 (Extremadura) y el 129 (Madrid)¹⁰. Una distancia excesivamente grande que ensombrece los datos logrados a nivel agregado.

La política regional recoge dos tipos de planteamientos para explicar los desequilibrios territoriales y las posibles fórmulas de convergencia. Algunos autores¹¹ consideran que las regiones más avanzadas han alcanzado su posición a partir de una primera acumulación lograda fundamentalmente por la mayor disponibilidad de recursos naturales y, llegada esa situación, las fuerzas de mercado en la búsqueda de mejores tasas de rentabilidad conseguirán el equilibrio en la distribución territorial de la riqueza al trasladar a las regiones más pobres las inversiones atraídos por sus mejores condiciones ofertadas (menores salarios, mayor potencial de crecimiento, etc.). Otros autores¹² sostienen una argumentación totalmente distinta al considerar que alcanzada la situación donde hay diferencias de renta entre regiones, la actuación de las fuerzas de mercado acumulará todavía más la riqueza en aquellos lugares con mayor nivel de desarrollo al buscar los inversores aprovechar las economías de escala. Desde este planteamiento, es necesario articular una política regional con fuerte presencia del sector público, que cuente con medidas para ampliar la capacidad de generar riqueza en las regiones menos desarrolladas mejorando sus infraestructuras físicas, tecnológicas y humanas, y la dimensión y calidad de su tejido productivo.

La experiencia acumulada en las últimas décadas en países desarrollados, como es España, recoge un cumplimiento parcial de los argumentos defendidos por ambas teorías y, si bien es cierta la necesidad de priorizar las inversiones en las regiones menos ricas para mejorar su potencial futuro de crecimiento, también lo es que las regiones en mejor posición relativa inicial necesitan de un mínimo de inversiones públicas para mantener su nivel de crecimiento económico. El escenario óptimo es un proceso de convergencia de los distintos territorios dentro de un ritmo de crecimiento dinámico de la riqueza en todas las regiones, y no conformarse con un acercamiento de las menos ricas mientras quedan estancadas las que parten de una situación más favorable.

El objetivo de crecimiento de la riqueza está acompañado en la mayor parte de los países desarrollados, en especial en los de la Unión Europea, de una serie de prestaciones sociales. El acceso a esta renta materializada en dinero o en especie suministrada por medio de los bienes y servicios públicos (sanidad, educación, pensiones, vivienda, servicios sociales, transporte, etc.), además de favorecer la igualdad de oportunidades de las personas para afrontar en mejores condiciones el futuro, mejora la renta efectiva compensando, en parte o totalmente, la peor distribución inicial de la misma acaecida en el proceso productivo.

Los problemas y retos asociados a la creación de riqueza y los desequilibrios territoriales, compartidos por casi todas las naciones, se plantean en el caso español en un territorio común donde se ha realizado una distribución del poder político y administrativo siguiendo el mandato de la Constitución Española de crear el Estado de las Autonomías. En el último cuarto de siglo se ha producido una profunda descentralización de funciones a favor de las Comunidades Autónomas que, al estar acompañadas del consiguiente poder político, les permite un gran margen de decisión sobre una amplia y variada relación de políticas de gasto y de ingresos.

El proceso acontecido ha configurado un modelo con una distribución vertical del poder articulada en tres niveles de gobierno: el Central o Estatal, el Regional también llamado Autonómico, y el Local también llamado nivel Municipal. La Constitución Española no define explícitamente el modelo de estado como federal pero la práctica ha configurado un modelo muy similar, por no decir que cumple con todas las características atribuidas al mismo: autonomía garantizada constitucionalmente, instituciones representativas propias no dependientes del poder central, distribución de competencias políticas y administrativas incluyendo el poder legislativo en amplias e importantes materias, resolución de conflictos por un órgano superior, financiación objetivada y, participación en la formación de la opinión del Estado ante la Unión Europea.

¹⁰ Fuente: *Contabilidad Regional de España*. INE

¹¹ Autores como WEBER, LOSCH, OHLIN están encuadrados en las teorías *equilibristas*.

¹² Autores como MYRDAL, KALDOR, PERROUX, HIRSCHMAN están encuadrados en las *teorías desequilibristas*.

El profundo y amplio proceso descentralizador en el capítulo de políticas de gasto a favor de las Comunidades Autónomas no ha disminuido, sin embargo, la excesiva sensibilidad que rodea a todos los temas relacionados con el Estado de las Autonomías y, por extensión, a la definición del modelo de estado, es decir, a la distribución de funciones por niveles de gobierno.

El sistema autonómico de financiación incluye los recursos necesarios para que los Gobiernos Autonómicos desarrollen las políticas transferidas en el proceso iniciado en 1978. Estas políticas no son, sin embargo, las únicas aplicadas en su territorio y por lo general, están acompañadas por otras gestionadas en unos casos por los propios Gobiernos Autonómicos y en otros por la Administración Central, la Seguridad Social, las Corporaciones Locales y la Unión Europea, según las atribuciones legalmente conferidas a cada administración. Las políticas de gasto van unidas a las correspondientes políticas tributarias para obtener los recursos necesarios, de acuerdo a una distribución entre administraciones. La fotografía del sistema fiscal español es la suma, por tanto, de todos estos componentes y su análisis no puede obviar ninguno de ellos.

La distribución de funciones es, a grandes rasgos, la siguiente: la Administración Central gestiona las prestaciones sociales por medio de la Seguridad Social, facilita el mantenimiento del orden, la defensa y la representación con el exterior y desarrolla políticas regionales concretadas en su mayor parte en inversiones. Los Gobiernos Autonómicos y las Corporaciones Locales, salvo alguna excepción, concentran su actividad en la definición y gestión de los bienes y servicios más cercanos a los ciudadanos según las competencias transferidas en el caso de las primeras. Para hacer viable esta distribución de las funciones, la Administración Central ha cedido (traspasado) total o parcialmente varios tributos (impuestos y tasas) que complementa con una transferencia (Fondo de Suficiencia) para cubrir la diferencia entre las necesidades de gasto para alcanzar el nivel de garantía en todo el estado de las políticas autonómicas y los ingresos tributarios obtenidos por los Gobiernos Autonómicos con los mecanismos de ingreso traspasados, sin utilizar la capacidad normativa y, por tanto, exigiendo a los ciudadanos un esfuerzo similar en el punto de partida.

En esta distribución de funciones entre jurisdicciones hay que añadir el papel de la Unión Europea que con sus políticas comunes, colabora también a la solución de los desequilibrios regionales. Las políticas regionales comunitarias se ponen en práctica con los fondos estructurales (FEDER, Fondo Social Europeo, FEOGA en su sección orientación e IFOP) siguiendo el contenido de las directrices aprobadas en los Consejos Europeos. La actuación de los fondos estructurales está acompañada de un mecanismo adicional que en la práctica tiene mucha incidencia al disponer de casi la mitad del presupuesto comunitario: la Política Agrícola Comunitaria. La PAC no está considerada en sentido estricto como una política regional pero contiene algunos elementos que permiten considerarla como tal. Esta política en su origen pretendía asegurar una producción agrícola suficiente para la población de la Unión Europea, pero el paso del tiempo, sin embargo, la ha convertido más en una política que pretende fijar la población en el medio rural en un intento de evitar un mayor éxodo a las grandes ciudades y los consiguientes efectos derivados de la aglomeración. En la práctica, la suma de ambas políticas, pero en especial la segunda, tiene un impacto muy elevado en los ingresos propios de determinadas Comunidades Autónomas.

El resultado de aplicar las políticas públicas bajo este formato ha conseguido un resultado satisfactorio en términos de equidad por territorios al conseguir “un nivel aproximativamente uniforme de servicios y gasto social en todas las regiones a cuya financiación los diferentes territorios contribuyen en proporción directa a su renta, ... de forma que desliga la calidad de los principales servicios públicos de la renta *per cápita* de cada territorio”¹³. La tasa de crecimiento superior a la media estatal alcanzada por las cuatro Comunidades Autónomas con un nivel de desarrollo inferior en el periodo 1996-2004 demuestra también los efectos positivos de las políticas aplicadas, dentro de un deseable proceso de convergencia que debería continuar para reducir las desigualdades territoriales.

Los principios básicos asociados al sistema autonómico de financiación son la suficiencia, la igualdad (equidad), la autonomía y la corresponsabilidad fiscal.

¹³ “Los mecanismos de cohesión territorial en España: un análisis y algunas propuestas.” DE LA FUENTE, A. *Documentos de trabajo de la Fundación Alternativas* (2005)

El principio de suficiencia debe permitir a los gobiernos autonómicos disponer de los recursos necesarios para desarrollar las políticas de su competencia. El principio de igualdad implica que todos los ciudadanos tienen derecho al acceso a un nivel equivalente de bienes y servicios en función de sus necesidades personales y familiares con independencia de su lugar de residencia cuando tienen un nivel similar de obligaciones tributarias.

El principio de autonomía fiscal se cumple cuando un nivel de gobierno dispone del margen de maniobra razonable para ofrecer a sus ciudadanos un nivel de bienes y servicios públicos ajustado a sus preferencias y el consiguiente mecanismo tributario para hacer frente a las obligaciones de gasto.

El proceso de descentralización desarrollado en España permite combinar los principios de suficiencia e igualdad en el sistema de financiación autonómico en la cuantía de recursos necesarios para facilitar a los ciudadanos el nivel garantizado en todo el estado de las políticas transferidas a las Comunidades Autónomas (nivel equivalente, nivel estándar garantizado, ...). De esta forma, un modelo de financiación estable necesita alcanzar el punto de suficiencia del coste de todos los bienes y servicios prestados por las distintas administraciones para después distribuirlo entre los distintos territorios con criterios objetivos de equidad.

Alcanzar un punto de estas características obliga en la mayoría de las ocasiones a un ejercicio de consenso ya que la valoración del coste de una prestación puede llevar a infinitas interpretaciones, ya sea por el nivel de prestación considerado como adecuado como por los factores de influencia en su suministro para alcanzar un nivel similar de servicio (población, dispersión de los núcleos urbanos, superficie del territorio, insularidad, etc.). Así, una vez decidido el valor agregado de los bienes y servicios las fórmulas capitativas tienen la ventaja de la sencillez en la aplicación y en su contra se puede alegar que no refleja las características de los distintos territorios. La inclusión de muchas variables de ponderación tiene la ventaja de recoger las especificidades territoriales pero pueden entorpecer el consenso al pretender cada parte imponer la más favorable a sus intereses.

La corresponsabilidad fiscal, por último, se alcanzaría cuando los gobiernos asumen su cuota de responsabilidad en la puesta en práctica de las políticas fiscales. Para el gobernante dar más servicios significa mejorar la eficiencia en la gestión cuando sea posible y/o pedir más esfuerzos a los ciudadanos (más impuestos) y para el ciudadano disponer de más y mejores servicios públicos implica pagar impuestos distribuidos de forma justa. El debilitamiento de la restricción presupuestaria o, lo que es lo mismo, no asumir su responsabilidad buscando otros culpables, genera conductas ineficientes en el gasto y un mayor endeudamiento de las generaciones futuras. Dado que el criterio de responsabilidad del gobernante es difuso puede ser más práctico relacionar la corresponsabilidad fiscal con la capacidad real de los ciudadanos para valorar la gestión de un gobierno al comparar la relación entre políticas públicas recibidas y los impuestos exigidos, y para hacerlo disponer de los mecanismos para premiar o reprobar al gobierno en cuestión.

El principio de suficiencia destaca como un elemento básico de consenso en el desarrollo de un modelo federal, ya que de no alcanzar un punto satisfactorio para todos, el sistema está continuamente cuestionado por quienes consideran que la valoración inicial del coste de las políticas de su tramo competencial le supone una desventaja o discriminación comparada con otros territorios. Esta sensación contamina todo el proceso, desde la elección de los criterios de distribución territorial del coste de las políticas a la definición del sistema de ingresos para la cobertura del coste asignado.

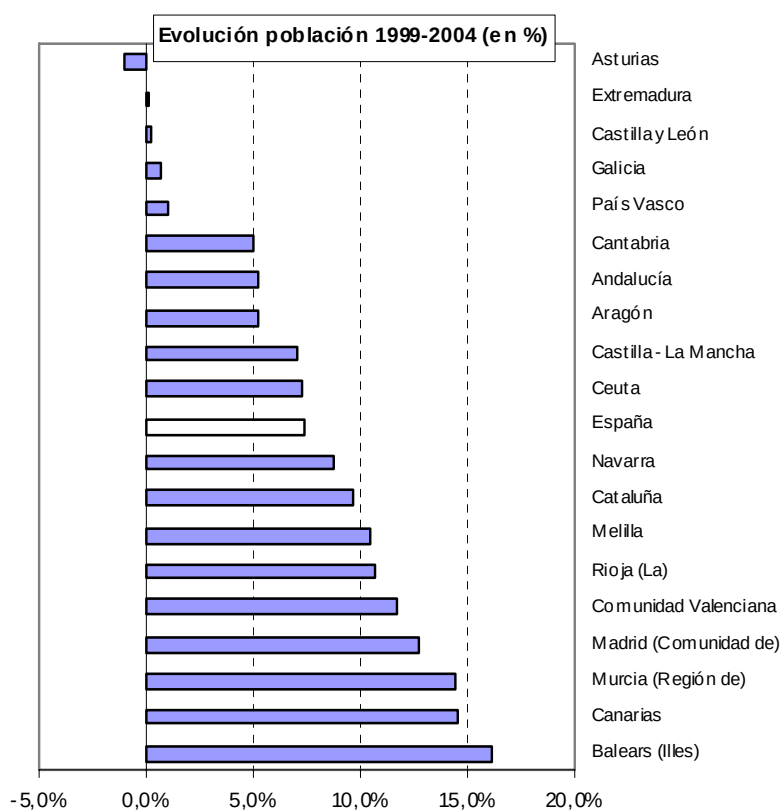
En los años transcurridos desde el inicio en la construcción del Estado de las Autonomías se recogen declaraciones que presentan un sostenido conflicto entre los principios de igualdad y autonomía, algunas al considerar que las reclamaciones de equidad territorial conculcaban el ejercicio de autogobierno y, otras, al considerar que la equidad sólo se cumple cuando se consigue una total uniformidad en las prestaciones facilitadas en los territorios que componen el estado español. Ambos conceptos no tienen por qué ser incompatibles y el principio de igualdad (equidad) se puede alcanzar al garantizar los recursos financieros para alcanzar el nivel estatal de prestaciones pactado como adecuado, sin por ello restringir la autonomía cuando los gobiernos autonómicos disponen de los márgenes suficientes para desarrollar su oferta de políticas públicas introduciendo las correspondientes modificaciones, al alza o a la baja, del esfuerzo fiscal exigido a los residentes en su territorio. En estas condiciones, las diferencias en el nivel de prestaciones suministrado por las Comunidades Au-



tónomas, la diversidad territorial, no entraría en conflicto con el principio de igualdad. La filosofía federal del Estado de las Autonomías es consustancial con la existencia de diferencias en los territorios cuando vienen dadas por la gestión o la modificación del esfuerzo fiscal aplicado a sus residentes.

ILUSTRACIÓN 5 DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA

	1999 padrón	2001 censo	2002 padrón	2004 padrón		evolución 1999-2004	
					% total	número	%
Andalucía	7.305.117	7.357.558	7.478.432	7.687.518	17,8%	382.401	5,2%
Aragón	1.186.849	1.204.215	1.217.514	1.249.584	2,9%	62.735	5,3%
Asturias	1.084.314	1.062.998	1.073.971	1.073.761	2,5%	-10.553	-1,0%
Baleares	821.820	841.669	916.968	955.045	2,2%	133.225	16,2%
Canarias	1.672.689	1.694.477	1.843.755	1.915.540	4,4%	242.851	14,5%
Cantabria	528.478	535.131	542.275	554.784	1,3%	26.306	5,0%
Castilla y León	2.488.062	2.456.474	2.480.369	2.493.918	5,8%	5.856	0,2%
Castilla-La Mancha	1.726.199	1.760.516	1.782.038	1.848.881	4,3%	122.682	7,1%
Cataluña	6.207.533	6.343.110	6.506.440	6.813.319	15,8%	605.786	9,8%
Com. Valenciana	4.066.474	4.162.776	4.326.708	4.543.304	10,5%	476.830	11,7%
Extremadura	1.073.574	1.058.503	1.073.050	1.075.286	2,5%	1.712	0,2%
Galicia	2.730.337	2.695.880	2.737.370	2.750.985	6,4%	20.648	0,8%
Madrid	5.145.325	5.423.384	5.527.152	5.804.829	13,4%	659.504	12,8%
Murcia	1.131.128	1.197.646	1.226.993	1.294.694	3,0%	163.566	14,5%
Navarra	537.553	555.829	569.628	584.734	1,4%	47.181	8,8%
País Vasco	2.093.314	2.082.587	2.108.281	2.115.279	4,9%	21.965	1,0%
Rioja (La)	265.178	276.702	281.614	293.553	0,7%	28.375	10,7%
Ceuta	69.560	71.505	72.825	74.654	0,2%	5.094	7,3%
Melilla	61.506	66.411	67.200	68.016	0,2%	6.511	10,6%
Total	40.195.010	40.847.371	41.832.583	43.197.684	100,0%	3.002.675	7,5%



El debate sobre la suficiencia concierne a la cantidad de dinero necesaria para la puesta en práctica de las políticas, pero no obliga a una determinada forma de obtener los recursos financieros por cada nivel de gobierno. Así, no es obligado establecer una relación directa entre autonomía fiscal y suficiencia financiera, ya que se puede aumentar la primera sin modificar la segunda e incluso disminuyéndola. La autonomía fiscal aumenta cuando se dispone de más capacidad normativa sobre las figuras tributarias propias pero una decisión de estas características puede estar acompañada de una disminución equivalente de las transferencias recibidas anteriormente, si no se considera oportuno modificar la cuantía de gasto considerada como suficiente.

El objetivo de autonomía fiscal suele estar acompañado de la demanda de disponer de variedad en los tributos propios, de forma que los diferentes niveles de gobierno puedan establecer un patrón tributario propio donde juegue un papel determinado la imposición directa y la indirecta. El uso de la capacidad normativa asociada a un nivel adecuado de autonomía fiscal amplía la capacidad futura de obtener ingresos, con los consiguientes márgenes sobre el volumen y diversidad de las políticas de gasto, si bien hay que ser consciente que las regiones más ricas tienen la posibilidad de conseguir ingresos adicionales con un esfuerzo relativo inferior al disponer de una base imponible más amplia.

El nuevo sistema de financiación autonómico puesto en práctica en 2002 con un marco competencial mucho más homogéneo al estar completado el traspaso de la asistencia sanitaria, estuvo acompañado de un elevado consenso formal al ser calificado de satisfactorio por todas las Comunidades Autónomas. El consenso unido a la percepción de haber alcanzado un nivel de traspasos, si no definitivo sí bastante completo, y el avance en autonomía fiscal de las Haciendas Autonómicas, fueron causas suficientes para que el anterior equipo de Gobierno de la Nación, el vigente en el momento del Acuerdo, catalogara de permanente el sistema autonómico de financiación aprobado. En definitiva, el legislador consideraba suficientemente estable y creíble la normativa, hasta el punto de considerar que obligaba a los gobiernos autonómicos a asumir con plenas consecuencias la responsabilidad fiscal y política de sus decisiones de gasto e ingreso.

La realidad no les ha dado la razón y, en poco más de dos años desde su aprobación, se acumulan las críticas vertidas desde diferentes lugares amparadas en el funcionamiento del sistema de financiación y en el proceso de revisión del contenido de algunos de los Estatutos de Autonomía donde se reclama una ampliación de las competencias de las Comunidades Autónomas. De hecho, el Gobierno Central ha anunciado su disposición a aceptar las propuestas de reforma que respeten los límites marcados en la Constitución y lleguen a las Cortes Generales avaladas por un consenso suficiente en los Parlamentos Autonómicos.

Uno de los principales elementos de debate es el coste y funcionamiento de la asistencia sanitaria. En este tema se han suscitado dos elementos de polémica: la suficiencia de los recursos y una posible carencia de equidad en el acceso de los ciudadanos a las prestaciones.

El gasto en asistencia sanitaria de la Seguridad Social está en el nuevo sistema de financiación integrado con el resto de las materias transferidas, por lo que no cabe hablar de saldo negativo o positivo del subsistema sanitario. La asistencia sanitaria, tal y como se ha mencionado en capítulos anteriores, disfruta, no obstante, de condiciones específicas, como es la obligación de los Gobiernos Autonómicos de gastar como mínimo la cantidad de 1999 (año base del nuevo sistema) y la actualización de los recursos iniciales en los siguientes tres ejercicios a 2002 utilizando la tasa de crecimiento nominal del PIB estatal.

El gasto en asistencia sanitaria es un elemento determinante en la composición de los presupuestos autonómicos (en promedio 32% del total y 42% de los recursos financieros del sistema de financiación); por tanto, es lógica la preocupación de sus gestores de disponer de recursos suficientes. Una preocupación que cuenta en los últimos años como factor adicional de presión sobre el gasto, con el aumento de la población protegida (+7,5% entre 1999 y 2004), consecuencia en buena parte del fenómeno migratorio que además, ha tenido una distribución muy irregular por territorios. Las Islas Baleares y Canarias concentran las mayores tasas de crecimiento en su población (16,2% y 14,5% respectivamente), seguidas de Murcia (14,5%), Madrid (12,8%) y Comunidad de Valencia (11,7%). En sentido contrario, otros territorios pierden población (Asturias) o presentan una tasa de crecimiento de la misma cercana a cero (Castilla y León, Extremadura y Galicia).

El rápido e intenso crecimiento de la población está compuesto por emigrantes cuyos países de origen son en general bastante pobres. Se trata, por tanto, de personas que utilizan bastante los servicios públicos de educación y asistencia sanitaria, y que en contrapartida, su aportación vía impuestos está limitada al consumo al ocupar trabajos con una remuneración baja inferior al nivel mínimo de tributación al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Los Gobiernos Autonómicos responsables de estas políticas al igual que de las de servicios sociales, se encuentran con un aumento en sus obligaciones de gasto no compensado con el mismo grado de incremento en sus ingresos.

El actual sistema de financiación autonómica cuenta con un mecanismo de protección ante modificaciones territoriales asimétricas en la población (crecimiento regional de tres puntos superior a la media) pero no preveía un aumento tan generalizado de la población como el acontecido desde 1999. Ante esta situación, caben dos reflexiones: la defendida por la mayor parte de las Comunidades Autónomas, basada en la necesidad de incrementar los recursos transferidos desde la Hacienda Central para hacer frente al mayor gasto necesario provocado por la atención de un número superior de personas. La otra iría por el camino de reclamar a los Gobiernos Autonómicos el uso de la autonomía fiscal disponible en el actual modelo y, de esa forma conseguir mayores ingresos mediante la amplia capacidad normativa en los impuestos directos e indirectos propios o compartidos (33% del IRPF, cuatro céntimos en el Impuesto sobre Venta Minorista de Hidrocarburos, Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Sucesiones, Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados e Impuesto sobre el Juego).

La filosofía que subyace en la última posición es el desarrollo de la corresponsabilidad fiscal inherente en los sistemas federales, máxime cuando los gestores de la prestación han decidido importantes aumentos en el gasto haciendo uso de sus potestades unilaterales, como, por ejemplo el incremento salarial de los empleados públicos a su cargo. Dado que los márgenes del Gobierno Central en materia de ingresos se ha ido estrechando con el paso del tiempo con el proceso de traspasos de tributos hasta llegar a ser bastante exigua (capacidad propia de gasto sobre el 6,1% del PIB), un hipotético aumento en las transferencias realizadas a las Comunidades Autónomas o un traspaso de parte de su competencia normativa sobre impuestos utilizada en este momento, obligaría a elevar sus impuestos (tramo estatal) para asumir el mayor gasto de bienes y servicios de gestión autonómica.

Una cuestión adicional en el debate viene dada por la dificultad de diferenciar entre el mayor gasto provocado por el aumento de la población y el generado por una gestión ineficaz o por un aumento en las prestaciones incluidas en la cartera de servicios decidido unilateralmente por la Comunidad Autónoma. Una reflexión que de manera indirecta entronca con las preocupaciones relacionadas con la equidad del sistema.

El principio de equidad en materia sanitaria, como en cualquier otra, se alcanza cuando se asegura a todos los ciudadanos con independencia del lugar de residencia, el acceso a un nivel de prestaciones estándar con un esfuerzo similar en los tributos pagados. La definición teórica encuentra dificultades en la práctica cuando se tiene que aplicar en determinadas políticas siendo la asistencia sanitaria probablemente uno de los máximos exponentes. La disponibilidad de una cartera de servicios similar (catálogo de prestaciones determinado por el Ministerio de Sanidad y Consumo) no garantiza el acceso en las mismas condiciones al estar mediatizada por la calidad de las prestaciones. Un plazo largo de espera para las pruebas de diagnóstico o para acceder a la atención especializada incide en la calidad de la prestación y también en su coste y, sin embargo, cumpliría en teoría con el principio de equidad.

La complejidad en el funcionamiento de la asistencia sanitaria, donde la demanda puede llegar a ser infinita al ser la buena salud el objetivo perseguido, le concede algunas características que conviene considerar. La transferencia de la asistencia sanitaria se realizó, no podía ser de otra manera, por Comunidades Autónomas. Una distribución territorial no coincidente con la ubicación de determinados servicios si se utiliza el necesario criterio de eficiencia. El sentido común y el buen uso de los recursos públicos rechazan la posibilidad de aumentar de forma amplia “los hospitales de referencia” aquellos que disponen de medios adecuados para atender las patologías más complicadas. La solución teórica fue crear en 2002 el Fondo de Cohesión Sanitaria, pero sus criterios de funcionamiento y los recursos financieros asignados no parecen adecuados a la importante función que debe cumplir.

Por otra parte, es preciso resolver cómo y quién debe asumir el coste de los desplazamientos de los pacientes. Cabe la posibilidad de que sea la Administración Central a través del Minis-

terio de Sanidad, previo cálculo de los costes y asignación presupuestaria, o pueden ser las Comunidades Autónomas quienes lo hagan después de un proceso de cálculo del coste de la prestación por habitante protegido. Con la primera existe un incentivo a desplazar pacientes, y con ellos el coste a la Administración Central; con la segunda fórmula los territorios podrían elegir entre desarrollar su propia red o concertar prestaciones con otros territorios asumiendo el coste de su decisión.

Las quejas sobre la falta de suficiencia del sistema, mayoritariamente referidas a la asistencia sanitaria, están acompañadas por la demanda de un proceso de revisión de algunos Estatutos de Autonomía, dentro de los cuales el sistema de financiación ocupa un papel principal.

En este proceso, ha aparecido como elemento de referencia en el debate el concepto de balanza fiscal asimilado como un instrumento de medición de la actividad del sector público en un determinado territorio. Como elemento previo conviene subrayar un elemento técnico: la elevada dificultad de alcanzar criterios metodológicos compartidos para su elaboración debido a la complejidad para definir unas reglas homogéneas para la imputación de los flujos de ingresos y gastos públicos.

El grueso de los saldos fiscales territoriales, las balanzas fiscales, son la consecuencia natural y deseable de la intervención de un sistema impositivo y de la protección social que transfiere rentas de los grupos con más recursos a los menos favorecidos, sin tener en cuenta su región de residencia¹⁴. Cuanto más amplio y más progresivo sea el sistema tributario mayores contribuciones deben realizar las personas con mayor renta y, por tanto, mayor aportación realizarán los territorios donde residan un número superior de personas y empresas con esas características.

La utilización extrema del concepto de balanza fiscal podría llevar a que la unidad administrativa más pequeña con saldo negativo en su relación particular con la administración de rango superior reclamara un sistema específico de financiación para compensar ese saldo, por ejemplo un Ayuntamiento, o, llevando el argumento al extremo del absurdo, que las personas más ricas del país elaboraran su balanza fiscal con el estado y solicitaran la devolución del exceso pagado o la definición de un régimen particular. En definitiva, los saldos fiscales territoriales o personales son el resultado del sistema tributario y de las políticas de gasto público que le acompañan, y si las primeras son progresivas y las segundas intentan reequilibrar la distribución original de renta tienen que devenir en saldos negativos para aquellas personas o territorios más ricos.

La combinación de equidad personal y territorial logrará un esfuerzo fiscal igual cuando dos personas con idénticas rentas aportan la misma cuota líquida en un impuesto, aunque mantengan distinta residencia. La diferente aportación a las arcas públicas por jurisdicciones territoriales, no debe ser impedimento para conseguir que cualquier ciudadano con necesidades parecidas pueda recibir servicios públicos similares de las distintas administraciones, después de afrontar un esfuerzo fiscal similar a título individual. Una cuestión distinta, como se ha mencionado, es la ampliación o mejora de las prestaciones, como consecuencia de una mejor gestión o de exigir un superior esfuerzo a sus ciudadanos en el ejercicio de su capacidad normativa propia, elevando el tipo de gravamen del tramo autonómico de un impuesto. Un ejercicio de la autonomía financiera con consecuencias visibles que permitirá comparaciones con respecto a quienes consideran oportuno no utilizar sus prerrogativas.

Otro debate distinto es el referido a la distribución territorial de las políticas del Gobierno Central en su tarea de potenciar la creación de riqueza, y cómo se articulan las políticas regionales conjugando el necesario mayor desarrollo de los territorios menos favorecidos con la no ralentización de aquellos que han alcanzado niveles superiores de renta.

En algunos países de corte federal existen normas que limitan las aportaciones de las regiones a la caja común, de modo que la acción de los mecanismos de solidaridad entre territorios está topada en un porcentaje máximo¹⁵ que busca no modificar significativamente la posición inicial en renta por habitante alcanzada por una región en recursos disponibles para el desarrollo de las políti-

¹⁴ "Reflexiones de un ciudadano preocupado sobre las balanzas fiscales", Ángel de la Fuente en *Papeles de Economía Española*, núm. 100.

¹⁵ En Alemania la transferencia de nivelación de una región cuya capacidad fiscal supere el 110 por ciento de la media nacional pagará el 80 por ciento de dicho exceso. Fuente: Jiménez Monetro, A. *Op. citada*.

cas de competencia territorial (Alemania y Canadá). Los instrumentos de solidaridad interterritorial son, por tanto, más débiles que los vigentes en España aunque también conviene resaltar que estos sistemas contienen otros elementos específicos que les diferencia del modelo español. En Alemania hay una normativa tributaria única en todo el territorio para la mayor parte de los impuestos (uniformidad excepto para los tributos locales), trasladando el ejercicio de autonomía fiscal de los *Länder* a la toma de decisiones en el Senado (*Bundesrat*).

La fijación de un tope a las aportaciones netas realizadas a la caja común por alguna, o por todas las Comunidades Autónomas a través de los impuestos y tributos pagados por los ciudadanos de un determinado territorio para compensar total o parcialmente un saldo negativo de la balanza fiscal, implicaría una merma de recursos para desarrollar las políticas públicas de la Administración Central. Una de las más importantes en la actual estructura de distribución de funciones entre administraciones es la realizada por el Fondo de Suficiencia (22.615,93 millones en 2002), el mecanismo que permite facilitar el nivel mínimo de prestaciones autonómicas cuando con igual esfuerzo fiscal no permite obtener los recursos necesarios debido a la menor riqueza de sus residentes.

La limitación de la aportación a la caja común del estado, algo similar al actual cheque británico en la Unión Europea, disminuiría los recursos para el desarrollo de la lógica redistributiva inherente a la acción pública de la Administración General del Estado, con el inconveniente adicional de distorsionar el funcionamiento del sistema de impuestos. La necesaria elevación de los impuestos en su tramo estatal para compensar la menor contribución a la Hacienda Central de quienes dispusieran de ese límite en la aportación, provocaría inmediatamente traspasar el límite establecido ya que los residentes en esos territorios estarían afectados por la subida de impuestos, lo cuál crearía una situación nada sencilla de resolver.

La única solución a una propuesta de limitación de las aportaciones sería la aplicación de un sistema similar al foral donde los Gobiernos Autónomos pudieran definir y recaudar todos los impuestos de su territorio para posteriormente hacer a la Administración Central la contribución establecida. Esta fórmula implica una pérdida de potestad del Gobierno Central en la definición de todos los impuestos y, algo todavía más importante, la pérdida del control de los mecanismos de solidaridad entre territorios.

La aplicación de un sistema foral no tiene por qué ser la extensión del existente en el País Vasco y Navarra donde la relación de materias del estado en las que comparten su coste es muy reducida, pero la ampliación de un sistema foral a una o varias Comunidades Autónomas, incluso con mayor participación de las mismas en los gastos comunes del Estado, conlleva consecuencias casi imposibles de evitar. Las Comunidades más ricas intentarán emular a las que hayan conseguido posiciones más favorables (efecto contagio) reduciendo los recursos financieros disponibles por el Gobierno Central para las políticas redistributivas. Las regiones más pobres intentarán evitar por todos los medios la aplicación de una solución de esas características ante el peligro de no disponer de los recursos financieros imprescindibles para ver cumplido el principio de equidad.

La extensión de un sistema foral a todas las Comunidades Autónomas como suma de casos particulares, daría lugar a un modelo de estado confederal (a la carta) donde cada territorio elige la relación con el Estado que considere más oportuna para sus intereses.

En un ejercicio de síntesis, el debate sobre la financiación autonómica en este momento oscilaría entre quienes pretenden mejorar su posición relativa en la prestación las políticas de su competencia sin modificar su presión fiscal agregada para lo cual necesitan reducir su aportación al territorio común y, aquellos que consideran que la diversidad en las Comunidades Autónomas se tiene que alcanzar por el ejercicio de la autonomía fiscal. Habría una tercera posición, aquella que defiende una uniformidad absoluta en todo el territorio del estado.

Con independencia de la alternativa elegida, el sistema adolece de un mínimo de coordinación. El sistema político y administrativo de descentralización denominado Estado de las Autonomías, conjuga importantes repercusiones en materia de ingresos y gastos, a las que se deben añadir los objetivos marcados en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea y por la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Un escenario tan amplio y complejo no debería depender de las negociaciones realizadas en un órgano consultivo como es el Consejo de Política Fiscal y Financiero.

Muchas de las competencias autonómicas son compartidas, de manera que el Gobierno Central aprueba la legislación básica en la materia y las Comunidades Autónomas se encargan de su gestión posterior debiendo asumir el coste de las mejoras. Un interés compartido, extensible al cumplimiento de los objetivos de *déficits* y endeudamiento y a la gestión tributaria dentro de una Administración Única.

Una situación como la descrita llena de contenido una propuesta para desarrollar mecanismos de coordinación entre administraciones. Desde su creación la denominada Cámara Alta ha demostrado una aportación muy escasa al sistema político español, al mostrarse más bien como una duplicación del Congreso pero subordinada a las decisiones de ésta última, sin aportar apenas valor añadido a la representación de las Comunidades Autónomas en todos aquellos temas que les afecten.

3. DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PRODUCTO INTERIOR BRUTO Y DE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA

Antes de iniciar el trabajo sobre el funcionamiento del sistema de financiación autonómico es interesante dar un breve repaso a la información más reciente sobre la distribución territorial de la producción y de la población en las distintas Comunidades Autónomas. Su evolución en la última década donde se incluye la tendencia descrita en la etapa más reciente puede ayudar a evaluarlas en mejores condiciones.

En el estado español persisten desequilibrios importantes en la distribución de la renta a nivel personal y territorial como consecuencia de la inferior capacidad que mantienen algunos territorios para generar riqueza. El intenso esfuerzo realizado en el último cuarto de siglo en modernización del tejido productivo, ampliación del Estado del Bienestar y puesta en práctica de políticas regionales ha minorado las diferencias pero las estadísticas reflejan todavía un diferencial antes de poner en práctica las políticas correctoras sobre el que es necesario trabajar.

La distribución territorial de las últimas cifras disponibles del Producto Interior Bruto de España¹⁶ correspondientes a 2004¹⁷ muestran a Cataluña como la Comunidad Autónoma donde se concentra el mayor porcentaje de la renta creada en ese ejercicio (18,4% del total), seguida muy de cerca por la Comunidad de Madrid (17,4% del total). Los dos territorios acumulan, por tanto, más de una tercera parte de la riqueza total creada en España (35,8% del total), un porcentaje superior en seis puntos a su participación en la población (29,8% del total) que se concentra casi íntegramente en Cataluña.

ILUSTRACIÓN 6
PRODUCTO INTERIOR BRUTO A PRECIOS DE MERCADO. PERIODO 1995-2004
EUROS CONSTANTES DE 1995

Comunidades Autónomas	Millones de euros		Periodo 1995-2004 términos constantes			
	1995	2004	Tasa anual acumulativa	Tasa acumulada	Desviación sobre la media estatal de crecimiento del PIB	Puesto
Andalucía	58.703,75	81.795,19	3,8%	39,3%	16,3%	2
Aragón	14.302,19	18.300,86	2,8%	28,0%	-17,3%	15

(Sigue.)

¹⁶ *Contabilidad Regional de España* del Instituto Nacional de Estadística

¹⁷ El INE ha publicado recientemente (19 de mayo de 2005) una revisión al alza del PIB en los últimos años (4,9% en 2004) en base fundamentalmente a considerar que el aumento de población debido a la emigración ha afectado al nivel de actividad económica. El efecto ha sido distinto y su distribución territorial afectará de manera diferente a las Comunidades Autónomas con mayor intensidad en aquellas donde hay un mayor número de emigrantes con residencia en su territorio (Madrid, Cataluña, Comunidad Valenciana y Murcia). El INE, desafortunadamente no había presentado en el momento de publicar este trabajo la Contabilidad Regional con las cifras de distribución territorial.

(Continuación.)

Comunidades Autónomas	Millones de euros		Periodo 1995-2004 términos constantes			
	1995	2004	Tasa anual acumulativa	Tasa acumulada	Desviación sobre la media estatal de crecimiento del PIB	Puesto
Asturias	10.583,10	12.847,62	2,2%	21,4%	-36,7%	18
Baleares	10.062,09	12.824,38	2,7%	27,5%	-18,8%	16
Canarias	16.626,28	22.990,22	3,7%	38,3%	13,2%	6
Cantabria	5.465,37	7.362,27	3,4%	34,7%	2,6%	10
Castilla y León	26.714,08	33.392,81	2,5%	25,0%	-26,1%	17
Castilla-La Mancha	15.435,84	20.402,19	3,1%	32,2%	-4,9%	11
Cataluña	82.752,57	106.527,60	2,8%	28,7%	-15,1%	13
C. Valenciana	41.374,47	56.732,30	3,6%	37,1%	9,7%	8
Extremadura	7.530,80	10.425,49	3,7%	38,4%	13,6%	5
Galicia	24.565,90	31.552,20	2,8%	28,4%	-15,9%	14
Madrid	73.522,12	101.970,96	3,7%	38,7%	14,4%	4
Murcia	10.029,54	14.377,32	4,1%	43,3%	28,2%	1
Navarra	7.454,73	10.241,10	3,6%	37,4%	10,5%	7
País Vasco	27.646,76	37.458,18	3,4%	35,5%	4,9%	9
Rioja (La)	3.343,43	4.393,25	3,1%	31,4%	-7,2%	12
Ceuta y Melilla	1.225,97	1.705,94	3,7%	39,2%	15,7%	3
ESPAÑA	437.787,00	585.877,00	3,3%	33,8%	0,0%	

ILUSTRACIÓN 7

PRODUCTO INTERIOR BRUTO A PRECIOS DE MERCADO. PERIODO 1999-2004

Comunidades Autónomas	PIB en 2004		1999-2004. Evolución en términos constantes			
	Millones nominales	% sobre total	Tasa media anual acumulativa	Tasa acumulada	Desviación sobre la media estatal de crecimiento del PIB	Puesto
Andalucía	110.404,08	13,8%	3,56%	19,14%	23,7%	1
Aragón	24.568,10	3,1%	2,83%	14,96%	-3,3%	12
Asturias	17.339,03	2,2%	2,21%	11,56%	-25,3%	17
Baleares	19.708,72	2,5%	1,62%	8,37%	-45,9%	18
Canarias	32.743,30	4,1%	2,89%	15,33%	-1,0%	10
Cantabria	10.191,28	1,3%	3,13%	16,64%	7,5%	6
Castilla y León	44.517,89	5,6%	2,55%	13,42%	-13,3%	14
Castilla-La Mancha	27.042,30	3,4%	2,81%	14,85%	-4,0%	13
Cataluña	146.598,80	18,4%	2,52%	13,26%	-14,4%	15
C. Valenciana	77.481,39	9,7%	2,99%	15,89%	2,7%	7
Extremadura	13.996,18	1,8%	3,19%	17,03%	10,0%	4
Galicia	42.421,25	5,3%	2,50%	13,17%	-14,9%	16
Madrid	138.670,77	17,4%	3,19%	17,02%	9,9%	5
Murcia	19.778,99	2,5%	3,56%	19,11%	23,5%	2
Navarra	13.544,29	1,7%	3,43%	18,39%	18,8%	3
País Vasco	50.485,86	6,3%	2,85%	15,06%	-2,7%	11
Rioja (La)	5.961,99	0,7%	2,94%	15,58%	0,7%	8
Ceuta y Melilla	2.435,90	0,3%	2,91%	15,42%	-0,4%	9
ESPAÑA	798.672,00	100,0%	2,92%	15,48%	0,0%	

Fuente: INE.

La Comunidad Autónoma de Andalucía le sigue en el porcentaje de participación sobre la riqueza creada (13,8% del total), y de cerca aparece la Comunidad de Valenciana que roza el diez por ciento de la riqueza nacional en ese ejercicio. El resto de las Comunidades Autónomas tienen un peso menos representativo con esta perspectiva de reparto del producto nacional medido en volumen absoluto (El País Vasco, Castilla y León, Galicia, Canarias, Aragón, Murcia, Baleares, Castilla-La Mancha, Asturias, Extremadura, Navarra, Cantabria y La Rioja).

La información oficial disponible permite también obtener algunas conclusiones en términos dinámicos a partir de la evolución de algunas variables en la última década. Las cifras correspondientes al periodo 1995-2004 reflejan un crecimiento medio de la economía de española bastante dinámico (tasa anual acumulativa del 3,3% anual y una tasa acumulada del 33,8%, ambas variaciones calculadas en términos constantes después de deducir el efecto de los precios¹⁸).

La tasa media del crecimiento económico en España esconde como es habitual amplias diferencias por territorios. Del total, nueve Comunidades crecen por encima de la media (Murcia, Andalucía, Madrid, Extremadura, Canarias, Navarra, Valencia, Cantabria y País Vasco), mientras que el resto lo hace por debajo. Las Comunidades de Murcia, Andalucía, Madrid, Extremadura y Canarias son las que acumulan una mayor desviación positiva sobre la tasa media estatal de crecimiento del PIB (+28,2%, +16,3%, +14,4%, +13,6% y +13,2% respectivamente). Las Comunidades Autónomas de Navarra y Valencia también acumulan un porcentaje significativo de desviación al alza en relación a la media estatal (+10,5% y +9,7% respectivamente) aunque inferior a las anteriormente enumeradas.

En sentido contrario, Asturias acumula la peor evolución dinámica con la tasa de crecimiento más reducida en el periodo citado (2,2% anual), muy inferior a la media estatal (un -36,7% por debajo de la media). Las Comunidades de Castilla y León, Baleares y Aragón presentan una tasa de crecimiento en el periodo también inferior a la media (-26,1%, -18,8% y -17,3% de la media). Las Comunidades de Cataluña y Galicia han disfrutado de una tasa positiva de crecimiento económico en la última década pero con un ritmo también inferior a la media nacional (-15,1% y -15,9%).

Las cifras de crecimiento territorial en el periodo no son acordes con la situación de partida y varias Comunidades Autónomas con un menor nivel de desarrollo inicial (Murcia, Andalucía, Extremadura) se sitúan a la cabeza acompañando a la Comunidad de Madrid. Las dos Castillas no siguen la misma pauta, en especial Castilla y León, y se conforman con tasas de crecimiento inferiores. Dos Comunidades con una posición preferente como son Cataluña y La Rioja tampoco han cosechado unos resultados tan satisfactorios en el periodo analizado y su tasa de crecimiento se ha situado por debajo de la media nacional a pesar de su potencial inicial.

Las cifras de distribución del PIB por habitante en 2004 en las Comunidades Autónomas manifiestan también una amplia dispersión en relación a la media (18.549 euros) con una distancia del 83,5% entre el territorio con mejor resultado (Madrid con 23.889 euros) y el que ocupa la última posición (Extremadura con 13.016 euros). Del total de territorios, sólo siete Comunidades superan la media estatal de PIB per cápita (Madrid, País Vasco, Navarra, Cataluña, Baleares, La Rioja y Aragón), mientras el resto se conforman con una cuantía inferior a la media. Los territorios peor posicionados son la ya mencionada Extremadura, a la que acompañan Andalucía y Castilla-La Mancha. El PIB por habitante en las Comunidades de Castilla y León y Cantabria roza la media del estado aunque todavía permanece por debajo de la misma.

ILUSTRACIÓN 8

Comunidades Autónomas. PIB por habitante (2004)	Euros nominales	Puesto	Índice
Madrid (Comunidad de)	23.889	1	129
País Vasco	23.867	2	129
Navarra (C. Foral de)	23.163	3	125
Cataluña	21.517	4	116

(Sigue.)

¹⁸ El deflactor del PIB ha sido del 4,3% anual.

(Continuación.)

Comunidades Autónomas. PIB por habitante (2004)	Euros nominales	Puesto	Índice
Baleares (Illes)	20.636	5	111
Rioja (La)	20.310	6	109
Aragón	19.661	7	106
Cantabria	18.370	8	99
Castilla y León	17.851	9	96
Ceuta	17.374	10	94
Canarias	17.094	11	92
Comunidad Valenciana	17.054	12	92
Melilla	16.745	13	90
Asturias (Principado de)	16.148	14	87
Galicia	15.420	15	83
Murcia (Región de)	15.277	16	82
Castilla-La Mancha	14.626	17	79
Andalucía	14.361	18	77
Extremadura	13.016	19	70
ESPAÑA	18.549		100

Fuente: INE.

Las cifras de PIB por habitante reflejan, por tanto, una distribución territorial bastante desequilibrada de la riqueza creada con una distancia amplia entre el primer y último lugar, una situación no extensible a los resultados en renta disponible por habitante calculada después de aplicar el total de políticas públicas de carácter redistributivo¹⁹, lo cuál pone de manifiesto el importante poder corrector de las políticas de protección social y regionales.

El análisis dinámico de la asignación por habitante de la riqueza creada en el periodo 1995-2004 refleja una evolución muy positiva, *al haber aumentado en términos reales una cuarta parte la media estatal de partida* (después de deducir el efecto de los precios). Hay nueve Comunidades con una tasa de crecimiento del PIB por habitante superior a la media (Extremadura, País Vasco, Cantabria, Castilla y León, Galicia, Andalucía, Asturias, Navarra y Aragón). Mientras el resto se conforman con un crecimiento positivo pero inferior a la media del conjunto del estado.

Las Comunidades Autónomas de Extremadura y País Vasco han acumulado las tasas mayores de crecimiento de riqueza *per cápita* en la última década (+36,7% y +34,8% en euros constantes), seguidas de Cantabria (+28%), Castilla y León (+27,6%) y Galicia (+27,5%).

La Comunidad de Baleares es la que presenta peor ratio de evolución del PIB por habitante al contar con una caída en su evolución medida en euros constantes (-5,4% y -126,2% de la media estatal). Sin llegar a esta situación, la Comunidad de Canarias presenta también una evolución inferior a la media estatal (+7,8% de tasa de crecimiento de su PIB por habitante pero -61,7% del aumento de la media estatal), al igual que Cataluña (+14,5% de tasa de crecimiento acumulado en el periodo y -29,1% la media estatal), la Región de Murcia (+15,8% y -22,8% de la media estatal) y la Comunidad Valenciana (+16,4% y -19,8% de la media estatal).

Las Comunidades de La Rioja, Madrid y Castilla-La Mancha completan la relación de aquellas que han aumentado su PIB por habitante con un ritmo inferior la media (ver tabla).

Como se puede comprobar, no existe coincidencia en algunos casos entre la tasa de crecimiento de sus economías en el periodo mencionado y el incremento de su PIB por habitante. La principal causa es el espectacular y desordenado territorialmente, crecimiento en el número de habi-

¹⁹ "Los mecanismos de cohesión territorial en España: un análisis y algunas propuestas." Ángel de la Fuente. *Documento de Trabajo* 62/2005 de la Fundación Alternativas (2005).

tantes en España en el periodo 1991-2004. El Padrón de 2004 acoge un muy elevado aumento en la población residente en España del 11,1% sobre la de 1991 (+4,3 millones de personas). Las Comunidades de Madrid (+857.274 personas), de Cataluña (+753.876 personas), Andalucía (+747.413), Comunidad Valenciana (+686.539 personas) y Canarias (421.756 personas) son el destino de más de la mitad del incremento (63,1% del total). El protagonismo en número absoluto también es destacable en la región de Murcia (+249.093 personas) y en Islas Baleares (+245.907 personas).

ILUSTRACIÓN 9
PIB POR HABITANTE POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

	PIB por habitante euros constantes de 1995		1995/2004		Puesto	
	1995	2004	Tasa acumulada	Desviación sobre la media	1995	2004
Andalucía	8.459	10.640	25,8%	26,2%	16	16
Aragón	12.031	14.646	21,7%	6,4%	7	6
Asturias (Principado)	9.674	11.965	23,7%	15,9%	12	12
Balears (Illes)	14.189	13.428	-5,4%	-126,2%	3	7
Canarias	11.130	12.002	7,8%	-61,7%	8	11
Cantabria	10.364	13.271	28,0%	37,2%	11	9
Castilla y León	10.493	13.390	27,6%	35,1%	10	8
Castilla-La Mancha	9.307	11.035	18,6%	-9,2%	14	15
Cataluña	13.657	15.635	14,5%	-29,1%	4	4
Com Valenciana	10.728	12.487	16,4%	-19,8%	9	10
Extremadura	7.092	9.696	36,7%	79,6%	17	17
Galicia	8.993	11.469	27,5%	34,7%	15	13
Madrid (Comunidad de)	14.860	17.567	18,2%	-10,9%	1	2
Murcia (Región de)	9.592	11.105	15,8%	-22,8%	13	14
Navarra (C. Foral de)	14.356	17.514	22,0%	7,6%	2	3
País Vasco	13.140	17.708	34,8%	70,1%	5	1
Rioja (La)	12.692	14.966	17,9%	-12,3%	6	5
ESPAÑA	11.298,0	13.607,0	20,4%	0,0%		

Fuente: INE. Contabilidad Regional de España, Censo de 1991 y Padrón de 2004.
Elaboración propia.

ILUSTRACIÓN 10
POBLACIÓN EN ESPAÑA

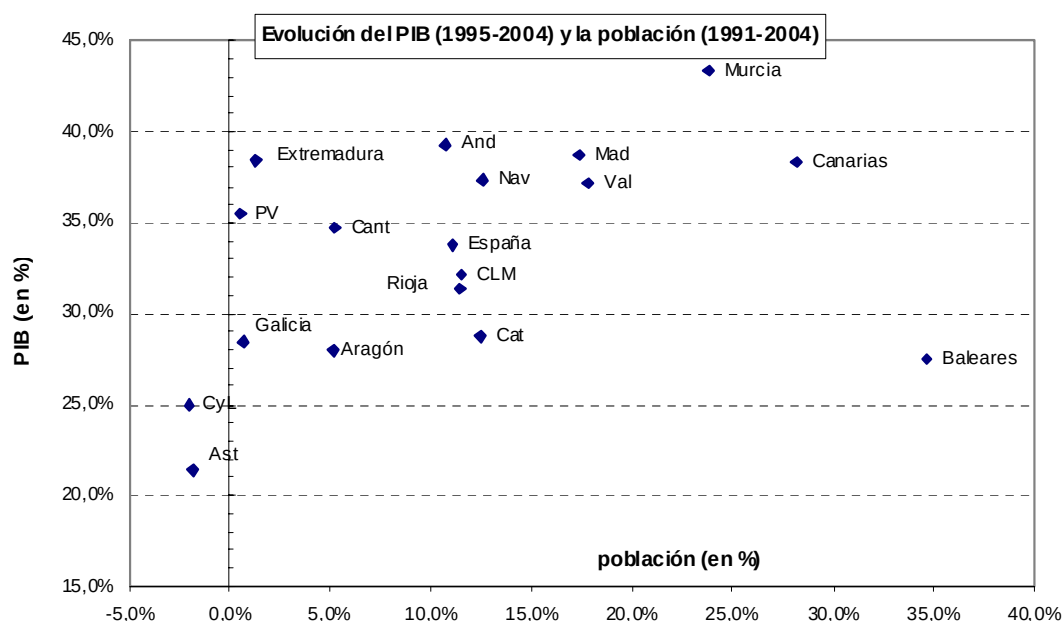
	Número		Evolución	
	Censo 1991	Padrón 2004	%	Número
Andalucía	6.940.105	7.687.518	10,8%	747.413
Aragón	1.188.817	1.249.584	5,1%	60.767
Asturias (Principado de)	1.093.937	1.073.761	-1,8%	-20.176
Balears (Illes)	709.138	955.045	34,7%	245.907
Canarias	1.493.784	1.915.540	28,2%	421.756
Cantabria	527.326	554.784	5,2%	27.458
Castilla y León	2.545.926	2.493.918	-2,0%	-52.008
Castilla-La Mancha	1.658.446	1.848.881	11,5%	190.435

(Sigue.)

(Continuación.)

	Número		Evolución	
	Censo 1991	Padrón 2004	%	Número
Cataluña	6.059.443	6.813.319	12,4%	753.876
Comunidad Valenciana	3.856.765	4.543.304	17,8%	686.539
Extremadura	1.061.852	1.075.286	1,3%	13.434
Galicia	2.731.669	2.750.985	0,7%	19.316
Madrid (Comunidad de)	4.947.555	5.804.829	17,3%	857.274
Murcia (Región de)	1.045.601	1.294.694	23,8%	249.093
Navarra (C. Foral de)	519.277	584.734	12,6%	65.457
País Vasco	2.104.041	2.115.279	0,5%	11.238
Rioja (La)	263.434	293.553	11,4%	30.119
ESPAÑA	38.747.116,0	43.055.014,0	11,1%	4.307.898

Fuente: INE.



La comparación del número en el que se han incrementado los habitantes con la cantidad de residentes iniciales muestra mejor el impacto del fenómeno. Las dos comunidades insulares de Baleares y Canarias han tenido el mayor crecimiento porcentual de nuevos residentes (+34,7% y +28,2%). Les sigue la Región de Murcia (+23,8% sobre residentes en 1991), la Comunidad Valenciana (+17,8%), Madrid (+17,3%), Cataluña (+12,4%) y Castilla-La Mancha (+11,5%).

Las Comunidades de Castilla y León (-2% sobre 1991) y Asturias (-1,8%) presentan un comportamiento radicalmente distinto al perder incluso población en este periodo. Una conducta que roza el País Vasco al alcanzar por muy poco un ratio positivo (+0,5%), al igual que Galicia (+0,7%) y Extremadura (+1,3%). La nueva población se ha asentado básicamente en las islas, vertiente mediterránea y Madrid.

El ejemplo más representativo de la incoherencia entre la evolución en el crecimiento de la economía y el del PIB por habitante es la Comunidad de las Islas Baleares donde su economía ha crecido algo menos de la media estatal en el periodo estudiado (+27,5% frente a +33,8%) y, sin embargo, su PIB por habitante incluso ha disminuido en términos reales en la misma etapa (-5,4% real). La causa

es el fuerte aumento en su población que ha crecido casi una tercera parte en la última década²⁰. En el extremo opuesto está Castilla y León quién tiene en los últimos diez años una tasa de crecimiento de su economía muy por debajo de la media estatal (+25% frente a 33,8%), sólo supera a la obtenida por Asturias, y, sin embargo, su PIB por habitante ha crecido por encima de la media estatal (+27,6% frente a +20,4%) consecuencia de la pérdida de población sufrida en el periodo estudiado (-2,0%).

Como recoge el gráfico anterior, se comprueba que en términos generales hay una relación directa entre el aumento de la población y la tasa de crecimiento económico. Esta relación es muy evidente, al ser más que proporcional el efecto en Canarias, Murcia, Madrid, y Comunidad de Valencia. La excepción es la Comunidad Autónoma de Baleares, quien ha asistido al mayor crecimiento poblacional en el estado en el periodo 1991-2004 y, sin embargo, no se ha visto recompensado con un impulso similar en el crecimiento del volumen de su PIB en la última década.

Siguiendo el criterio general, el descenso o una reducida tasa de crecimiento de la población, ha incidido en un menor crecimiento de la economía en el territorio. Es el caso de Asturias, Castilla y León que pierden población y, también los de Aragón y Galicia que aunque ganan en residentes lo hacen con una tasa reducida comparada con la evolución media en conjunto del estado.

El País Vasco y Extremadura no cumplen con la norma de comportamiento y, a pesar de haber asistido tan sólo a un ligero aumento en su población han logrado unas elevadas tasas de crecimiento económico. El concierto económico Vasco muy favorable en los recursos financieros dispuestos por el Gobierno Autónomo y el efecto de las políticas regionales nacionales y comunitarias de carácter redistributivo en Extremadura pueden ser las causas explicativas del resultado.

La Comunidad de Cataluña aumenta la población (+12,4% en el periodo 1991-2004) pero ese incremento ha estado acompañado de una tasa de crecimiento económico algo inferior a la alcanzada en otros territorios con unos ratios similares en la evolución del número de habitantes (La Rioja, Castilla-La Mancha, Madrid y Andalucía). Esta evolución refleja un menor dinamismo de la actividad económica en su territorio en la última década

La información oficial disponible permite también un análisis comparado con los socios comunitarios aunque en este caso las cifras están menos actualizadas en el tiempo. El PIB por habitante medio en el estado español fue en el año 2002 de 20.034 euros, el 94,6% de la media de la actual Unión Europea con veinticinco países realizada la comparación en términos de paridad de poder de compra (PPS). La mejor tasa de crecimiento del PIB español comparada con la de los países comunitarios ha permitido reducir casi tres puntos esa distancia desde el año 2000 hasta situarse muy cerca de la media con la estructura actual de veinticinco países (índice 86,1 con la media de los anterior quince países miembros).

ILUSTRACIÓN 11
PIB POR HABITANTE MEDIDO EN TÉRMINOS DE PARIDAD DE COMPRA (PPS)

Año 2002	Euros	Puesto	Desviación con la media estatal	Índice (UE 25 = 100)
Madrid (Comunidad de)	26.833,41	1	33,9%	126,7
Navarra (C. Foral de)	25.337,55	2	26,5%	119,6
País Vasco	24.808,92	3	23,8%	117,1
Baleares (Illes)	24.797,88	4	23,8%	117,1
Cataluña	23.790,36	5	18,7%	112,3
Rioja (La)	22.604,53	6	12,8%	106,7
Aragón	21.547,35	7	7,6%	101,7
Cantabria	19.466,83	8	-2,8%	91,9
Comunidad Valenciana	19.204,36	9	-4,1%	90,7

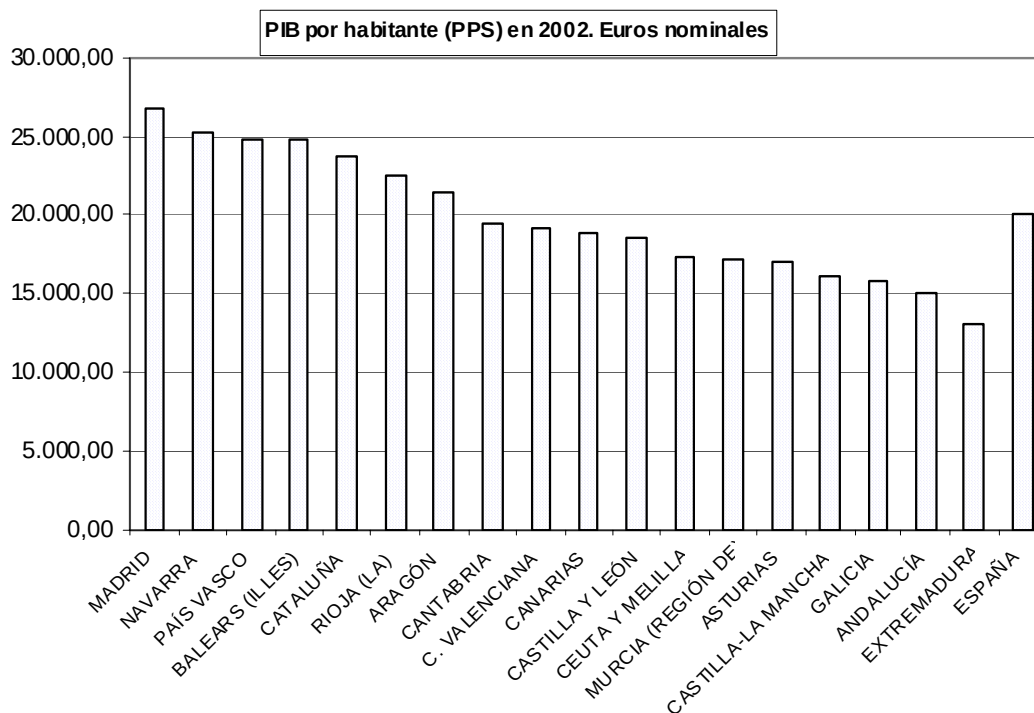
(Sigüe.)

²⁰ Censo de 1991 y Padrón de 2002.

(Continuación.)

Año 2002	Euros	Puesto	Desviación con la media estatal	Índice (UE 25 = 100)
Canarias	18.855,43	10	-5,9%	89,0
Castilla y León	18.591,04	11	-7,2%	87,8
Murcia (Región de)	17.179,19	13	-14,2%	81,1
Asturias	17.093,96	14	-14,7%	80,7
Castilla-La Mancha	16.101,55	15	-19,6%	76,0
Galicia	15.818,24	16	-21,0%	74,7
Andalucía	15.061,58	17	-24,8%	71,1
Extremadura	13.038,89	18	-34,9%	61,6
ESPAÑA	20.034,00		0,0%	94,6

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.



4. FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2001

4.1. Ingresos totales de las Comunidades Autónomas en 2001

Los recursos financieros de las Comunidades Autónomas en el año 2001 ascendieron a 83.842,65 millones (12,8% del PIB español), la mayor parte, el 91,4% del total, ubicados en las de régimen común (76.625,09 millones frente a los 7.158,60 millones de las forales).

Como elemento metodológico es preciso advertir que el presupuesto de la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene una estructura distinta a la habitual en los territorios de Régimen Co-

mún, al depositar en las Diputaciones Forales la competencia sobre recaudación de tributos y algunas de las gasto. La comparación, por tanto, se tendría que hacer utilizando una metodología que recoja las competencias homogéneas. Como ejemplo de la distorsión, la recaudación imputada en el presupuesto del País Vasco en concepto de tributos concertados (5.073,87 millones) viene determinada por una Ley del Parlamento Vasco, cuando la recaudación obtenida por la Diputaciones Forales en 2001 fue superior en 3.186,84 millones (8.260,71 millones).

Los ingresos de las Comunidades Autónomas de Régimen Común siguiendo el Informe citado anteriormente, provienen de una amplia variedad de fuentes, no todas ellas incluidas en el sistema de financiación autonómico. Una primera aproximación diferencia entre recursos percibidos y recursos propios. Como se puede apreciar en las tablas siguientes, los recursos percibidos (73.355,28 millones), suma de los condicionados (35.707,36 millones) e incondicionados (37.078,47 millones), tienen una mayor dimensión que el segmento de recursos propios en sentido estricto (3.269,82 millones). Estos últimos fueron en su mayor parte obtenidos mediante el endeudamiento de los gobiernos autonómicos (2.301,66 millones) aunque también provienen de la recaudación obtenida con los impuestos de creación propia en alguna Comunidades Autónomas, del uso de la capacidad normativa de los tributos cedidos y de los recargos establecidos sobre algunos tributos estatales (826,56 millones).

La capacidad de los Gobiernos Autonómicos para establecer tributos propios está limitada por el contenido de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas que les impide establecer impuestos sobre hechos imponible gravados por el Estado. Con este límite, las figuras más extendidas son el Impuesto sobre juego, en especial sobre el bingo, y distintos cánones sobre emisiones contaminantes, vertidos y saneamientos. Entre los que tienen carácter específico destaca en Cataluña el Impuesto sobre los Grandes Establecimientos Comerciales, en Andalucía y Extremadura el Impuesto sobre tierras infrautilizadas y, en esta última, el Impuesto sobre Depósitos Bancarios. En el apartado de recargos, los más habituales son los referidos a Impuestos Estatales sobre Juego y sobre el ya desaparecido Impuesto sobre Actividades Económicas.

ILUSTRACIÓN 12
INGRESOS TOTALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (en millones)

2001	Recursos percibidos (financiación condicionada e incondicionada)	Recursos propios	Total	% sobre total
Andalucía	17.324,00	101,75	17.425,75	20,8%
Aragón	1.899,51	1,11	1.900,62	2,3%
Asturias	1.714,70	94,76	1.809,46	2,2%
Baleares	1.018,33	85,91	1.104,24	1,3%
Canarias	3.511,94	332,06	3.844,00	4,6%
Cantabria	869,85	31,89	901,75	1,1%
Castilla y León	4.401,50	-1,32	4.400,18	5,2%
Castilla-La Mancha	3.515,69	32,67	3.548,36	4,2%
Cataluña	14.209,22	498,30	14.707,52	17,5%
Extremadura	2.130,98	27,52	2.158,50	2,6%
Galicia	6.536,12	20,20	6.556,33	7,8%
La Rioja	444,93	27,93	472,85	0,6%
Madrid	5.776,18	1.321,58	7.097,75	8,5%
Murcia	1.482,77	4,06	1.486,84	1,8%
Comunidad Valenciana	8.519,56	691,39	9.210,95	11,0%
Comunidades Autónomas de Régimen Común	73.355,28	3.269,82	76.625,09	91,4%
País Vasco	5.417,65	-136,26	5.281,39	6,3%
Navarra	1.881,55	-5,34	1.876,21	2,2%
Total Comunidades Autónomas	80.654,47	3.128,22	83.782,70	99,9%

(Sigue.)

(Continuación.)

2001	Recursos percibidos (financiación condicionada e incondicionada)	Recursos propios	Total	% sobre total
Ceuta	31,21		31,21	0,0%
Melilla	28,75		28,75	0,0%
Total Comunidades y Ciudades Autónomas	80.714,43	3.128,22	83.842,65	100,0%

Elaboración propia a partir de los distintos informes publicados por el Ministerio de Hacienda. Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos. Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial.

Las tablas siguientes recogen un detalle de los distintos conceptos comprendidos en las fuentes de financiación con destino condicionado e incondicionado. Los segundos, los de carácter no condicionado, recogen aquellos que en uso de su autonomía financiera, los gobiernos autonómicos pueden destinar a las políticas de gasto bajo su competencia siguiendo los criterios que consideren más adecuados para satisfacer la demanda de los ciudadanos. Las transferencias procedentes del Estado eran mayoría dentro de este segmento (21.458,86 sobre un total de 37.078,47 millones, el 57,9%) como suma básicamente de la Participación en los Ingresos del Estado (15.092,20 millones) y la distribución territorial de la recaudación del 15% del IRPF (6.366,67 millones). La recaudación real de los impuestos propios cedidos (9.356,46 millones) y de las tasas cedidas afectas a los servicios transferidos (707,12 millones) junto a la recaudación obtenida en el tramo autonómico del IRPF (5.341,13 millones) completan las principales fuentes de financiación de destino no condicionado.

El principal epígrafe en volumen de recursos dentro de la financiación condicionada, es decir de obligado destino a un fin determinado, corresponde a la transferencia del Estado para la asistencia sanitaria de la Seguridad Social en los territorios donde estaba transferida la competencia (15.603,44 millones). Las ayudas de la Unión Europea para cofinanciar gastos corrientes y proyectos de inversión²¹ son la segunda fuente en volumen de recursos (8.655,60 millones), seguidas de la participación de los entes locales en los ingresos del Estado (5.871,02 millones), las subvenciones, convenios y contratos-programa (3.692,15 millones), las transferencias correspondientes a servicios sociales y prestaciones del Instituto Social de la Marina (1.004,29 millones). Los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial (880,86 millones) completan el cuadro autonómico de ingresos.

El protagonismo de las ayudas provenientes de la Unión Europea es un hecho a destacar por su trascendencia en los presupuestos autonómicos (12% del total), hasta el punto de ser su volumen solo ligeramente inferior a la recaudación por impuestos autonómicos propios²² (8.655,00 frente a 9.356,46 millones respectivamente) si no se toma en cuenta el tramo autonómico del IRPF. El porcentaje de participación de la financiación comunitaria en el presupuesto de ingresos supera el 35% en Castilla-La Mancha y Extremadura, y el 25% en Castilla y León. La importancia cuantitativa no es menor en Andalucía aunque su peso dentro de los ingresos sea inferior (13,3% del total) al tener ésta Comunidad Autónoma transferida la asistencia sanitaria para la cual contaba en este ejercicio una transferencia específica.

ILUSTRACIÓN 13 INGRESOS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. FINANCIACIÓN INCONDICIONADA

2001	Participación tramo estatal IRPF (PIR)	Participación Ingresos del Estado (PIG)	Tarifa autonómica IRPF con ejercicio de la competencia normativa	Fondo de Garantía	Coste efectivo servicios traspasados	Participación provincial ingresos del Estado	Impuestos propios. (Recaudación real)	Total financiación incondicionada (1)
Andalucía	1.478,15	4.250,92					1.488,67	7.217,74
Aragón	192,52	420,19	213,52	50,50			329,07	1.205,80

(Sigue.)

²¹ El origen más importante es el FEOGA garantía en aplicación de la Política Agraria Comunitaria que se complementa con las actuaciones de los Fondos Estructurales para el desarrollo de la política regional comunitaria (FEDER, Fondo Social Europeo, IFOP, FEOGA orientación).

²² Impuesto del Patrimonio, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto sobre Sucesiones e Impuesto sobre el Juego.

(Continuación.)

2001	Participación tramo estatal IRPF (PIR)	Participación Ingresos del Estado (PIG)	Tarifa autonómica IRPF con ejercicio de la competencia normativa	Fondo de Garantía	Coste efectivo servicios traspasados	Participación provincial ingresos del Estado	Impuestos propios. (Recaudación real)	Total financiación incondicionada (1)
Asturias	154,66	360,57	171,55	46,44	5,09	123,63	212,29	1.074,23
Baleares	141,79	160,47	156,31	53,46		75,35	337,46	924,85
Canarias	203,17	949,54	226,11	9,34			320,60	1.708,76
Cantabria	74,82	314,40	83,19	11,04			147,59	631,03
Castilla y León	296,24	1.521,89	325,27	122,10	7,63		514,61	2.787,74
Castilla-La Mancha	367,81	1.120,99			6,65		227,14	1.722,59
Cataluña	1.304,74	1.069,76	1.445,40	92,37	4,80		2.133,79	6.050,86
Extremadura	185,27	866,74			5,23		101,76	1.159,00
Galicia	293,83	1.724,68	322,67	76,51	8,58		448,94	2.875,21
La Rioja	41,39	126,10	45,36	6,93	0,76	33,19	76,78	330,51
Madrid	972,65	536,13	1.625,01			0,25	1.652,96	4.787,00
Murcia	112,68	557,24	124,28	7,88	8,82	118,77	246,14	1.175,82
C. Valenciana	546,94	1.112,59	602,47	30,33	16,36		1.118,66	3.427,35
Comunidades Régimen Común	6.366,67	15.092,20	5.341,13	506,91	63,93	351,19	9.356,46	37.078,47
País Vasco							5.073,87	5.073,87
Navarra							1.627,10	1.627,10
Total	6.366,67	15.092,20	5.341,13	506,91	63,93	351,19	16.057,43	43.779,44

Fuente: Informe sobre la financiación de las Comunidades Autónomas. Ejercicio 2001. Ministerio de Economía y Hacienda.

ILUSTRACIÓN 14

INGRESOS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. FINANCIACIÓN CONDICIONADA

2001	Asistencia sanitaria	Servicios sociales + ISM + otras	Subvenciones y convenios + contratos programa	Fondo Compensación Interterritorial (FCI)	Participación entes locales en Ingresos Estado	Ayudas Unión Europea	Total financiación condicionada (2)	Total ingresos (1+2)
Andalucía	5.087,49	110,74	460,07	371,44	1.777,51	2.299,16	10.106,41	17.324,15
Aragón		39,23	111,22			521,37	671,82	1.877,61
Asturias		25,93	273,34	32,49		282,39	614,14	1.688,37
Baleares		16,91	33,89			29,49	80,29	1.005,14
Canarias	1.132,69	26,67	250,37	37,77	465,44	333,72	2.246,66	3.955,42
Cantabria		14,87	46,21	9,61	70,71	88,12	229,51	860,55
Castilla y León		92,22	288,79	60,45		1.112,06	1.553,51	4.341,25
Castilla-La Mancha		49,00	129,72	61,68		1.055,50	1.295,90	3.018,49
Cataluña	4.581,74	302,36	596,02		1.827,64	706,72	8.014,49	14.065,35
Extremadura		29,78	99,86	74,93		748,07	952,64	2.111,64
Galicia	1.949,46	101,78	339,29	139,71	650,35	431,72	3.612,31	6.487,52
La Rioja		13,54	26,10			71,34	110,98	441,49
Madrid		87,93	579,08			209,85	876,86	5.663,86
Murcia		20,35	57,80	37,30		179,81	295,25	1.471,06
C. Valenciana	2.852,06	73,01	400,39	55,49	1.079,37	586,29	5.046,60	8.473,95
Comunidades Régimen Común	15.603,44	1.004,29	3.692,15	880,86	5.871,02	8.655,60	35.707,36	72.785,84
País Vasco	45,00	6,93	23,78			268	343,78	5.417,64
Navarra	12,00	0,41	25,71		72,12	144,58	254,34	1.881,43
Total	15.659,98	1.011,63	3.741,63	880,86	5.943,14	9.068,23	36.305,47	80.084,91

Fuente: Informe sobre la financiación de las Comunidades Autónomas. Ejercicio 2001. Ministerio de Economía y Hacienda.

El origen de las transferencias condicionadas es muy dispar. Los servicios traspasados de la Seguridad Social (sanidad y servicios sociales) constituyen la parte significativa de las mismas, acompañadas de las subvenciones aprobadas por el Gobierno de la Nación dirigidas a materias de competencia autonómica, los convenios entre distintas Administraciones Públicas cooperando para conseguir determinados objetivos y, de las transferencias correspondientes a contratos-programa firmados entre la Administración del Estado y empresas públicas autonómicas en los que se fijan objetivos de producción o inversión²³.

La participación de las Corporaciones Locales en los ingresos del Estado recibe una dotación elevada (5.961,54 millones) y dado que los destinatarios finales son las Diputaciones Provinciales y Municipios, podrían considerarse excluidos de los ingresos autonómicos. La adscripción dentro de las competencias autonómicas de la tutela financiera de las Corporaciones Locales es la causa esgrimida en el Informe del Ministerio de Economía y Hacienda, para incluir esta partida en el capítulo de ingresos de las Comunidades Autónomas.

TOTAL INGRESOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

2001	Total ingresos	Habitantes en 2001	Euros habitante	Posición	Desviación sobre media Régimen Común	Desviación sobre media
Andalucía	17.324,15	7.357.558	2.354,61	4	23,2%	19,7%
Aragón	1.877,61	1.204.215	1.559,20	14	-18,4%	-20,7%
Asturias (Principado de)	1.688,37	1.062.998	1.588,31	13	-16,9%	-19,3%
Baleares	1.005,14	841.669	1.194,22	16	-37,5%	-39,3%
Canarias	3.955,42	1.694.477	2.334,30	5	22,1%	18,7%
Cantabria	860,55	535.131	1.608,10	11	-15,9%	-18,3%
Castilla y León	4.341,25	2.456.474	1.767,27	9	-7,6%	-10,2%
Castilla-La Mancha	3.018,49	1.760.516	1.714,55	10	-10,3%	-12,8%
Cataluña	14.065,35	6.343.110	2.217,42	6	16,0%	12,7%
Extremadura	2.111,64	1.058.503	1.994,93	8	4,3%	1,4%
Galicia	6.487,52	2.695.880	2.406,46	3	25,9%	22,3%
Rioja (La)	441,49	276.702	1.595,54	12	-16,5%	-18,9%
Madrid	5.663,86	5.423.384	1.044,34	17	-45,4%	-46,9%
Murcia (Región de)	1.471,06	1.197.646	1.228,30	15	-35,8%	-37,6%
Comunidad Valenciana	8.473,95	4.162.776	2.035,65	7	6,5%	3,5%
Total Régimen Común	72.785,84	38.071.039	1.911,84		0,0%	-2,8%
País Vasco ⁽¹⁾	5.417,64	2.082.587	2.601,40	2	36,1%	32,2%
Navarra	1.881,43	555.829	3.384,91	1	77,0%	72,1%
Total sin Ceuta y Melilla	80.084,91	40.709.455	1.967,23		2,9%	0,0%

Elaboración propia a partir de información INE y Ministerio de Economía y Hacienda.

(1) Se ha utilizado el presupuesto de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el resultado utilizando los impuestos concertados amplía significativamente la financiación por habitante.

Las transferencias recibidas de los fondos estructurales de la Unión Europea (FEDER, FSE y FEOGA garantía y orientación) combinan el gasto corriente dirigido a la subvención de los productos agrícolas y a los proyectos formativos del Fondo Social Europeo, con los proyectos de inversión en infraestructuras físicas cofinanciados por el FEDER y el segmento orientación del FEOGA. Los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial se destinan en su totalidad a inversiones.

La distribución territorial por volumen de los ingresos de las Comunidades Autónomas está encabezada por Andalucía (23,8% del total), seguida de Cataluña (19,3%) y de la Comunidad Valenciana (11,6%). Este resultado es coherente con la población residente y con la ubicación de la

²³ Por su volumen de recursos tienen un peso relevante las empresas de transporte de viajeros en las grandes ciudades.

competencia en asistencia sanitaria, en ese momento todavía pendiente de finalizar el traspaso en buena parte de las Comunidades Autónomas.

La distribución de los ingresos por habitante refleja un orden totalmente distinto. Encabezando el escalafón está Navarra con una importante desviación al alza sobre la media (+72,1%), seguida de País Vasco (+32,2%), Galicia (+22,3%), Andalucía (+19,7%), Canarias (18,7%) y Cataluña (+12,7%). Esta comparación no permite alcanzar conclusiones definitivas al estar distorsionada por la falta de homogeneidad en las políticas de gasto autonómicas al no haberse finalizado la de la asistencia sanitaria. Esta limitación no impide observar que Navarra y País Vasco disponen de unos ingresos por habitante muy superiores al resto. La distancia en el País Vasco es superior como ya se ha comentado, al faltar los ingresos de las Diputaciones Forales que se encuadran como Corporaciones Locales. También es significativo destacar que la Comunidad Valenciana cierra el ranking de los territorios que disponen de un techo competencial similar.

4.2. El sistema de financiación autonómico de régimen común en 2001

El sistema de financiación autonómico recoge los recursos asociados a las políticas de gasto transferidas desde el Estado a las Comunidades Autónomas en el proceso iniciado en 1980 para la construcción del Estado de las Autonomías. Es preciso, por tanto, aislar los recursos acordados en la negociación de las distintas transferencias, o de otros establecidos con posterioridad, ya sean por la aparición de funciones pactadas o por la ampliación de las asignadas inicialmente.

La identificación de estos recursos dentro de la diversidad de fuentes de financiación no es una tarea tan sencilla como se pudiera pensar en un principio. Los recursos del sistema de financiación autonómico en 2001 vienen determinados por el contenido de los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de fecha 23 de septiembre de 1996 y de 27 de marzo de 1998.

Estos Acuerdos mantienen la estructura del anterior periodo donde la financiación de cada Comunidad Autónoma venía dada por la suma de los tributos y tasas cedidos calculados con la normativa del momento del traspaso y las transferencias del Estado como participación en sus ingresos, con la incorporación de dos novedades. Una primera es la asignación a las Haciendas Autonómicas de un tramo autonómico en el IRPF con capacidad normativa limitada (tarifa complementaria del 15% del IRPF después de revisar la normativa estatal reguladora del impuesto disminuyendo la tarifa total en el mismo porcentaje). Con esta modificación no aceptada por Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura, el montante global de los recursos tributarios gestionados por las Comunidades Autónomas en el periodo 1996-2001 sumaba la tarifa complementaria del IRPF a los tributos y tasas ya cedidos con anterioridad (Impuesto sobre el Patrimonio, Impuestos sobre Sucesiones, Impuesto sobre Transmisiones y Actos Jurídicos Documentados, diferentes tasas asociadas a los servicios transferidos).

La segunda modificación afecta al desdoblamiento de las Participación en los Ingresos del Estado en una participación en los ingresos territoriales del IRPF (15% del total con carácter general) y en un tramo de participación en los Ingresos Generales del Estado (tributos y cuotas sociales). Una condición necesaria para asumir este mecanismo era disponer de competencias de gasto suficientes para absorber los recursos generados con los nuevos instrumentos, condición cumplida por todas las Comunidades Autónomas con excepción de Madrid, quién gracias a la elevada recaudación impositiva en su territorio y de no disponer en ese momento entre sus competencias de la asistencia sanitaria, tuvo que limitar el porcentaje al 10% de la recaudación territorial del IRPF.

El sistema era distinto para Extremadura y Castilla-La Mancha, quienes al no asumir el tramo autonómico del IRPF decidieron en sus correspondientes Comisiones mixtas disponer de un 30% de la recaudación territorial del IRPF actualizado con la evolución del PIB estatal, en vez del 15% aplicado con carácter general. El gobierno andaluz, como se ha mencionado, decidió inicialmente no asumir el sistema de financiación prorrogando el anterior sistema de forma provisional mediante anticipos anuales a cuenta de una liquidación al final del periodo. En junio de 2004, la Comisión Mixta formada por la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía aceptó la aplicación de un sistema similar al elegido por Extremadura y Castilla-La Mancha, a resultas del cuál se ha producido una liquidación a favor de la Comunidad Autónoma de 2.500,03 millones para el conjunto del periodo.

ILUSTRACIÓN 15

SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA COMUNIDADES AUTÓNOMAS RÉGIMEN COMÚN

Año 2001 millones de euros	Tributos cedidos (criterio normativo)	Tasas cedidas (criterio normativo)	Tarifa autonómica IRPF	Participación tramo estatal IRPF	PIE	Fondo de Garantía	Total financiación incondicionada (cobertura demanda de servicios públicos)	Asistencia sanitaria	Servicios sociales + ISM	Total financiación condicionada	Total sistema de financiación
Andalucía	962,99	149,86		1.478,15	4.250,92		6.841,91	5.087,49	110,74	5.198,22	12.040,13
Aragón	269,76	21,88	213,52	192,52	420,19	50,50	1.168,37		39,23	39,23	1.207,59
Asturias	182,80	26,32	171,55	154,66	360,57	46,44	942,35		25,93	25,93	968,27
Baleares	165,89	13,19	157,27	141,79	160,47	53,46	692,07		16,91	16,91	708,98
Canarias	309,98	27,05	226,11	203,17	949,54	9,34	1.725,19	1.132,69	26,67	1.159,35	2.884,54
Cantabria	69,02	9,31	83,19	74,82	314,40	11,04	561,78		14,87	14,87	576,64
Castilla y León	378,07	60,25	328,53	296,24	1.521,89	122,10	2.707,07		92,22	92,22	2.799,28
Castilla-La Mancha	191,87	31,75		367,81	1.120,99		1.712,42		49,00	49,00	1.761,43
Cataluña	1.644,35	145,14	1.449,15	1.304,74	1.069,76	92,37	5.705,50	4.581,74	115,74	4.697,48	10.402,98
Extremadura	96,18	19,34		185,27	866,74		1.167,53		29,78	29,78	1.197,32
Galicia	367,15	48,58	324,89	293,83	1.724,68	76,51	2.835,66	1.949,46	101,78	2.051,24	4.886,90
La Rioja	52,45	3,42	45,98	41,39	126,10	6,93	276,27		13,54	13,54	289,81
Madrid	1.096,12	112,30	1.628,54	972,65	536,13	0,00	4.345,75		87,93	87,93	4.433,69
Murcia	139,31	11,71	125,13	112,68	557,24	7,88	953,95		20,35	20,35	974,30
C. Valenciana	929,62	46,21	607,55	546,94	1.112,59	30,33	3.273,24	2.852,06	73,01	2.925,07	6.198,31
Total Comunidades de Régimen Común	6.855,55	726,32	5.361,41	6.366,67	15.092,20	506,91	34.909,04	15.603,44	817,67	16.421,11	51.330,15

Fuente: Elaboración propia a partir de Informe sobre la financiación de las Comunidades y Ciudades Autónomas en 2001 y financiación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el periodo 1997-2001 y liquidaciones definitivas de dichos ejercicios del Ministerio de Hacienda.

ILUSTRACIÓN 16

MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICO DE RÉGIMEN COMÚN. ESTRUCTURA POR EPÍGRAFES

Año 2001	Tributos cedidos (criterio normativo)	Tasas cedidas (criterio normativo)	Tarifa autonómica IRPF	Participación tramo estatal IRPF	PIE	Fondo de Garantía	Total financiación incondicionada (cobertura demanda de servicios públicos)	Asistencia sanitaria	Servicios sociales + ISM + otras	Total financiación condicionada	Total sistema de financiación
Andalucía	8,0%	1,2%		12,3%	35,3%		56,8%	42,3%	0,9%	43,2%	100,0%
Aragón	22,3%	1,8%	17,7%	15,9%	34,8%	4,2%	96,8%	0,0%	3,2%	3,2%	100,0%
Asturias	18,9%	2,7%	17,7%	16,0%	37,2%	4,8%	97,3%	0,0%	2,7%	2,7%	100,0%
Baleares	23,4%	1,9%	22,2%	20,0%	22,6%	7,5%	97,6%	0,0%	2,4%	2,4%	100,0%
Canarias	10,7%	0,9%	7,8%	7,0%	32,9%	0,3%	59,8%	39,3%	0,9%	40,2%	100,0%
Cantabria	12,0%	1,6%	14,4%	13,0%	54,5%	1,9%	97,4%	0,0%	2,6%	2,6%	100,0%
Castilla y León	13,5%	2,2%	11,7%	10,6%	54,4%	4,4%	96,7%	0,0%	3,3%	3,3%	100,0%
Castilla-La Mancha	10,9%	1,8%		20,9%	63,6%		97,2%	0,0%	2,8%	2,8%	100,0%
Cataluña	15,8%	1,4%	13,9%	12,5%	10,3%	0,9%	54,8%	44,0%	1,1%	45,2%	100,0%
Extremadura	8,0%	1,6%		15,5%	72,4%		97,5%	0,0%	2,5%	2,5%	100,0%
Galicia	7,5%	1,0%	6,6%	6,0%	35,3%	1,6%	58,0%	39,9%	2,1%	42,0%	100,0%
La Rioja	18,1%	1,2%	15,9%	14,3%	43,5%	2,4%	95,3%	0,0%	4,7%	4,7%	100,0%
Madrid	24,7%	2,5%	36,7%	21,9%	12,1%	0,0%	98,0%	0,0%	2,0%	2,0%	100,0%
Murcia	14,3%	1,2%	12,8%	11,6%	57,2%	0,8%	97,9%	0,0%	2,1%	2,1%	100,0%
C. Valenciana	15,0%	0,7%	9,8%	8,8%	17,9%	0,5%	52,8%	46,0%	1,2%	47,2%	100,0%
Total comunidades de Régimen Común	13,4%	1,4%	10,4%	12,4%	29,4%	1,0%	68,0%	30,4%	1,6%	32,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de Informe sobre la financiación de las Comunidades y Ciudades Autónomas en 2001 y financiación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el periodo 1997-2001 y liquidaciones definitivas de dichos ejercicios del Ministerio de Hacienda.

La participación en los ingresos generales del Estado (PIE) siguió asumiendo en el modelo general el papel de mecanismo de cierre. La cuantía para cada Comunidad Autónoma es el resultado de minorar al coste total de las políticas autonómicas determinado en los sucesivos pactos alcanzados en el proceso de transferencias, los ingresos obtenidos con el resto de los mecanismos de ingreso mencionados anteriormente: tributos y tasas cedidos, tarifa complementaria del IRPF y el tramo territorial del IRPF. El uso del criterio normativo en los tributos, tasas y tramos autonómico del IRPF consigue que las modificaciones posteriores realizadas beneficien o perjudiquen a la Comunidad Autónoma que las hubiera decidido, sin por ello modificar los criterios incluidos en el modelo de financiación.

Los mecanismos de financiación estaban acompañados de un Fondo de Garantía calculado bajo tres criterios: cobertura de contingencias devenidas por la evolución irregular de la recaudación por IRPF e Ingresos Generales del Estado, diferencia en la evolución de los ingresos de una Comunidad Autónoma en relación a la media e, incidencia en las políticas de educación del número de residentes. En la práctica, el Fondo de Garantía ha cubierto la pérdida en la recaudación de algunas decisiones adoptadas por el Gobierno Central sobre el IRPF (reformas de 1996 y 1999), que si bien no afectaban de lleno al tramo autonómico al disminuir los tipos de gravamen sobre el tramo estatal, si lo hacía en la asignación territorial de la recaudación.

El Fondo, al garantizar un crecimiento de los ingresos por IRPF iguales a los del PIB, ha provocado también un desincentivo en el objetivo pretendido de corresponsabilidad fiscal. La garantía de ingresos eliminaba el de por sí escaso interés por utilizar el tramo autonómico del impuesto, ya fuera mediante un incremento en los tipos de gravamen o por mejoras en la gestión, y en sentido contrario, ha constituido un incentivo para aumentar las deducciones en el Impuesto sobre la Renta sin sufrir las Comunidades Autónomas caídas efectivas en sus ingresos.

El modelo de financiación vigente en 2001 se completaba con las transferencias condicionadas, la mayor parte correspondientes a los servicios traspasados de la Seguridad Social: asistencia sanitaria, servicios sociales y prestaciones del Instituto Social de la Marina.

Una primera apreciación sobre la información es la elevada diferencia entre los recursos totales dispuestos por las Comunidades Autónomas de Régimen Común en sus presupuestos y aquellos específicamente incluidos en el modelo de financiación (72.785,84 y 51.330,15 millones respectivamente). *Las Haciendas Autonómicas disponen, por tanto, de importantes fuentes de financiación complementarias (21.455,69 millones, el 29,5% del total), la más potente, los ingresos procedentes de la Unión Europea.*

ILUSTRACIÓN 17

ESTRUCTURA DE LOS RECURSOS DE FINANCIACIÓN INCONDICIONADA

2001	Tributos cedidos (criterio normativo)	Tasas cedidas (criterio normativo)	Tarifa autonómica IRPF	Participación tramo estatal IRPF	PIE	Fondo de Garantía	Total incondicionada para cobertura demanda de servicios públicos
Andalucía	14,1%	2,2%	0,0%	21,6%	62,1%	0,0%	Andalucía
Aragón	23,1%	1,9%	18,3%	16,5%	36,0%	4,3%	Aragón
Asturias	19,4%	2,8%	18,2%	16,4%	38,3%	4,9%	Asturias
Baleares	24,0%	1,9%	22,7%	20,5%	23,2%	7,7%	Baleares
Canarias	18,0%	1,6%	13,1%	11,8%	55,0%	0,5%	Canarias
Cantabria	12,3%	1,7%	14,8%	13,3%	56,0%	2,0%	Cantabria
Castilla y León	14,0%	2,2%	12,1%	10,9%	56,2%	4,5%	Castilla y León
Castilla-La Mancha	11,2%	1,9%	0,0%	21,5%	65,5%	0,0%	Castilla-La Mancha
Cataluña	28,8%	2,5%	25,4%	22,9%	18,7%	1,6%	Cataluña

(Sigue.)

(Continuación.)

2001	Tributos cedidos (criterio normativo)	Tasas cedidas (criterio normativo)	Tarifa autonómica IRPF	Participación tramo estatal IRPF	PIE	Fondo de Garantía	Total incondicionada para cobertura demanda de servicios públicos
Extremadura	8,2%	1,7%	0,0%	15,9%	74,2%	0,0%	100,0%
Galicia	12,9%	1,7%	11,5%	10,4%	60,8%	2,7%	100,0%
La Rioja	19,0%	1,2%	16,6%	15,0%	45,6%	2,5%	100,0%
Madrid	25,2%	2,6%	37,5%	22,4%	12,3%	0,0%	100,0%
Murcia	14,6%	1,2%	13,1%	11,8%	58,4%	0,8%	100,0%
C. Valenciana	28,4%	1,4%	18,6%	16,7%	34,0%	0,9%	100,0%
Comunidades Régimen Común	19,6%	2,1%	15,4%	18,2%	43,2%	1,5%	100,0%

Un elemento curioso de la evolución del sistema autonómico de financiación es la diferencia entre la recaudación real obtenida por los Gobiernos Autonómicos con los impuestos y tasas cedidas y la cuantía utilizada en el modelo (recaudación normativa) cuyo origen es la actualización con las normas vigentes en cada periodo de las cantidades establecidas en el momento del traspaso (1.774,59 millones de diferencia). La evolución lograda por el uso de la capacidad normativa por parte de los Gobiernos Autonómicos en los tributos cedidos acumula un porcentaje elevado respecto a la cantidad inicial (+23,4% superior), pero su incidencia es muy reducida cuando la comparación se realiza con los ingresos totales de su presupuesto (2,4%).

Los recursos de carácter incondicionado para la cobertura de los servicios públicos transferidos son mayoría dentro del sistema (67,2% del total) aunque su peso territorial cambia drásticamente dependiendo de la ubicación competencial de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social. En aquellas Comunidades Autónomas donde en este momento estaba transferida la política sanitaria (Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana, Canarias y Galicia) el peso de los recursos incondicionados disminuye significativamente no superando el sesenta por ciento de la financiación total, mientras que en el resto de las Comunidades Autónomas supera el 97% del total de los recursos.

La estructura interna de las distintas fuentes que componen la financiación incondicionada impide obtener conclusiones generalizables al reflejar, entre otras cuestiones, la no aplicación del mismo sistema en todas las Comunidades Autónomas. A pesar de la limitación es interesante observar la gran oscilación en los distintos territorios que existe en el peso sobre los ingresos incondicionados de los tributos y tasas cedidos con el criterio normativo inicial. La importancia de los mismos en Extremadura (9,9%), Castilla-La Mancha (13,1%), Cantabria (14%), Galicia (14,6%), Murcia (15,8%) y Andalucía (16,3%) es inferior a la media (21,7%), en especial en las dos primeras.

En sentido contrario, en Cataluña (31,3%), Madrid (27,8%) y Baleares (25,9%) el peso del capítulo de los tributos y tasas propios sobre el total de los recursos financieros de uso incondicionado supera ampliamente el promedio de las Comunidades Autónomas de Régimen Común. El resultado es en parte coherente con el nivel de renta de las personas y sociedades residentes en cada territorio, si bien en algunos casos también incide el uso de la capacidad normativa, sobre todo, por aumentos en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales.

Las conclusiones son similares en el tramo autonómico del IRPF donde los Gobiernos Autonómicos disponían de capacidad normativa en la tarifa. Las Comunidades de Madrid (37,5%), Cataluña (25,4%) y Baleares (22,7%) se apoyan en este instrumento en mayor medida que el resto en la consecución de sus recursos no condicionados, si bien la causa no viene de un excesivo uso de la capacidad normativa disponible en el tramo autonómico del tributo sino de la superior renta de su territorio reflejada en la base imponible del impuesto.

ILUSTRACIÓN 18

Año 2001	Proyección ingresos IRPF según PIB			Recaudación 2001				Fondo Garantía 2001 diferencia en millones
	IRPF (autonómico + participación territorial) 1996	Índice del PIB en 1996-2001	Ingresos de 1996 actualizados a 2001	Tarifa autonómica IRPF	Tramo participación territorial IRPF	Total	Índice real 1996-2001	
Andalucía ⁽¹⁾	3.877,55	1,3817	5.357,61			5.568,49		
Aragón	330,42	1,3817	456,53	213,52	192,52	406,04	1,229	50,50
Asturias	269,71	1,3817	372,65	171,55	154,66	326,21	1,209	46,44
Baleares	205,67	1,3817	284,18	156,31	141,79	298,10	1,449	-13,92
Canarias	317,45	1,3817	438,62	226,11	203,17	429,28	1,352	9,34
Cantabria	122,35	1,3817	169,05	83,19	74,82	158,01	1,291	11,04
Castilla y León	540,54	1,3817	746,86	328,53	296,24	624,76	1,156	122,10
Castilla-La Mancha ⁽¹⁾	1.006,62	1,3817	1.390,85			1.421,28		
Cataluña	2.059,97	1,3817	2.846,26	1.445,40	1.304,74	2.750,14	1,335	96,12
Extremadura ⁽¹⁾	706,58	1,3817	976,28			1.018,58		
Galicia	503,18	1,3817	695,24	322,67	293,83	616,50	1,225	78,74
La Rioja	68,25	1,3817	94,29	45,36	41,39	86,75	1,271	7,55
Madrid	1.790,61	1,3817	2.474,08	1.625,01	972,65	2.597,66	1,451	-123,58
Murcia	177,75	1,3817	245,60	124,28	112,68	236,96	1,333	8,64
C. Valenciana	857,51	1,3817	1.184,82	602,47	546,94	1.149,41	1,340	35,41
Comunidades de Régimen común	12.834,14	1,3817	17.732,93	5.344,38	4.335,43	17.688,17		

(1) Al no asumir el tramo autonómico del IRPF se aplica un método distinto utilizando la PIE y el IRPF territorializado.

Elaboración propia a partir de *Informe sobre la financiación de las Comunidades y Ciudades Autónomas. Ejercicio 2001*. Ministerio de Economía y Hacienda.

ILUSTRACIÓN 19

Tramo autonómico del IRPF 2001	Diferencia después de ejercer capacidad normativa	
	Millones de euros	% recaudación IRPF
Andalucía		
Aragón		
Asturias		
Baleares	-0,96	-0,61%
Canarias		
Cantabria		
Castilla y León	-3,25	-1,00%
Castilla-La Mancha		
Cataluña	-3,75	-0,26%
Extremadura		
Galicia	-2,23	-0,69%
La Rioja	-0,62	-1,36%
Madrid	-3,53	-0,22%
Murcia	-0,86	-0,69%
C. Valenciana	-5,08	-0,84%
Régimen común	-20,28	-0,38%

Fuente: Memoria Tributaria de 2003.

A pesar de la limitación provocada por las características específicas de Castilla-La Mancha, Extremadura y Andalucía al no considerar oportuno sus gobiernos acceder al tramo autonómico del IRPF con capacidad normativa, la distribución interna de las distintas fuentes de ingresos en el conjunto de la financiación incondicionada refleja claramente las diferencias territoriales de renta.

Las cifras demuestran una relación inversa entre los ingresos propios y la Participación en los Ingresos del Estado, al ser las Comunidades Autónomas con menor renta las que dependen en mayor medida de este último mecanismo que cumple con el papel de solidaridad interterritorial en el sistema. El elevado peso de la PIE refleja también, no obstante, la insuficiente autonomía fiscal del sistema. La participación media de la PIE dentro de la financiación incondicionada fue del 43,2%, una media superada con creces en Extremadura (72,4% del total), Castilla-La Mancha (63,6% del total) y Galicia (60,8% del total). En el punto contrario, Madrid (12,3% del total), Cataluña (18,7% del total) y Baleares (23,3% del total) muestran un peso de este instrumento sobre la financiación incondicionada recibida inferior a la media.

El Fondo de Garantía es un instrumento incluido en el segmento de financiación incondicionada del modelo vigente en el periodo 1996-2001. La aplicación del Fondo solo ha sido efectiva con carácter general en el capítulo de recaudación del IRPF y, sólo para Baleares en la capacidad de cobertura de la demanda de servicios públicos. No fue necesaria su puesta en práctica en el segmento de los Ingresos Generales del Estado al no cumplir ninguna Comunidad Autónoma con las condiciones establecidas.

El Fondo de Garantía, además de no facilitar el avance en la corresponsabilidad fiscal, también ha permitido ampliar los ingresos de aquellas Comunidades Autónomas con una tasa de crecimiento territorial de su recaudación por IRPF inferior al del PIB estatal (38,17% desde 1996 a 2001). Una evolución inferior causada por las reformas en el impuesto, por las decisiones propias de los Gobiernos Autonómicos al aumentar las deducciones o, por el inferior ritmo en los ingresos derivado de una menor riqueza territorial comparada o de un inferior grado de cumplimiento con el impuesto de los residentes.

Cómo se puede observar en la tabla anterior sólo la recaudación por IRPF en Baleares y Madrid en el ejercicio 2001 superó la evolución del PIB nominal nacional, por lo que el Fondo de Garantía no actuó en estos territorios²⁴. La evolución del resto de las Comunidades en 2001, inferior del IRPF que el PIB estatal, permitió a todas aquellas que asumieron íntegramente el modelo y cumplían las condiciones, acceder a unos ingresos adicionales con el Fondo de Garantía. La mayor diferencia en el comportamiento de ambas variables se localizó en Castilla y León (15,6% del IRPF frente a 38,17% del PIB), seguida de Asturias (20,9% frente a 38,17%), Galicia (22,5% frente a 38,17%) y Aragón (22,9% frente a 38,17%). Las Comunidades de Canarias, Murcia y Comunidad Valenciana mantuvieron un ritmo de crecimiento en la recaudación del IRPF también inferior pero cercano de la evolución del PIB estatal.

El sistema en 2001 se completaba con la financiación condicionada, es decir aquella dirigida de forma obligada a las determinadas políticas de gasto (asistencia sanitaria y servicios sociales de la Seguridad Social y prestaciones del Instituto Social de la Marina).

La distribución territorial en este segmento de financiación está distorsionada por la falta de homogeneidad provocada por la no finalización del traspaso de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social a todas las Comunidades Autónomas. Así, mientras los recursos destinados a los servicios sociales y prestaciones del Instituto Social de la Marina están generalizados a todos los territorios, aquellos dirigidos a la asistencia sanitaria estaban limitados a Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia y Comunidad Valenciana. Los recursos dirigidos a la asistencia sanitaria (15.603,44 millones) casi alcanzan un tercio de los recursos totales del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, a pesar de recoger el coste de la prestación de tan sólo cinco Comunidades Autónomas y su peso en estas últimas oscila entre el 39,9% y el 46% del total de su sistema de financiación.

²⁴ El Fondo de Garantía es cero cuando la evolución de los ingresos por IRPF superan a la del PIB.

5. FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2002

5.1. Liquidación definitiva en el ejercicio 2002 del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común

5.1.1. Líneas generales del nuevo sistema

La información oficial del primer año de aplicación del vigente sistema de financiación permite profundizar en algunos puntos confusos no aclarados ni siquiera con posterioridad al cierre de la negociación, que afectan a las cuantías definitivas pactadas bilateralmente por el Ministerio de Hacienda y las diferentes Comunidades Autónomas. Unas cantidades que ahora se comprueban distintas a las recogidas inicialmente en el Acuerdo de julio de 2001 al haber sido modificadas al abrigo de las negociaciones de las transferencias sanitarias pendientes.

La obligada renovación de los pactos afectos a materias autonómicas con finalización en 2001 y la decisión de completar el traspaso de la asistencia sanitaria, presentaba una excelente oportunidad para adoptar decisiones estructurales a partir de la experiencia acumulada en los últimos veinticinco años. Así, después de un periodo en el que la prioridad había sido la transferencia de las políticas de gasto a las Comunidades Autónomas, la situación alcanzada hacía necesario profundizar en otras parcelas. Los responsables de la negociación debían intentar solucionar los problemas conocidos en la valoración de los bienes y servicios transferidos y de insuficiente autonomía financiera de las haciendas territoriales. Una cuestiones difíciles de solucionar sin perder de vista otras, como son la plena garantía de los ciudadanos en el acceso a la prestación en igualdad de condiciones y la necesaria solidaridad territorial en un marco de cooperación entre las distintas administraciones implicadas.

El nuevo acuerdo de financiación autonómica debía recoger decisiones que permitieran reducir los desequilibrios no objetivos en un contexto de igualdad de trato de los ciudadanos, sin menoscabar el pleno ejercicio de las competencias de las administraciones. La cuadratura de este círculo sólo se podía lograr con una definición clara de las funciones de los diferentes gobiernos en un modelo detallado en su articulación y transparente en su ejecución.

Después de un periodo con un cierto debate, se diseñó un sistema con vocación integradora al agrupar la financiación de la totalidad de las competencias autonómicas hasta ese momento divididas en tres bloques (comunes, asistencia sanitaria y servicios sociales) lo que hacía desaparecer las anteriores diferencias entre materias con financiación condicionada y las de financiación incondicionada. El contenido del Acuerdo también avanzaba significativamente en autonomía fiscal desarrollando el campo de recursos propios de las Comunidades Autónomas en la línea planeada en el Libro Blanco de Financiación Autonómica de 1995²⁵, si bien no con las fórmulas presentadas en ese trabajo. El aumento en suficiencia económica publicitado por todas las partes estaba acompañado de una mayor autonomía fiscal, con la pretensión de lograr más corresponsabilidad de los gobiernos autonómicos en el sistema fiscal español.

Apoyándose en las características mencionadas, los responsables del Gobierno de la Nación en el momento del Acuerdo le atribuyeron la categoría de indefinido eliminando la vigencia quinquenal utilizada hasta ese momento, en un intento de dotarle estabilidad, restándole al sistema el habitual carácter de provisionalidad que le había acompañado desde su origen. Por este motivo, el sistema de financiación ha sido incorporado al ordenamiento jurídico otorgándole por primera vez rango de ley. La Ley 21/2001 de 27 de diciembre, la nueva Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (Ley 7/2001) y la Ley Reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial (Ley 22/2001) recogen el contenido del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001 con las modificaciones introducidas en las reuniones de 16 y 22 de noviembre de 2001, adoptados por unanimidad de todas las Comunidades Autónomas afectadas.

Una aceptación general que marca una diferencia reseñable respecto al anterior sistema de financiación (1996-2001) donde las Comunidades Autónomas con gobiernos del Partido Socialista

²⁵ Monasterio, C y otros. *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid (1995).

Obrero Español rechazaron su contenido. Las de Castilla-La Mancha y Extremadura lo adoptaron parcialmente como recogen sus respectivas Comisiones Mixtas²⁶, mientras Andalucía quedó totalmente fuera de su aplicación prorrogando la anterior fórmula, si bien en 2004 asumió a efectos de liquidación un sistema similar al aplicado en Extremadura y Castilla-La Mancha.

La opción elegida para la distribución del coste total de los bienes y servicios en los distintos territorios ha sido utilizar una serie de variables (población, superficie, dispersión, insularidad, población mayor de sesenta y cinco años) sin optar exclusivamente por el criterio capitativo, es decir de asignación de recursos por habitante. La fórmula recoge varios factores de influencia en el coste real de prestación de los servicios pero la variable población tiene en el modelo una ponderación muy elevada, prácticamente hegemónica para las competencias comunes (94% del coste de las mismas) y con un papel muy destacado en la asistencia sanitaria (75% total del coste).

El modelo general utilizado está acompañado de unos fondos adicionales (renta relativa, dispersión de la población y, desplazados sanitarios) con el propósito de mejorar la distribución territorial alcanzada con las anteriores variables. El Acuerdo recoge en paralelo un sistema de modulación de los resultados obtenidos después de aplicar las variables elegidas, incluidos los fondos mencionados que como se comprobará en los capítulos siguientes, en la práctica juegan un papel más importante del que parecía inicialmente.

Alcanzar la suficiencia en la evaluación del coste es la clave de bóveda para el funcionamiento adecuado del sistema de financiación autonómica. A diferencia de las declaraciones iniciales de todas las partes en julio de 2001, durante el proceso de transposición a norma se han modificado algunas posturas iniciales hasta el punto que el grupo parlamentario socialista, principal partido en la oposición, votó finalmente en contra del modelo acordado. La aceptación en paralelo de la transferencia sanitaria por parte de todas las Comunidades Autónomas con unos recursos económicos calificados de suficientes por los afectados apuntaban, no obstante, hacia un consenso sólido, si bien en el proceso también hubo una importante presión del Gobierno Central al no permitir acceder al modelo a los territorios que no hubieran asumido la competencia sanitaria.

En el terreno de la autonomía financiera, las nuevas normas configuran una cesta autonómica de tributos más amplia y variada, aunque el avance fue menor del publicitado si se mide solo la capacidad normativa de la que disponen los Gobiernos Autonómicos. Las Comunidades Autónomas amplían su capacidad normativa en los impuestos directos ya bajo su potestad (Impuesto sobre el Patrimonio, Sucesiones y Transmisiones Patrimoniales y Juego). En la misma línea, incrementan su capacidad normativa en un IRPF compartido (del 15% al 33% del total) y adquieren potestad normativa compartida sobre algunos impuestos sobre el consumo, Impuesto sobre vehículos de transporte e Impuesto sobre las ventas minoristas sobre hidrocarburos en su tramo autonómico, de nueva creación.

La cesión de impuestos en el nuevo sistema de financiación está acompañada del traspaso de la recaudación líquida sobre una parte del IVA (35%), impuestos especiales (40%) y del total de lo recaudado en el tramo estatal de los impuestos sobre electricidad, transporte y ventas minoristas sobre hidrocarburos. Es importante resaltar la diferencia respecto a los anteriores al no incluir este traspaso de la recaudación ninguna capacidad normativa sobre los mismos. En la práctica, estos traspasos no implican un aumento de la autonomía fiscal autonómica, ya que si bien los ingresos obtenidos están influidos por el consumo de cada territorio, los respectivos gobiernos no pueden incidir de forma directa sobre la recaudación al no poder fijar los tipos de gravamen o las deducciones.

La decisión adoptada en materia de descentralización de ingresos constituyó un avance en la autonomía financiera del Estado de las Autonomías. La capacidad normativa disponible por las haciendas autonómicas tiene ahora una mayor potencia recaudatoria y la suficiente flexibilidad para definir un modelo fiscal propio, premisas necesarias para avanzar en responsabilidad fiscal. El nuevo escenario permitía a los ciudadanos y organizaciones sociales y políticas de cada territorio reivindicar a los gobiernos autonómicos la modificación de los impuestos bajo su competencia para asumir mejoras en los bienes y servicios prestados más allá de lo posible mediante una mejora en la gestión.

²⁶ No aceptaron el traspaso de la capacidad normativa en el tramo autonómico del IRPF (15%).

Las tres líneas básicas sobre las que se fundamenta el vigente sistema de financiación²⁷ son las siguientes.

A.—El primer gran elemento del sistema es la *fijación de los recursos financieros mínimos garantizados para la prestación de las políticas transferidas a las Comunidades Autónomas* incluidas en el sistema de financiación (nivel garantizado estatal de referencia):

El valor fijado para el año base (1999) de los bienes y servicios transferidos a las Comunidades Autónomas de Régimen Común (Masa Homogénea agregada) es la suma del coste de las políticas atribuido a tres bloques diferenciados hasta ese momento: las competencias comunes, los servicios sanitarios de la Seguridad Social y los servicios sociales de la Seguridad Social. Esta fórmula integra todas las competencias en un bloque único de financiación eliminando la anterior naturaleza condicionada de los recursos dirigidos a la asistencia sanitaria y los servicios sociales.

El volumen de recursos determinado como cuantía objeto de financiación, se convierte en un mínimo garantizado por el sistema y se define como “restricción financiera del Acuerdo”. No se conoce con precisión la fórmula utilizada para alcanzar la cantidad final aunque parecer ser el resultado de las cantidades percibidas en el último ejercicio del anterior periodo de financiación, que a su vez es el resultado histórico de las múltiples negociaciones producidas desde el traspaso de la competencia realizada, habitualmente con el criterio de coste efectivo. A estas cantidades se le ha sumado el coste atribuido a la asistencia sanitaria en los territorios donde se produce el traspaso en 2002, todo ello ajustado en cada caso en las negociaciones bilaterales en las que se han aplicado “criterios políticos heterogéneos”, encubiertos en ocasiones bajo el manto técnico de las modulaciones o de algunos fondos específicos (fondo para paliar la escasa densidad de población²⁸ y fondo de renta relativa²⁹).

El documento escrito del Acuerdo de julio de 2001 cuantificaba los bienes y servicios prestados por los gobiernos autonómicos en 51.537,84 millones nominales de 1999. Como se explica a continuación, esta cantidad no se corresponde con la cantidad pactada en la realidad, a la vista de la liquidación recientemente presentada para 2002.

El procedimiento de valoración del coste de las prestaciones competencia de las Comunidades Autónomas cumplía con el principio de suficiencia del sistema, por lo menos en la teoría y según las declaraciones públicas realizadas en su momento por todos los implicados.

B.—El segundo elemento del modelo es la *distribución territorial* de la cuantía global entre las Comunidades Autónomas en el año base (1999) para lo cual se utilizan distintas variables sociodemográficas, ponderadas y moduladas en cada bloque de competencias³⁰.

La variable población disfruta en la práctica de una ponderación muy elevada en la distribución en las competencias comunes, quedando el resto de las variables (superficie, dispersión, insularidad, envejecimiento, ...) relegadas a un papel corrector de la primera. La población mantiene su protagonismo en la asistencia sanitaria (75%) aunque se corrige con la población mayor de sesenta y cinco años (24,5%) y la insularidad (0,5%). La distribución del bloque de servicios sociales se basa íntegramente en la población mayor de sesenta y cinco años.

La distribución última territorial de los recursos se ve afectada como se ha mencionado, no obstante, por la inclusión de distintos fondos y ponderaciones para dar satisfacción a algunas de las reivindicaciones mostradas por todos los afectados³¹.

²⁷ Mayor detalle en el capítulo octavo de *La financiación autonómica de régimen común. Perspectivas después del Acuerdo de 2001*. Miguel A. García Díaz. Editorial Bomarzo (2002).

²⁸ Dotación de 48,08 millones en 1999.

²⁹ Dotación de 150,25 millones en 1999.

³⁰ Las autonomías con competencias singulares tienen asignado valor específico a las mismas.

³¹ Fondo de menor riqueza relativa, fondo de escasa densidad de población y modulaciones relacionadas con la tasa de crecimiento de las cantidades a recibir. En el trabajo *La reforma de la financiación Autonómica en el 2001*. RUIZ-HUERTA y GRANADO. Instituto Universitario Ortega y Gasset (2002) se recoge cómo las distintas modulaciones benefician a Baleares, Asturias, Extremadura, Andalucía y Galicia.

Como ha sido habitual en todo el proceso desde su inicio, el resultado final alcanzado por las Comunidades Autónomas no podía ser inferior a la cantidad percibida con el anterior sistema (mantenimiento del *status quo*), es decir, el nuevo modelo puede ampliar la cuantía recibida pero nunca dar lugar a pérdidas.

C.—*Los mecanismos de financiación* para cubrir las cuantías fijadas como valor de los bienes y servicios prestados por las Comunidades Autónomas son los siguientes:

- Las tasas afectas a los servicios traspasados durante todo el proceso de traspaso de competencias según, la normativa vigente en el momento de la cesión; en algunos casos hay que retrotraerse a veinte años atrás.
- Los tributos totalmente cedidos a las Comunidades Autónomas con capacidad normativa (art. 6.a de la Ley 21/2001): Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos y Tributos sobre el Juego.
- El tramo autonómico en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (33% del total) con plena capacidad normativa sobre la tarifa, y determinadas deducciones ya sean ampliadas o, de nueva creación (vivienda, hijo a cargo, etc.). Es conveniente advertir que no hay ningún otro país en el mundo, tampoco los de modelo federal, donde el nivel político equivalente al autonómico en España dispongan de capacidad normativa sobre la tarifa del Impuesto sobre la Renta. Lo habitual es el establecimiento de recargos sobre la cuota estatal (federal).

IMPUESTO DE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS (EJERCICIO FISCAL 2002)

Tarifa total				Tarifa autonómica	
Ingresos euros	Euros	Tipo marginal	Tipo medio	Tipo marginal	% sobre tarifa total
0,00	0,00	18,0%		5,94%	33,0%
3.678,19	662,07	24,0%	18,00%	7,92%	33,0%
12.873,68	2.868,99	28,3%	22,29%	9,34%	33,0%
25.134,33	6.338,75	37,2%	25,22%	12,28%	33,0%
40.460,13	12.039,96	45,0%	29,76%	14,85%	33,0%
67.433,56	24.178,00	48,0%	35,85%	15,84%	33,0%

- El rendimiento territorial cedido del Impuesto sobre Valor Añadido (35% de la recaudación líquida³²).
- El rendimiento territorial cedido (40% de la recaudación líquida) de los Impuestos Especiales de fabricación sobre la cerveza, sobre el vino y bebidas fermentadas, sobre productos intermedios, sobre el alcohol y bebidas derivadas, sobre labores del tabaco y sobre hidrocarburos.
- El rendimiento territorial cedido (100% de la recaudación líquida) del Impuesto sobre la Electricidad.
- El Fondo de Suficiencia como mecanismo de cierre del sistema, al estar calculado como diferencia entre los mecanismos de financiación propios disponibles y el valor

³² Conjunto de ingresos líquidos de la Hacienda Estatal con criterio de caja por los conceptos que integran el Impuesto sobre el Valor Añadido, atribuidos a cada Comunidad Autónoma según el índice de consumo certificado por el INE.



de los bienes y servicios atribuido (base 1999). La diferencia puede ser positiva o negativa. Este mecanismo es también el instrumento de ajuste a los cambios que puedan producirse por traspaso de nuevos servicios o nuevas cesiones de impuestos.

Cuando el Fondo de Suficiencia es positivo en el año base, la cantidad a percibir anualmente se verá incrementada por el índice de evolución que experimenten los Ingresos Totales del Estado (ITE nacional)³³ desde el año base (1999). Cuando el resultado es una cifra negativa, la evolución anual se calcula utilizando la evolución del ITE regional³⁴.

D.—Garantías adicionales dentro del sistema:

- La financiación de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social en 2002 en cada Comunidad Autónoma será como mínimo la obtenida en 2001 con el anterior sistema (número 1 de la Disposición transitoria 2.ª Ley 21/2001).
- Garantía durante los tres primeros años de aplicación del sistema de un crecimiento de la financiación asignada a la asistencia sanitaria como mínimo del índice de evolución del PIB nominal a precios de mercado (número 2 de la Disposición Transitoria 2.ª de la Ley 21/2001).

Las Comunidades Autónomas disponen de tres fondos adicionales no incluidos en el sistema de financiación: el de nivelación en los servicios públicos fundamentales (educación y asistencia sanitaria), cuando se produzca una desviación sobre la media nacional en número de alumnos o de beneficiarios del sistema sanitaria superior a tres puntos; el Fondo de Cohesión Sanitaria como instrumento de financiación complementaria, por los costes creados por los flujos de pacientes desplazados desde otros territorios para recibir atención sanitaria³⁵; y el Fondo de Compensación Interterritorial, considerado un instrumento adicional de política regional a favor de los territorios menos desarrollados.

5.1.2. Liquidación del sistema de financiación en 2002

La publicación de las cifras correspondientes al ejercicio 2002 permiten disponer de una primera información sobre los resultados obtenidos con el nuevo sistema de financiación detallado en el apartado anterior. La financiación de las Comunidades Autónomas en 2002 con destino a la prestación de las competencias transferidas (comunes, asistencia sanitaria y servicios sociales) ascendió a 67.578,08 millones (9,67% del PIB) como suma de los impuestos cedidos y compartidos, Fondo de Suficiencia y garantías de financiación de la asistencia sanitaria.

La cantidad final es resultado de actualizar hasta 2002 los criterios calculados inicialmente para el año base (1999). Las tasas e impuestos propios calculados bajo el criterio denominado carácter normativo, no de recaudación real, se actualizan con el ITE nacional³⁶. El tramo autonómico del IRPF utiliza la recaudación del año base (1999) sin tomar en cuenta las modificaciones normativas decididas por los gobiernos autonómicos actualizada también con el ITE nacional (criterio normativo). La recaudación líquida de los impuestos indirectos del año base (1999) se actualiza según los

³³ Recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión a las Comunidades Autónomas, por IRPF, IVA y los Impuestos Especiales de fabricación sobre la cerveza, sobre el vino y bebidas fermentadas, sobre productos intermedios, sobre alcoholes y bebidas derivadas, sobre hidrocarburos y sobre labores del tabaco.

³⁴ Recaudación en el territorio de la Comunidad Autónoma sin ejercicio de sus competencias normativas por IRPF, IVA y los Impuestos Especiales sobre la cerveza, sobre el vino y bebidas fermentadas, sobre productos intermedios, sobre alcoholes y bebidas derivadas, sobre hidrocarburos y sobre labores del tabaco. Cuando el ITE regional sea superior al ITE nacional se aplicará este último (art. 15.1.b).

³⁵ Dotación de 208,83 millones nominales en 2002.

³⁶ La cantidad incluida por estos conceptos no es la recaudación obtenida por las Comunidades Autónomas sino la cantidad inicial traspasada sin aplicar ninguna modificación normativa posterior actualizada. Con el nuevo modelo la cantidad de 1999 se ha actualizado hasta 2002 con el ITE nacional. La recaudación real en 2001 fue de 9.356,46 para los impuestos y 768,47 millones para las tasas, cifras muy superiores al total de 8.470,97 millones como suma de ambos conceptos utilizado en 2002 en el sistema de financiación.

índices de consumo de cada territorio elaborados por el Instituto Nacional de Estadística hasta el año 2002. El Fondo de Suficiencia obtenido también para el año base, evoluciona según el ITE nacional o, regional cuando tenga saldo negativo.

La liquidación del sistema de financiación autonómico contiene una información muy valiosa al ser un segmento muy importante del sistema político y fiscal del estado español. Como elemento previo conviene reseñar que la cifra mencionada (67.578,08 millones) no se corresponde con la ejecución presupuestaria de las Comunidades Autónomas, al no estar incluidos en esa cifra los fondos de nivelación, el Fondo de Compensación Interterritorial (44,6 millones y 894,1 millones respectivamente en los PGE 2002), otras fuentes de ingresos, tanto internas como externas o, los posibles déficits en la ejecución de las cuentas autonómicas. Como ejemplo, los recursos procedentes de la Unión Europea gestionados directamente por los gobiernos autonómicos fueron 8.417,66 millones, el 1,3% del PIB español.

En volumen nominal absoluto, Andalucía encabeza la relación de Comunidades Autónomas por recursos dispuestos (12.938,19 millones), seguida de Cataluña (11.266,07 millones) y Madrid (8.675,74 millones). En el extremo inferior, La Rioja (560,73 millones), Cantabria (1.114,48 millones) y Baleares (1.346,68 millones) cierran la lista realizada con esta perspectiva, que como es lógico está influida fundamentalmente por la población y dimensión de su territorio.

El Fondo de Suficiencia es en media, la principal fuente de recursos en el sistema al aportar una tercera parte de la financiación global (33,5% del total). La recaudación obtenida en el tramo autonómico del IRPF (21,5% del total) le sigue en importancia. La recaudación territorial del IVA (19,2% del total), los tributos y tasas propios (12,5%) y los Impuestos Especiales (10,2% del total) completan la estructura de ingresos.

Los ingresos obtenidos mediante impuestos propios o compartidos con el Estado, es decir aquellas partidas donde los Gobiernos Autonómicos tienen competencia en su normativa y pueden desarrollar plenamente el principio de autonomía financiera, son un 34% del total del sistema de financiación autonómica. El resto de los ingresos, ya sea la recaudación territorializada de los impuestos indirectos o la partida del Fondo de Suficiencia, no permiten ningún margen de maniobra directo a las Comunidades Autónomas en la determinación de su dimensión.

Las cifras medias ocultan, no obstante, amplias desviaciones en los distintos territorios. La estructura del sistema de ingresos muestra una relación inversamente proporcional entre el Fondo de Suficiencia y la recaudación obtenida con los ingresos propios y la participación territorializada en los impuestos sobre el consumo. Como es lógico en un sistema tributario con estructura progresiva, el nivel de necesidad de las aportaciones procedentes del Fondo de Suficiencia para alcanzar el gasto determinado para la cobertura del nivel de garantía estatal de los bienes y servicios de competencia autonómica, disminuye a medida que aumenta la riqueza de los contribuyentes residentes en cada territorio.

La cuantía total del Fondo de Suficiencia asciende a 22,615,93 millones (3,24% del PIB español) y aunque es la Administración Central del Estado quien realiza la aportación dentro de los PGE utilizando los ingresos conseguidos con sus figuras tributarias, el origen son los impuestos pagados por los ciudadanos en todo el territorio estatal. Las cifras asignadas al Fondo de Suficiencia en 2002 son el resultado de aplicar a las aprobadas para el año base (1999) en Comisión Mixta para cada Comunidad Autónoma, el índice de evolución experimentado por el ITE nacional hasta 2002 (1,2129)³⁷. Este índice es ligeramente inferior al del PIB nominal (1,2313), el aplicado en el cálculo de la garantía de financiación de la asistencia sanitaria.

La Comunidad Autónoma de Canarias encabeza la relación cuando se compara la dimensión del Fondo de Suficiencia con el volumen total de financiación en un territorio. Su caso es especial ya que si bien por su nivel de renta necesitaría de una aportación importante del Fondo de Suficiencia para asumir las obligaciones transferidas, en la práctica recibe el porcentaje más elevado (71,3% de sus recursos) al no disponer de ingresos por IVA, Impuesto sobre medios de transporte e Impuesto sobre ventas minoristas sobre hidrocarburos como consecuencia de la condición específica que disfruta en materia de impuestos sobre el consumo (Régimen Económico y Fiscal de Canarias).

³⁷ En 2002 también se ha aplicado a las Comunidades Autónomas con saldo negativo al ser inferior al ITE regional.

ILUSTRACIÓN 20

FINANCIACIÓN TOTAL COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON TODOS LOS RECURSOS DEL SISTEMA

2002 millones de euros	Capacidad normativa propia		Distribución territorial cuota líquida				Mecanismo de solidaridad		Total
	Tributos y tasas cedidos (criterio normativo)	Tramo autonómico del IRPF. Criterio normativo (1)	IVA	Impuestos Especiales	Impuesto medios de transporte	Impuesto ventas minoristas hidrocarburos	Fondo de Suficiencia	Fondo Garantía sanitaria	
Andalucía	1.160,92	1.750,09	2.221,25	1.190,58	181,39	124,89	6.289,26	19,81	12.938,19
Aragón	304,24	493,11	433,09	258,20	30,15	30,89	756,40	10,77	2.316,86
Asturias	218,16	390,27	392,60	180,14	23,57	18,64	769,24	14,43	2.007,05
Baleares	186,82	362,93	661,83	232,86	32,42	18,31	-172,77	24,29	1.346,68
Canarias	350,29	522,07	0,00	44,44	0,00	0,00	2.278,67	0,00	3.195,46
Cantabria	101,03	196,40	196,31	105,94	13,88	11,81	489,10	0,00	1.114,48
Castilla y León	457,26	753,80	795,53	504,21	53,18	67,40	2.152,09	40,07	4.823,55
Castilla-La Mancha	233,29	401,44	474,62	392,66	37,23	51,58	1.663,68	7,44	3.261,94
Cataluña	1.807,63	3.339,49	2.493,64	1.308,75	226,59	140,08	1.914,51	35,39	11.266,07
Extremadura	120,51	200,41	280,52	166,00	17,06	18,66	1.369,40	12,59	2.185,15
Galicia	433,70	752,22	848,78	450,46	59,30	50,17	2.577,34	36,80	5.208,76
La Rioja	58,26	105,88	93,82	53,01	7,00	6,03	231,48	5,25	560,73
Madrid	1.863,34	3.564,17	2.227,73	915,18	330,65	98,67	-324,00	0,00	8.675,74
Murcia	157,53	299,91	357,82	243,53	35,61	28,67	773,97	0,00	1.897,04
C. Valenciana	1.017,99	1.414,47	1.442,12	828,23	140,87	87,19	1.847,56	1,98	6.780,41
Total	8.470,97	14.546,67	12.919,64	6.874,18	1.188,91	752,97	22.615,93	208,83	67.578,08
En % del PIB	1,21%	2,08%	1,85%	0,98%	0,17%	0,11%	3,24%	0,03%	9,67%

(1) Tramo autonómico sin utilizar la capacidad normativa.

Elaboración propia a partir de *Financiación de las Comunidades Autónomas por los impuestos cedidos y garantías de financiación de los servicios de asistencia sanitaria en el año 2002*.
Ministerio de Economía y Hacienda.

ILUSTRACIÓN 21

FINANCIACIÓN TOTAL COMUNIDADES AUTÓNOMAS CON TODOS LOS RECURSOS DEL SISTEMA

Participación por epígrafes 2002	Tributos y tasas cedidos criterio normativo	Tramo autonómico del IRPF. Criterio normativo (2)	IVA	Impuestos Especiales	Impuesto medios de transporte	Impuesto ventas minoristas hidrocarburos	Fondo de Suficiencia	Fondo Garantía sanitaria	TOTAL
Andalucía	9,0%	13,5%	17,2%	9,2%	1,4%	1,0%	48,6%	0,2%	100,0%
Aragón	13,1%	21,3%	18,7%	11,1%	1,3%	1,3%	32,6%	0,5%	100,0%
Asturias	10,9%	19,4%	19,6%	9,0%	1,2%	0,9%	38,3%	0,7%	100,0%
Baleares	13,9%	26,9%	49,1%	17,3%	2,4%	1,4%	-12,8%	1,8%	100,0%
Canarias	11,0%	16,3%	0,0%	1,4%	0,0%	0,0%	71,3%	0,0%	100,0%
Cantabria	9,1%	17,6%	17,6%	9,5%	1,2%	1,1%	43,9%	0,0%	100,0%
Castilla y León	9,5%	15,6%	16,5%	10,5%	1,1%	1,4%	44,6%	0,8%	100,0%
Castilla-La Mancha	7,2%	12,3%	14,6%	12,0%	1,1%	1,6%	51,0%	0,2%	100,0%
Cataluña	16,0%	29,6%	22,1%	11,6%	2,0%	1,2%	17,0%	0,3%	100,0%
Extremadura	5,5%	9,2%	12,8%	7,6%	0,8%	0,9%	62,7%	0,6%	100,0%
Galicia	8,3%	14,4%	16,3%	8,6%	1,1%	1,0%	49,5%	0,7%	100,0%
La Rioja	10,4%	18,9%	16,7%	9,5%	1,2%	1,1%	41,3%	0,9%	100,0%
Madrid	21,5%	41,1%	25,7%	10,5%	3,8%	1,1%	-3,7%	0,0%	100,0%
Murcia	8,3%	15,8%	18,9%	12,8%	1,9%	1,5%	40,8%	0,0%	100,0%
C. Valenciana	15,0%	20,9%	21,3%	12,2%	2,1%	1,3%	27,2%	0,0%	100,0%
Total	12,5%	21,5%	19,1%	10,2%	1,8%	1,1%	33,5%	0,3%	100,0%

Elaboración propia a partir de información del Ministerio de Economía y Hacienda.

La fórmula de cálculo de la cuantía del Fondo de Suficiencia de Canarias puede generar alguna polémica al disponer esta Comunidad Autónoma de impuestos propios que sustituyen, por lo menos parcialmente, a los impuestos sobre el consumo incluidos en el sistema de financiación. De tomarse en cuenta en el sistema de financiación autonómica, la recaudación del Impuesto General Indirecto de Canarias (IGIC) y el Impuesto sobre combustibles derivados cuyo presupuesto en 2002 ascendía a 594,10 millones³⁸, la aportación del Fondo de Suficiencia disminuiría en la misma cuantía (un 26% del recibido en la práctica hasta situarse en 1.683,90 millones).

Las Comunidades Autónomas de Extremadura (62,7% de sus ingresos), Castilla-La Mancha (51,1%), Galicia (49,8%), Andalucía (48,7%), y Castilla y León (45,0%), le siguen en protagonismo cuando se analiza el peso del Fondo de Suficiencia dentro del global de sus recursos.

Las tablas adjuntas reflejan también la relación inversa existente entre el porcentaje de ingresos obtenido con sus mecanismos propios (impuestos propios, tasas y tramo autonómico del IRPF) y el recibido con el Fondo de Suficiencia. Así, Extremadura obtiene de los primeros tan solo el 14,7% de sus recursos, mientras Madrid recauda el 62,6% de los suyos. Afirmación extensible a Galicia, Murcia, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Andalucía, quienes no superan la cuarta parte de sus ingresos con sus mecanismos propios o compartidos y, sin embargo el alcanzado con el Fondo de Suficiencia supera el cuarenta por ciento de su financiación.

ILUSTRACIÓN 22

SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

DISTRIBUCIÓN EUROS POR HABITANTE CON Y SIN FONDO DE SUFICIENCIA

	Euros por habitante con Fondo de Suficiencia	Índice	Puesto	Euros por habitante sin Fondo de Suficiencia	Índice	Puesto	Mayor financiación por efecto del Fondo de Suficiencia
Andalucía	1.730,07	99,8	11	886,43	77,2	13	95,2%
Aragón	1.902,94	109,8	5	1.272,83	110,9	4	49,5%
Asturias	1.868,81	107,8	7	1.139,11	99,2	8	64,1%
Baleares	1.468,62	84,7	15	1.630,55	142,0	1	-9,9%
Canarias ^(*)	1.733,13	100,0	9	497,24	43,3	15	248,5%
Cantabria	2.055,18	118,6	1	1.153,24	100,5	5	78,2%
Castilla y León	1.944,69	112,2	4	1.060,89	92,4	9	83,3%
Castilla-La Mancha	1.830,45	105,6	8	892,69	77,8	12	105,0%
Cataluña	1.731,53	99,9	10	1.431,84	124,7	3	20,9%
Extremadura	2.036,39	117,5	2	748,48	65,2	14	172,1%
Galicia	1.902,83	109,8	6	947,85	82,6	10	100,8%
La Rioja	1.991,13	114,9	3	1.150,49	100,2	6	73,1%
Madrid	1.569,66	90,6	13	1.628,28	141,8	2	-3,6%
Murcia	1.583,97	91,4	12	937,72	81,7	11	68,9%
C. Valenciana	1.567,11	90,4	14	1.139,63	99,3	7	37,5%
Total Régimen Común	1.733,42	100,0		1.147,95	100,0		51,0%

(*) La inclusión de la recaudación del IGIC y el Impuesto sobre combustibles derivados aumentaría la financiación por habitante hasta los 2.055,35 euros igualando la posición de Cantabria.

Fuente: Elaboración propia.

³⁸ Fuente: *Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias en 2002*. Hoja web del Gobierno de Canarias.

ILUSTRACIÓN 23

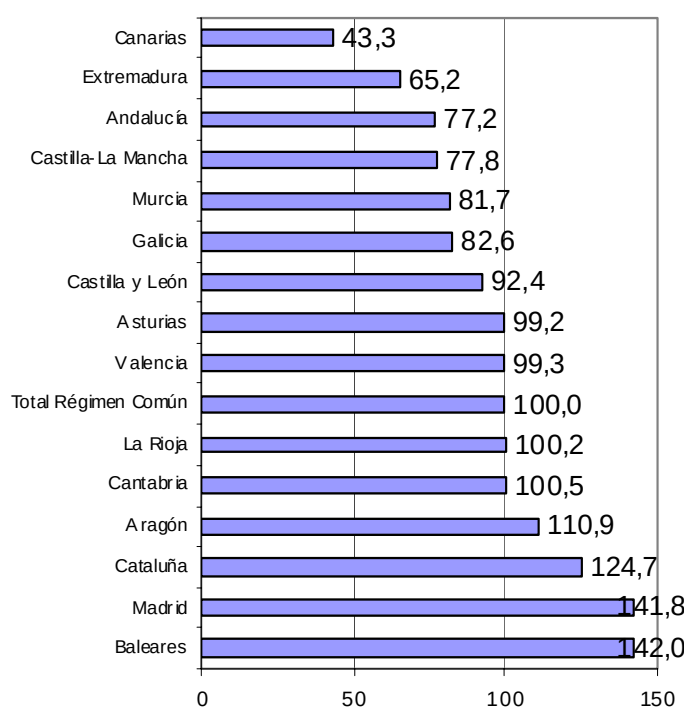
SISTEMA FINANCIACIÓN (RÉGIMEN COMÚN) COMPARACIÓN % DE RECURSOS Y POBLACIÓN

2002	Recursos sobre total	Población sobre total régimen común	(*) coherencia entre ambas variables (+ 10% ó -10%)	
Andalucía	19,1%	19,2%	-0,2%	coherente
Aragón	3,4%	3,1%	8,9%	coherente
Asturias	3,0%	2,8%	7,2%	coherente
Baleares	2,0%	2,4%	-18,0%	no coherente población
Canarias	4,7%	4,7%	0,0%	coherente
Cantabria	1,6%	1,4%	15,7%	no coherente población
Castilla y León	7,1%	6,4%	10,9%	no coherente población
Castilla-La Mancha	4,8%	4,6%	5,3%	coherente
Cataluña	16,7%	16,7%	-0,1%	coherente
Extremadura	3,2%	2,8%	14,9%	no coherente población
Galicia	7,7%	7,0%	8,9%	coherente
La Rioja	0,8%	0,7%	12,9%	no coherente población
Madrid	12,8%	14,2%	-10,4%	no coherente población
Murcia	2,8%	3,1%	-9,4%	coherente
C. Valenciana	10,0%	11,1%	-10,6%	no coherente población
Total	100,0%	100,0%	0,0%	

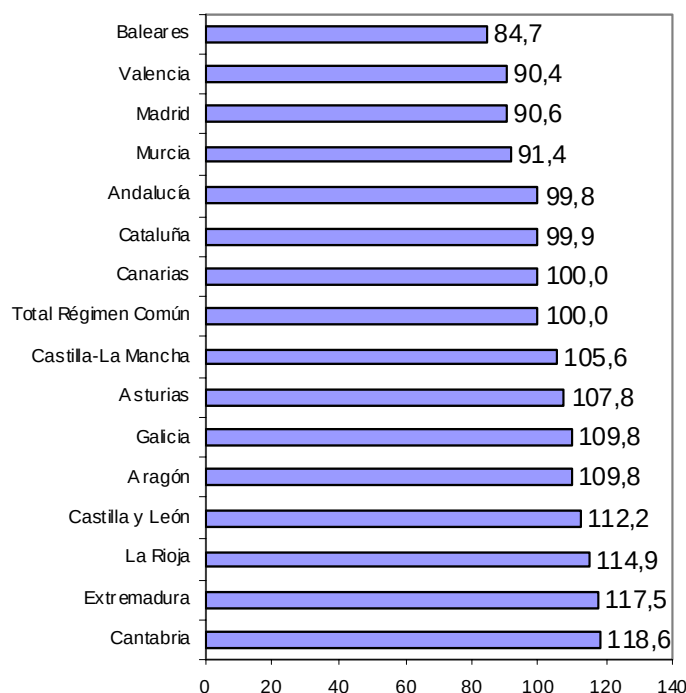
Población según Censo de 2001 (INE).

Fuente: Elaboración propia a partir de información del INE y Ministerio de Economía y Hacienda.

SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA (2002)
EUROS POR HABITANTE ANTES DE APLICAR FONDO DE SUFICIENCIA. MEDIA: ÍNDICE 100



SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA (2002)
EUROS POR HABITANTE DESPUÉS DE APLICAR EL FONDO DE SUFICIENCIA. MEDIA: ÍNDICE 100



El Fondo de Suficiencia juega en el caso de Baleares (-13,1%) y Madrid (-3,7%) el papel opuesto al obtener en 2002 estas Comunidades un saldo negativo, es decir a favor del Estado. La intensa recaudación por IVA (50% del total de sus recursos) es la causa dominante en Baleares, mientras que para la Comunidad Autónoma de Madrid el origen de su aportación final positiva son los elevados ingresos conseguidos con los impuestos propios y su tramo autonómico del IRPF.

Las cifras confirman el papel determinante dentro del sistema de financiación autonómico del Fondo de Suficiencia como mecanismo de solidaridad entre los distintos territorios. Un método para comprobar su grado de incidencia es observar como se modifican los ingresos por habitante percibidos por los distintos territorios gracias a su actuación, si bien conviene recordar que el sistema de financiación incluye otras variables además de la población en la fórmula de distribución territorial de las cantidades totales pactadas.

La media de recursos financieros disponibles por las Comunidades Autónomas crece un +51,0% gracias al Fondo de Suficiencia (de 1.175,52 a 1.775,05 euros por habitante) aunque como es habitual en este tema el grado de incidencia es muy dispar dependiendo del territorio. El ranking de financiación por habitante teniendo en cuenta las fuentes de ingresos antes de aplicar el Fondo de Suficiencia está encabezado por Baleares (índice 142 considerando 100 la media), seguida de Madrid (141,8) y de Cataluña (124,7). Las últimas plazas estarían ocupadas por Canarias (índice 43,3 considerando 100 la media), Extremadura (65,2) y Andalucía (77,2).

El Fondo de Suficiencia incrementa los recursos nominales en todos los casos respecto a la cuantía media anterior a su puesta en práctica, pero cambia radicalmente las posiciones de esta perspectiva elaborada a partir de la cuantía recibida por habitante. Las Comunidades Autónomas de Cantabria, Extremadura y La Rioja pasan a ocupar los primeros lugares (índice 118,6, 117,5 y 114,9 considerando 100 la media). La lista la cierran Baleares (84,7), Valencia (90,4) y Madrid (90,6) con unos recursos por habitante muy inferiores a la media. La Comunidad Autónoma de Cataluña alcanza una financiación por habitante igual a la media aunque retrocede en la posición alcanzada antes de aplicar el Fondo de Suficiencia.

La fuerte incidencia del Fondo de Suficiencia en el volumen de recursos finales recibidos por las Comunidades Autónomas hace que Baleares pase del primer puesto al último en la relación elaborada a partir de los recursos financieros por habitante, la Comunidad Autónoma de Madrid del

segundo al decimotercero y la de Cataluña del tercero al décimo. Las diferencias territoriales en la distribución de la renta es la principal causa explicativa de este fenómeno, aunque la dimensión de las diferencias permiten intuir la incidencia de algún otro factor no mencionado, como puede ser una imputación de recursos a algunas Comunidades Autónomas no ajustada a las variables generales de distribución territorial recogida en el modelo (población corregida).

El impacto de la aplicación del Fondo de Suficiencia es perceptible también cuando se compara el porcentaje en el que aumentan los recursos por habitante como consecuencia de su aplicación. El caso de Canarias es excepcional (+248,5% en la cuantía de recursos por habitante) pero el impacto es también muy intenso en Extremadura (+172,1%), Castilla-La Mancha (+105,0%) y Galicia (+100,8%). Sin llegar a duplicar los recursos por habitante, también aumentan sensiblemente su volumen de recursos financieros por habitante gracias al Fondo de Suficiencia las Comunidades Autónomas de Andalucía (+95,2%), Castilla y León (83,3%), Cantabria (78,2%) y La Rioja (73,1%).

Una fórmula aproximativa para valorar la distribución territorial de los recursos del sistema de financiación autonómica es comparar los porcentajes de participación en el total de recursos financieros y de la población residente de cada Comunidad Autónoma, ambas medidas sobre el total del territorio de Régimen Común. El supuesto elaborado establece como límite razonable una diferencia entre ambos porcentajes de participación no superior al 10%. La comparación ofrece una relación razonable entre ambas variables en nueve de los quince territorios de régimen común (Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia y Murcia). La relación entre el porcentaje de recursos percibidos y el peso de la población sobre el global es prácticamente coincidente en Cataluña (desviación del 0,1% sobre los recursos recibidos) y Andalucía (-0,2%). Las mayores desviaciones favorables se encuentran en Cantabria (+18,6%), Extremadura (+17,5%) y La Rioja (+14,9%). La distancia entre ambas variables más grande de signo negativo se localiza en Baleares (-15,3%), Comunidad Valenciana (-9,6%), Madrid (-9,4%) y Murcia (-8,6%).

La estrecha relación observada en ocho de los quince casos refleja la preponderancia de la variable población (94% en el cálculo del valor de las competencias comunes y 75% en la asistencia sanitaria) utilizada en el sistema para la distribución territorial de los recursos estimados necesarios para desarrollar las competencias de responsabilidad autonómica.

ILUSTRACIÓN 24
SIMULACIÓN FINANCIACIÓN AUTONÓMICA. HIPÓTESIS DE IGUALACIÓN EN TODOS LOS TERRITORIOS CON LA CUANTÍA MÁXIMA POR HABITANTE PERCIBIDA POR UNA COMUNIDAD AUTÓNOMA (CANTABRIA) EN 2002

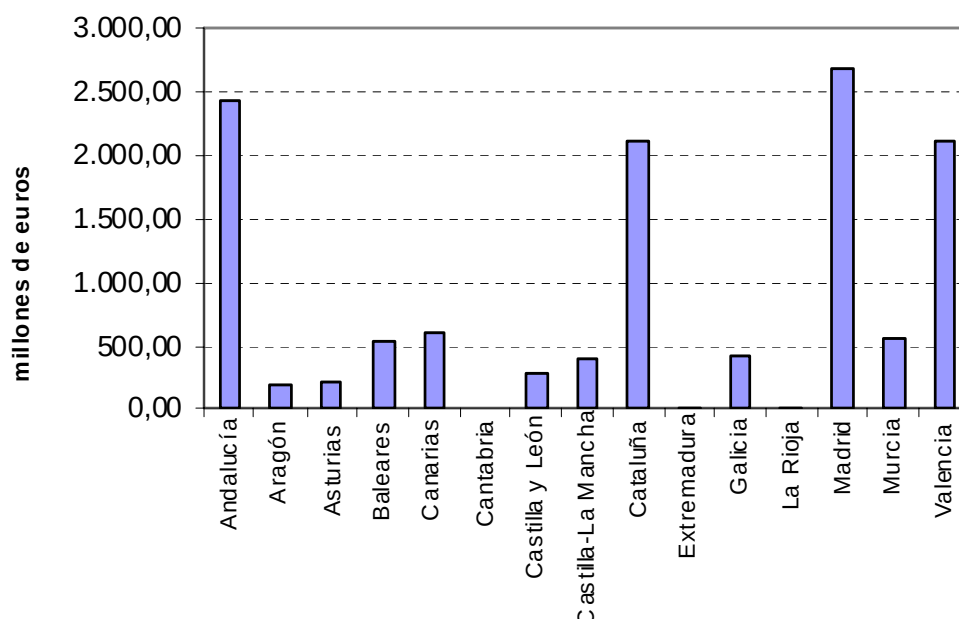
Millones de euros	(1)	(2)	Diferencia
Andalucía	15.369,56	12.938,19	2.431,37
Aragón	2.502,22	2.316,86	185,36
Asturias	2.207,21	2.007,05	200,16
Baleares	1.884,54	1.346,68	537,86
Canarias	3.789,26	3.195,46	593,80
Cantabria	1.114,48	1.114,48	0,00
Castilla y León	5.097,62	4.823,55	274,07
Castilla-La Mancha	3.662,42	3.261,94	400,48
Cataluña	13.371,93	11.266,07	2.105,86
Extremadura	2.205,32	2.185,15	20,16
Galicia	5.625,80	5.208,76	417,04
La Rioja	578,77	560,73	18,04
Madrid	11.359,32	8.675,74	2.683,57
Murcia	2.461,38	1.897,04	564,35
C. de Valencia	8.892,18	6.780,41	2.111,77
Total	80.121,98	67.578,08	12.543,89

(1) Financiación resultante de aplicar la máxima relación financiación por habitante en 2002.

(2) Financiación real en 2002.

Fuente: Elaboración propia.

AUMENTO RECURSOS FINANCIEROS PARA IGUALAR A LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE RÉGIMEN COMÚN CON MAYOR FINANCIACIÓN POR HABITANTE



Conocidas las excesivas diferencias en la financiación por habitante de unas políticas de prestación de bienes y servicios similares (nivel garantizado estatal de referencia) sería aconsejable conocer los motivos por lo que Cantabria, Extremadura y La Rioja encabezan la lista de recursos por habitante (2.055,18, 2.036,39 y 1.991,13 euros respectivamente) muy por encima de los dispuestos por Baleares (1.468,62 euros), Valencia (1.567,11 euros), Madrid (1.569,66 euros), y Murcia (1.583,97 euros).

Con los resultados de distribución de recursos por habitante, es decir una distribución de recursos pura por población, las Comunidades Autónomas de Baleares, Madrid, Valencia y Murcia no alcanzan el promedio de recursos de recursos financieros por habitante de los territorios de Régimen Común.

Una hipotética igualación de todas las Comunidades Autónomas en la cuantía por habitante recibida por el territorio que obtuvo mayores recursos financieros en 2002 (Cantabria) elevaría el coste del sistema de financiación autonómica en 12.543,89 millones, un +18,6% sobre el gasto real (1,8% del PIB en 2002).

La mayor parte del coste de una operación de estas características tendría como destino Madrid (2.683,57 millones), Andalucía (2.431,37 millones), Cataluña (2.105,86 millones) y Comunidad de Valencia (2.111,77 millones).

La recaudación última de una parte de los mecanismos de financiación del sistema dependen exclusivamente de las decisiones de los gobiernos autonómicos al disponer de plena capacidad normativa sobre los mismos, cuestión por la cual no es preciso realizar una liquidación (impuestos y tasas propios de los Gobiernos Autonómicos). Las circunstancias cambian para los mecanismos cuya normativa está compartida, se circunscribe a la cuota líquida recaudada en cada territorio o viene dada por la aplicación de alguna fórmula de actualización dinámica, como son los instrumentos de garantía o el Fondo de Suficiencia. Pero de igual forma que se ha observado una ausencia de responsabilidad en el uso de la capacidad normativa de los impuestos directos autonómicos para aumentar la recaudación, la diferente evolución de una serie de circunstancias ajenas al gobierno autonómico pueden acumular diferencias en los ingresos que a la larga pueden traer consecuencias negativas en términos de equidad no achacables a las Administraciones Territoriales.

ILUSTRACIÓN 25

RESUMEN LIQUIDACIÓN POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS. DIFERENCIA CON ENTREGAS A CUENTA

Año 2002	IRPF (2)	IVA	Impuestos Especiales	Fondo de Suficiencia	Total liquidación	
					Millones	% TOTAL
Andalucía	348,77	10,06	40,83	66,95	466,61	17,7%
Aragón	67,25	-0,57	4,54	8,05	79,28	3,0%
Asturias	52,91	-8,48	-0,38	8,19	52,24	2,0%
Baleares	56,35	-45,64	14,00	-6,47	18,24	0,7%
Canarias	75,20	0,00	1,10	24,26	100,56	3,8%
Cantabria	29,01	14,07	-0,44	5,21	47,85	1,8%
Castilla y León	86,73	24,84	-15,27	22,91	119,22	4,5%
Castilla-La Mancha	82,90	16,15	5,72	17,71	122,49	4,6%
Cataluña	425,66	18,12	17,20	20,38	481,35	18,2%
Extremadura	33,35	0,43	-3,88	14,58	44,47	1,7%
Galicia	99,17	2,55	2,79	27,44	131,94	5,0%
La Rioja	9,18	2,70	-0,38	2,46	13,96	0,5%
Madrid	398,33	170,19	25,82	-12,33	582,00	22,0%
Murcia	62,01	7,26	16,13	8,24	93,64	3,5%
C. Valenciana	226,53	11,08	30,20	19,67	287,48	10,9%
Total	2.053,33	222,77	137,99	227,25	2.641,33	100,0%
% por epígrafe	77,7%	8,4%	5,2%	8,6%	100,0%	

(2) Tarifa autonómica sin utilizar la capacidad normativa.

En algunos de los mecanismos de financiación se conocen los resultados definitivos meses después de finalizar el ejercicio presupuestario, por lo que es preciso articular desde el Gobierno Central un anticipo a cuenta que permita a los Gobiernos Autonómicos el desarrollo de sus funciones, para posteriormente realizar la liquidación definitiva. El crecimiento en la recaudación de los impuestos, superior a la previsión utilizada en el momento de realizar la elaboración del presupuesto, ha generado un saldo positivo a favor de las Haciendas Autonómicas. Para el ejercicio 2002, la liquidación definitiva arrojó un saldo favorable a las Comunidades Autónomas de 2.641,33 millones, que, como es lógico, concentraba los mayores volúmenes en aquellos territorios con mayor población. La Comunidad Autónoma de Madrid casi alcanza los 600 millones, mientras que las de Cataluña y Andalucía superan los 480 millones cada una.

Como se ha mencionado en el capítulo donde se detallaba el contenido del nuevo sistema, las Comunidades Autónomas disponen de una amplia capacidad normativa en el denominado tramo autonómico del IRPF. Su uso en 2002 ha disminuido la recaudación sobre la base inicial transferida por valor de 48,67 millones, al haber optado por aumentar las deducciones en cuota o, incorporar algunas nuevas. Las Comunidades Autónomas de Cataluña, Galicia, La Rioja, Murcia, Valencia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla y León han ejercido su capacidad normativa si bien ningún Gobierno Autonómico ha utilizado sus prerrogativas para elevar (o reducir) los tipos de gravamen de la tarifa del impuesto.

ILUSTRACIÓN 26

TRAMO AUTONÓMICO IRPF. DIFERENCIA ENTRE CRITERIO NORMATIVO Y RECAUDACIÓN REAL

2002	Millones	% recaudación
Andalucía	0,00	0,0%
Aragón	-0,16	0,0%
Asturias	0,00	0,0%

(Sigue.)

(Continuación.)

2002	Millones	% recaudación
Baleares	-1,82	-0,5%
Canarias	0,00	0,0%
Cantabria	0,00	0,0%
Castilla y León	-3,55	-0,5%
Castilla-La Mancha	-2,98	-0,7%
Cataluña	-9,10	-0,3%
Extremadura	-6,60	-3,4%
Galicia	-5,82	-0,8%
La Rioja	-0,85	-0,8%
Madrid	-7,86	-0,2%
Murcia	-1,02	-0,3%
C. Valenciana	-8,92	-0,6%
Total	-48,67	-0,3%

La información oficial facilitada permite comprobar que la cantidad de recursos financieros utilizada en el año base (1999) del nuevo sistema de financiación es superior en 3.369,00 millones a la contenida en el Acuerdo suscrito en julio de 2001. Esta desviación en relación con la información publicitada en su momento (6,5% superior) es consecuencia de dos factores: la traslación de las cuantías desde 1999 a 2002 y las negociaciones bilaterales.

La necesidad de disponer de un año de referencia para el cálculo del valor de las políticas transferidas obligó a utilizar la información conocida en ese momento (1999). La adecuación desde el año base (1999) hasta el primer ejercicio de aplicación del sistema (2002) de los índices utilizados para distribuir territorialmente la recaudación de los impuestos indirectos y los ingresos del tramo autonómico del IRPF tienen incidencia en la diferencia entre la cuantía incorporada en el Acuerdo de julio de 2001 y la finalmente liquidada. Este factor, sin embargo, no parece suficiente para explicar la desviación, ni siquiera para ser la causa más importante. Todo apunta que la causa más importante son las conversaciones bilaterales mantenidas por los responsables del Ministerio de Hacienda de la Nación con los Gobiernos Autonómicos aprovechando la situación creada por la decisión de finalizar el proceso de traspaso de la asistencia sanitaria al conjunto de las Comunidades Autónomas.

La distribución territorial de la mayor valoración de las competencias como es costumbre en este tema es muy dispar con lo que apunta a no ser resultado la aplicación de ningún criterio objetivo, sino más bien la suma otros criterios menos objetivos cuando no discrecionales. Las Comunidades Autónomas donde se acumula una desviación superior en relación a su dotación inicial pactada teóricamente en el Acuerdo de julio de 2001 son Baleares (+17,4%), Cantabria (+14,3%) y La Rioja (13,6%). La Región de Murcia (2,5%), Castilla y León (2,6%) y Aragón (3,1%) son las que tienen un porcentaje de desviación inferior.

ILUSTRACIÓN 27

SISTEMA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA (RÉGIMEN COMÚN) RESTRICCIÓN INICIAL DEL SISTEMA PARA EL AÑO 1999 Y DATOS DEFINITIVOS UTILIZADOS EN 2002

Total competencias (común + sanidad + servicios sociales)			Diferencia		
Millones de euros constantes de 1999	Acuerdo julio 2001	Definitivos en 2002	Millones	% sobre desviación total	% sobre acuerdo julio 2001
Andalucía	10.115,32	10.529,74	414,43	12,3%	4,1%
Aragón	1.836,90	1.893,40	56,50	1,7%	3,1%

(Sigüe.)

(Continuación.)

Total competencias (común + sanidad + servicios sociales)			Diferencia		
Millones de euros constantes de 1999	Acuerdo julio 2001	Definitivos en 2002	Millones	% sobre desviación total	% sobre acuerdo julio 2001
Asturias	1.553,85	1.644,27	90,42	2,7%	5,8%
Baleares	952,44	1.118,60	166,15	4,9%	17,4%
Canarias	2.338,74	2.594,30	255,56	7,6%	10,9%
Cantabria	791,35	904,60	113,25	3,4%	14,3%
Castilla y León	3.865,49	3.965,07	99,58	3,0%	2,6%
Castilla-La Mancha	2.494,37	2.657,73	163,36	4,8%	6,5%
Cataluña	8.408,86	9.187,59	778,73	23,1%	9,3%
Extremadura	1.666,65	1.790,89	124,23	3,7%	7,5%
Galicia	4.115,53	4.274,40	158,86	4,7%	3,9%
La Rioja	405,76	460,84	55,08	1,6%	13,6%
Madrid	6.249,92	6.846,61	596,69	17,7%	9,5%
Murcia	1.493,09	1.530,32	37,23	1,1%	2,5%
Valencia	5.249,57	5.508,86	259,28	7,7%	4,9%
CC. AA. de Régimen común	51.537,84	54.907,21	3.369,37	100,0%	6,5%

Fuente: Acuerdo Consejo de Política Fiscal y Financiera de julio 2001 y Ministerio de Hacienda.

SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA. EJERCICIO 2002. DESVIACIÓN PORCENTUAL SOBRE DOTACIÓN INICIAL ACUERDO JULIO 2001

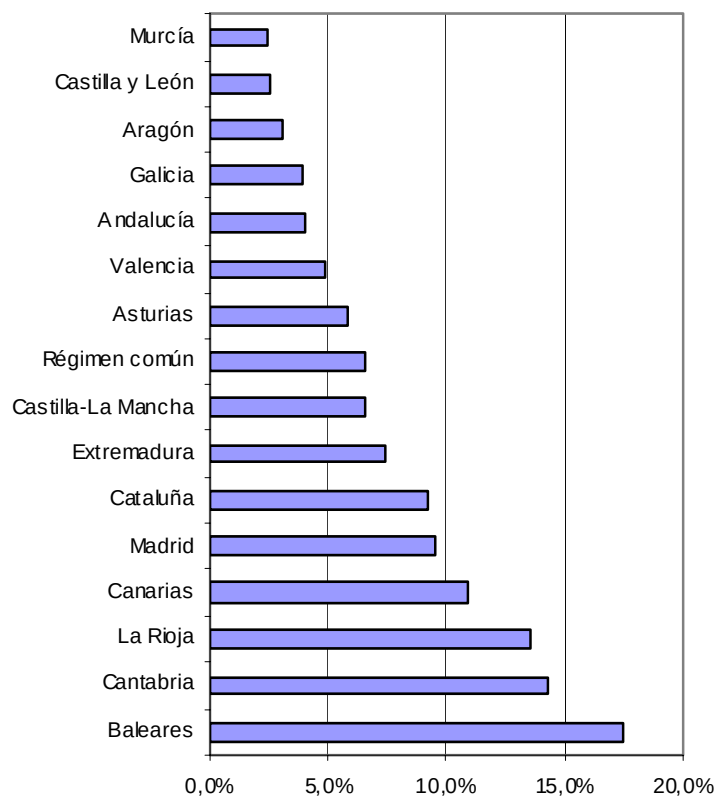


ILUSTRACIÓN 28

TOTAL FINANCIACIÓN COMUNIDADES AUTÓNOMAS. MECANISMOS SUJETOS A LIQUIDACIÓN

2002	IRPF (1)	IVA	Alcohol y bebidas alcohólicas	Productos intermedios	Cerveza	Labores del tabaco	Hidrocarburos	Electricidad	Fondo de suficiencia	Garantías asistencia sanitaria	Total
Andalucía	1.750,09	2.221,25	53,54	1,10	15,76	379,54	641,81	98,83	6.289,26	19,81	11.470,98
Aragón	492,95	433,09	11,55	0,24	2,54	61,62	154,09	28,16	756,40	10,77	1.951,41
Asturias	390,27	392,60	9,37	0,22	2,00	48,99	86,02	33,53	769,24	14,43	1.746,68
Baleares	361,10	661,83	11,95	0,24	2,98	96,84	105,29	15,56	-172,77	24,29	1.107,31
Canarias	522,07	0,00	15,57	0,28	5,02	0,00	0,00	23,57	2.278,67	0,00	2.845,17
Cantabria	196,40	196,31	6,00	0,13	1,28	27,91	56,82	13,79	489,10	0,00	987,75
Castilla y León	750,25	795,53	20,60	0,45	4,81	111,60	326,32	40,43	2.152,09	40,07	4.242,15
Castilla-La Mancha	398,46	474,62	11,43	0,25	3,24	84,39	260,08	33,27	1.663,68	7,44	2.936,86
Cataluña	3.330,40	2.493,64	63,59	1,29	14,55	370,10	712,09	147,13	1.914,51	35,39	9.082,68
Extremadura	193,82	280,52	6,47	0,13	1,69	50,13	96,65	10,92	1.369,40	12,59	2.022,32
Galicia	746,40	848,78	17,02	0,44	3,90	105,62	268,11	55,36	2.577,34	36,80	4.659,77
La Rioja	105,03	93,82	2,37	0,06	0,51	13,22	31,95	4,94	231,48	5,25	488,63
Madrid	3.556,31	2.227,73	50,50	1,08	13,39	279,49	484,89	85,83	-324,00	0,00	6.375,21
Murcia	298,90	357,82	8,08	0,15	2,33	67,61	144,25	21,11	773,97	0,00	1.674,21
C. Valenciana	1.405,56	1.442,12	35,82	0,70	9,23	270,52	433,65	78,33	1.847,56	1,98	5.525,45
Comunidades de Régimen común	14.498,00	12.919,64	323,84	6,74	83,23	1.967,58	3.802,03	690,76	22.615,93	208,83	57.116,57
Aportación epígrafes	25,4%	22,6%	0,6%	0,0%	0,1%	3,4%	6,7%	1,2%	39,6%	0,4%	100,0%
% del PIB	2,1%	1,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,5%	0,1%	3,2%	0,0%	8,2%

(1) Rendimiento tarifa autonómica con ejercicio de la competencia normativa.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

5.1.3. *La financiación de la asistencia sanitaria*

La restauración democrática y la posterior aprobación de la Constitución Española (1978) inició un proceso de cambio del modelo de sanidad hasta ese momento de seguro social contributivo, en el que el derecho a la prestación se hallaba vinculado a la relación laboral y, por ende, a las cuotas sociales pagadas por el trabajador, si bien coexistía con un segmento de beneficencia de dimensiones y prestaciones inferiores.

La Carta Magna consagraba la universalización de la prestación de la asistencia sanitaria al reconocer a todos los ciudadanos el derecho a la protección a la salud, a la vez que obligaba a los poderes públicos a velar por ella a través de las medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios (art. 43). La Ley General de Sanidad de 1986 avanzaba en este camino creando el Sistema Nacional de Salud como instrumento para garantizar el carácter universal de la prestación, aunque la norma no detallaba la forma de ponerlo en práctica. El camino hacia la universalización con esta Ley continuó con las decisiones recogidas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 1989 y, posteriormente, apuntalado y concretado en la Ley de consolidación y racionalización de la Seguridad Social de 1997 (Ley 24/1997) fruto del Pacto de Toledo y del Acuerdo de 1996 suscrito por el Gobierno y las centrales sindicales CC.OO. y UGT. El Acuerdo y la norma subsiguiente recogían la separación en las fuentes de financiación de las diferentes prestaciones de la Seguridad Social y establecía de manera inequívoca que las prestaciones universales, donde está incluida la asistencia sanitaria, se financiarán íntegramente mediante impuestos, lo cual eliminaba en la práctica su anterior carácter contributivo y ampliaba el derecho al conjunto de la ciudadanía.

En paralelo a este proceso de cambio en el carácter de la prestación, se ha desarrollado un proceso de descentralización hacia a las Comunidades Autónomas. La Constitución Española (artículo 148.1.21.º) establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de sanidad e higiene, una prerrogativa que incorporada en sus Estatutos de Autonomía, les ha permitido asumir la competencia sobre la política de asistencia sanitaria de la Seguridad Social. El hecho de que la Constitución Española recoja como competencia exclusiva del Estado sobre la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17.º) limitó inicialmente el traspaso a las Comunidades Autónomas incluidas en “la vía rápida”: Cataluña, Andalucía, País Vasco, Valencia, Galicia, Navarra, y Canarias³⁹ (art. 151 de la CE.). Esta barrera ha sido superada en la práctica al completarse el traspaso a principios de 2002 de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social al resto de las Comunidades Autónomas (Asturias, Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, La Rioja, Murcia y Madrid⁴⁰) concluyendo el proceso iniciado a principios de la década de los ochenta del recientemente acabado pasado siglo.

Este proceso también cumple el contenido de la Ley General de Sanidad que concibe el Sistema Nacional de Salud como un conjunto de servicios descentralizado (art. 50) al establecer que “en cada Comunidad Autónoma se constituirá un servicio de salud integrado por todos los centros, servicios y establecimientos de la propia Comunidad, Diputaciones, Ayuntamientos y cualesquiera otras Administraciones territoriales intracomunitarias que estará gestionado bajo responsabilidad de la respectiva Comunidad Autónoma”.

Un elemento interesante para evaluar la evolución de la prestación sanitaria en el proceso de traspaso a las Comunidades Autónomas es conocer que la transferencia realizada corresponde a la Seguridad Social; no se trata por tanto, de toda la actividad sanitaria pública desarrollada en el territorio en el momento de la transferencia. En la práctica, no obstante, después de realizar el traspaso inicial se ha producido una progresiva integración de todo el gasto sanitario competencia de la Comunidad Autónoma.

Para ilustrar esta apreciación, en el año 2001, último ejercicio antes de acometer la última etapa en el proceso de transferencias, la distribución del gasto público sanitario por sectores era la siguiente⁴¹:

³⁹ Cataluña en 1981 (RD 1517/1981); Andalucía (RD 400/1984); País Vasco (RD 1536/1987); Valencia (RD 1612/1987); Galicia (RD 1679/1990); Navarra (RD 1680/1990) y Canarias (RD 446/1994).

⁴⁰ Reales decretos 1471 a 1480 de 27 de diciembre de 2001

⁴¹ Detalle en Recursos Económicos del Sistema Nacional de Salud. Datos y cifras 2003. Ministerio de Sanidad y Consumo, a partir de la Estadística de Gasto Sanitario Público (EGSP) que clasifica el gasto en función de la administración que ejecuta el gasto y no de quien lo financia.

- La Administración General del Estado.
- La Seguridad Social.
- Mutualismo Administrativo (MUFACE, MUJEGU e ISFAS).
- Comunidades Autónomas:
 - Con gestión transferida (antes de 2002).
 - Con gestión no transferida (antes de enero de 2002).
- Corporaciones Locales

El gasto público en sanidad fue en 2001 equivalente al 5,4% del PIB, del cual la mayor parte estaba ubicado en el segmento de la Seguridad Social (87% del total) como suma del gestionado directamente por el INSALUD, el de las Comunidades Autónomas donde estaba transferida la competencia y el realizado por las Mutuas de Accidente de Trabajo.

ILUSTRACIÓN 29 GASTO SANITARIO PÚBLICO

2001	Gasto CCAA fuera de sistema de financiación	Administración Central	Seguridad Social	Mutualidades de funcionarios	Corporaciones Locales	Total
Aragón	114,52		904,10			1.018,62
Asturias	49,44		858,61			908,06
Baleares	77,36		512,96			590,32
Cantabria	48,65		431,16			479,81
Castilla la Mancha	86,80		1.218,05			1.304,85
Castilla León	205,96		1.754,80			1.960,76
Extremadura	62,20		776,53			838,73
La Rioja	27,93		189,41			217,34
Madrid	656,57		3.298,12			3.954,69
Murcia	118,75		788,92			907,67
Total no transferido	1.448,17		10.732,67			12.180,84
Andalucía	16,23		5.350,62			5.366,84
Canarias	8,91		1.413,97			1.422,88
Cataluña	0,00		5.032,34			5.032,34
Galicia	9,79		2.185,17			2.194,96
C. Valenciana	56,02		2.947,34			3.003,36
Total transferido común	90,95		16.929,43			17.020,38
Total régimen común	1.539,12		27.662,10			29.201,22
Navarra	1,81		516,68			518,49
País Vasco	0,52		1.866,62			1.867,14
Mutuas Accidente Trabajo			1.042,00			1.042,00
Otros		530,06		1.311,31	661,26	2.502,63
Total	1.541,45	530,06	31.087,40	1.311,31	661,26	35.131,48
En % PIB	0,2%	0,1%	4,7%	0,2%	0,1%	5,4%

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Ministerio de Sanidad y Consumo.

Como recoge la tabla adjunta, el gasto propio de las Comunidades Autónomas del *territorio INSALUD* era equivalente al 13,4% del realizado por la Seguridad Social en las mismas (1.448,17 millones frente a 10.732,67 millones) y, sin embargo es solo éste último el objeto de transferencia aunque la dotación sanitaria global sea diferente en los distintos territorios. La proporción del gasto propio en asistencia sanitaria fuera del ubicado en el segmento de la Seguridad Social tiene un peso importante en la mayoría de las Comunidades Autónomas del que en ese momento se denominaba territorio INSALUD, con excepción de Asturias, Castilla-La Mancha y Extremadura, pero es especialmente elevado en Madrid (19,9% del total) y en Baleares (15,1% del total).

Las Comunidades Autónomas que disponen de la competencia tienen todo el gasto en asistencia sanitaria integrado en el Servicio Regional de Salud y, tan solo la Comunidad Valenciana mantiene todavía una cuantía adicional destacable fuera del mismo, si bien su volumen es pequeño en comparación con el total del gasto (56,02 millones sobre 2.947,34 millones).

Las Mutualidades de Funcionarios absorben una parte (3,7% del total) para la prestación del servicio de asistencia sanitaria de las personas adscritas⁴² mediante conciertos con empresas privadas. Por último, las Corporaciones Locales y la Administración Central también realizan una pequeña aportación al gasto sanitario (1,85% del total).

La asistencia sanitaria de la Seguridad Social era, por tanto, en 2001 mayoritaria pero no la única en el gasto público en sanidad.

El sistema de financiación autonómico vigente desde enero de 2002 rompió con el modelo aplicado hasta ese fecha en el que la asistencia sanitaria disponía de transferencias financieras finalistas sufragadas por el Estado a los Entes Autonómicos con competencia en esta materia. Con la fórmula precedente, la asistencia sanitaria había permanecido al margen del sistema de financiación autonómico previsto con carácter general por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas para las políticas de gasto transferidas. El uso de una fórmula diferente no fue suficiente argumento para evitar los conflictos a la hora de cuantificar el valor de la prestación (principio de suficiencia) por los distintos actores, quien realizaba la aportación financiera (Estado) y quienes iban a responsabilizarse de su gestión (Comunidades Autónomas).

El origen de esta especial fórmula de financiación, como se ha mencionado, fue el inicial carácter contributivo de la prestación y la atribución al Estado de la definición y cobro de las cuotas sociales asociadas a la misma dentro del principio de Caja Única. El periodo 1978-1996 estuvo marcado por una situación dual donde si bien ganaban terreno los impuestos como origen de la financiación, las cuotas sociales seguían manteniendo un fuerte protagonismo en su conjunto. La obligación aprobada legalmente en 1997 y puesta en práctica plenamente en 2000, por la que los impuestos se hacían cargo plenamente del gasto sanitario eliminaba cualquier confusión al respecto.

La finalización del periodo de vigencia del acuerdo sobre financiación autonómica de la asistencia sanitaria (1996-2001) abrió entre otros, un debate sobre la conveniencia de mantener la separación de esta prestación del resto de las competencias al atribuirle una condición especial o, si por el contrario, había que integrarla en el sistema de financiación para incentivar la corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas al eliminar o, por lo menos disminuir, la posibilidad de utilizarla como justificación de posibles ineficiencias en la gestión autonómica global.

La decisión final fue la segunda al triunfar el objetivo de incentivar un muy necesario avance en el terreno de la corresponsabilidad y la autonomía fiscal. De esta forma, los recursos dirigidos a la asistencia sanitaria están en el nuevo modelo integrados en el sistema perdiendo su carácter de financiación condicionada materializada en una transferencia del Estado a las Comunidades Autónomas. La definición última incluye, no obstante, algunos mecanismos de salvaguardia estática y dinámica.

Esta decisión estructural estuvo acompañada del establecimiento de un valor monetario global para la prestación, una garantía de evolución mínima de los recursos dirigidos a la asistencia

⁴² Los funcionarios pueden elegir entre el Servicio Nacional de Salud y la Mutualidad de Funcionarios.

sanitaria que opera de forma permanente en el tiempo y una garantía de evolución en los tres primeros años de aplicación del sistema.

La cuantía total en la que se valoraba la asistencia sanitaria se complementaba con un Fondo de Ahorro en el Control de la Incapacidad Temporal, recompensa a una mejor gestión en el seguimiento y control de una prestación competencia de la Seguridad Social y de un Fondo de Cohesión Sanitaria, cuyo grandilocuente objetivo es garantizar la igualdad de acceso a los servicios de asistencia sanitaria en todo el territorio español, pero en la práctica se concreta en una compensación por los gastos ocasionados por los pacientes desplazados, no se sabe bien si nacionales o también comunitarios.

EL FONDO DE COHESIÓN SANITARIA⁴³

La Ley General de Sanidad contempla desde su aprobación la posibilidad de poner en práctica un Fondo de Cohesión Sanitaria destinado a compensar a las Comunidades Autónomas por los costes que puedan generar los pacientes desplazados desde otros territorios para recibir asistencia sanitaria. Esta declaración se había quedado en el terreno de las buenas intenciones, excepto en alguna ocasión en la que se ha utilizado el concepto más bien como solución política a las demandas de algunas Comunidades Autónomas al aplicar criterios discrecionales en su aplicación. Con esas características puede calificarse el contenido del Acuerdo de 1997 con vigencia hasta 2001 donde se incorporaba un fondo vinculado a la cobertura de las necesidades financieras originadas por la docencia y por asistencia sanitaria a no residentes, sin explicar cuales habían sido los criterios de distribución utilizados y que en la práctica beneficiaba a las dos Comunidades Autónomas que reclamaban una mayor deuda sanitaria atrasada (Cataluña y Andalucía).

La falta de desarrollo de un mecanismo suficiente para paliar los costes generados por esta contingencia han incidido en un trasvase de costes hacia aquellos territorios que tienen centros especializados o de excelencia utilizados como centros de referencia por los ciudadanos de los territorios limítrofes. El aumento de costes no relacionados con su población también se observa en aquellos territorios que son destino turístico, un mayor coste que se ha profundizado con la entrada de España en la Unión Europea y el fuerte incremento en el uso del sistema sanitario español por parte de ciudadanos comunitarios.

El actual sistema de financiación autonómica de Régimen Común adecuaba su contenido a la finalización de los traspasos sanitarios y, en paralelo, recogió el concepto de costes originados por las personas desplazadas, si bien modificó el origen de la financiación, el Estado a través de una dotación del Ministerio de Sanidad y Consumo, en relación con el contenido de la Ley General de Sanidad que señalaba a las Comunidades Autónomas como actores únicos de la compensación.

El Real Decreto 1247/2002 concretaba y desarrollaba la instrucción establecida en la Ley 21/2001 sobre el nuevo modelo de financiación autonómica de régimen común estableciendo como finalidad del Fondo de Cohesión Sanitaria "garantizar la igualdad de acceso a los servicios sanitarios públicos en todo el territorio, así como la atención a ciudadanos procedentes de la Unión Europea o de aquellos países con los que España tenga suscritos Convenios de Asistencia Sanitaria recíproca.

El conocimiento de una distribución dispar de las infraestructuras a nivel territorial, en especial de los centros especializados y de excelencia, como consecuencia lógica del uso de criterios de eficiencia en el gasto al necesitar de un volumen de pacientes mínimo para su correcto funcionamiento, fue probablemente una de las causas utilizadas para hacer recaer en el Ministerio de Sanidad y Consumo la responsabilidad de la gestión del Fondo de Cohesión Sanitaria y a la Administración Central de su financiación. La alternativa hubiera sido asignar una cuantía como coste efectivo de la prestación por habitante y que fueran las Comunidades Autónomas quienes realizaran las tareas de compensación por pacientes desplazados, pero en todo caso este modelo hubiera necesitado de un órgano neutral de control para evitar selección adversa o impagos.

El RD establece los siguientes criterios en el funcionamiento del Fondo de Cohesión Sanitaria:

- Autorización previa de la Comunidad Autónoma de origen para que el gasto incurrido por la Comunidad Autónoma donde se realiza el tratamiento pueda ser compensado por el Fondo.
- Coordinación entre las Comunidades Autónomas de origen y destino del paciente exigiéndose que la primera no disponga de servicios suficientes para asumir el tratamiento necesario, ya sea por no disponer de los medios o por ser insuficientes para atender a la población residente en su territorio.

⁴³ Mayor detalle en TAMAYO, Pedro A (2004) *La compensación por desplazados en la financiación de la sanidad descentralizada: valoración del nuevo Fondo de Cohesión Sanitaria*.

- Los procesos asistenciales susceptibles de ser pagados por el Fondo de Cohesión están recogidos en una lista cerrada en el RD (tratamientos e intervenciones quirúrgicas reunidas en grupos de diagnósticos relacionados) aunque pueden ser ampliados si el legislador lo considera oportuno. Esta relación de funciones programadas dejan fuera del Fondo de Cohesión los gastos ocasionados por pacientes desplazados por motivos no sanitarios que afectan a los servicios de atención primaria o aquellas actuaciones generadas por urgencias.
- El Ministerio de Sanidad y Consumo es el encargado de fijar el coste de la compensación disponiendo para su ejecución de instrucciones en el Anexo del RD del Fondo de Cohesión Sanitaria.

La dotación inicial del Fondo es de 60 millones (2002), una cuantía residual dentro de los recursos dirigidos a asistencia sanitaria de la Seguridad Social incluidos en el sistema (28.749,96 millones). La información oficial no facilita información sobre los criterios utilizados para alcanzar esta cantidad y no otra.

El cierre del traspaso sanitario se ha realizado sin aplicar un proceso de nivelación previo, es decir, sin calcular el coste real por habitante del suministro de los servicios sanitarios incluidos en el catálogo de prestaciones. Ante esta ausencia, determinados territorios que no cuentan con servicios suficientes están obligados a trasladar a sus residentes con necesidades insatisfechas a aquellos lugares donde les pueden facilitar el tratamiento. El problema para establecer quién debe pagar los costes, el Estado o la Comunidad Autónoma, proviene del desconocimiento sobre los criterios reales de distribución territorial aplicados, que los resultados de 2002 apuntan como distintos a los recogidos teóricamente en el modelo.

La determinación del valor de la prestación estuvo acompañado de una nueva definición de los criterios de distribución territorial de la cantidad global con una fórmula donde predomina el criterio capitativo (población residente excluidas las personas con protección subcontratada en el sector privado) al asignarle el 75% de la ponderación total que era corregido con la población mayor de 65 años (24,5%) y la insularidad (0,5%). La fórmula, no obstante, respetaba la posición anterior (*status quo*) al garantizar que el resultado final no fuera nunca inferior a la cantidad percibida el último año de aplicación del anterior sistema. Una fórmula basada en el concepto de “nadie pierde”, obligada en las revisiones de los modelos de financiación autonómica y, que en definitiva limita el grado de equidad final pretendido al elegir los criterios de distribución territorial.

La suficiencia estática de la fórmula empleada está acompañada de algunos criterios de suficiencia dinámica. Las Comunidades Autónomas deberán destinar cada año a la financiación de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social como mínimo el importe que resulte de aplicar al valor fijado en el año base (1999) el índice de crecimiento de los Ingresos Tributarios del Estado, empleando para su cumplimiento todos los recursos necesarios del sistema autonómico de financiación (art. 7 de la Ley 21/2001)⁴⁴. Como cláusula complementaria, durante los tres primeros años del nuevo sistema de financiación, el Estado garantizará a las Comunidades Autónomas que tengan asumida la competencia (todas) que la financiación asignada a los mismos será como mínimo igual a la evolución nominal del Producto Interior Bruto estatal medido a precios de mercado.

Las cantidades resultantes serán de aplicación permanente salvo que alguna Comunidad Autónoma tenga un aumento en la población protegida debidamente corregida por su edad, superior en tres puntos porcentuales a la experimentada por la media nacional. Una desviación limitada a un punto cuando el territorio sea superior a los 90.000 kilómetros cuadrados.

Fuera del debate sobre la conveniencia de modificar el anterior sistema condicionado de financiación, una decisión sobre la que se mantuvo un intenso cruce de opiniones, había curiosidad por conocer cuáles fueron las cifras finalmente comprometidas en el proceso de traspasos de una materia tan sensible en cualquier ámbito social o político.

El sistema establecía una fórmula para calcular la distribución territorial de la cantidad global asignada a la asistencia sanitaria, pero al no conocer oficialmente la cantidad global a distribuir era

⁴⁴ Esta decisión presenta algunas presuntas irregularidades legales provenientes del uso de la Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social (coloquialmente de Acompañamiento) de 2002 para crear un tributo, el Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos y por la afectación finalista de una serie de impuestos a un determinado fin vulnerando el principio de universalidad asociado a los impuestos. Detalle en “El nuevo modelo de financiación autonómica de la sanidad”. MARTÍN LÓPEZ, J en *Presupuesto y Gasto Público* núm. 29 (2002).

imposible conocer la cuantía pactada con las distintas Comunidades Autónomas. Ante esta deficiencia informativa atribuible al muy poco transparente proceso de negociaciones, tanto en los casos en los que estaba pendiente el traspaso como en aquellos territorios donde ya se había realizado, fue necesario utilizar otras fuentes alternativas no tan fiables como hubiera sido deseable. La información publicada en los medios de comunicación en el momento de suscribir el Acuerdo estaba en muchos casos contaminada por el afán propagandístico mostrado por los interlocutores para mejorar ante la opinión pública los resultados alcanzados, llegando a mezclar gastos corrientes con inversiones pendientes⁴⁵.

La puesta en práctica en 2002 de la mencionada garantía de financiación sanitaria que asegura en los tres primeros ejercicios de aplicación del nuevo sistema un aumento de los recursos iniciales en igual porcentaje al crecimiento del PIB nacional, ha permitido conocer las cifras iniciales no facilitadas en su momento.

La financiación asignada a la asistencia sanitaria en el año base (1999) fue de 23.356,01 millones (4,13% del PIB). La actualización hasta 2002 se realizó manteniendo constante el porcentaje de recursos asignados a la asistencia sanitaria dentro del total de los recibidos por cada territorio para todas sus competencias en 1999. Traducida en una cifra ese porcentaje, se calcula cuál ha sido el índice de evolución entre 1999 y 2002 y, si es inferior al índice del PIB estatal, se aplica éste último. La diferencia (garantía) obtenida cuando se produzca esta circunstancia de crecimiento inferior al estatal, se consolida a la cantidad inicial. La aplicación de la fórmula de garantía (205,84 millones) ha tenido efecto positivo en casi todos los territorios con excepción de Canarias, Cantabria, Madrid y Murcia. Su efecto es mayor en volumen en Castilla y León (40,07 millones), Galicia (36,87 millones) y Cataluña (35,48 millones) aunque su impacto sobre el total de recursos sanitarios es en todos los casos residual. Con esta cuantía adicional los recursos destinados a la asistencia sanitaria dentro del sistema de financiación alcanza los 28.871,80 millones nominales de 2002.

ILUSTRACIÓN 30

CÁLCULO FINANCIACIÓN TOTAL Y ASISTENCIA SANITARIA SIN FONDO DE GARANTÍA (2002)

	Financiación total 1999	Sanidad año base 1999	Sanidad sobre total	Financiación total 2002	Sanidad año 2002	Sanidad sobre total
Andalucía	10.529,74	4.402,48	0,4181	12.918,38	5.401,17	0,4181
Aragón	1.893,40	809,79	0,4277	2.306,09	986,30	0,4277
Asturias	1.644,27	744,00	0,4525	1.992,62	901,63	0,4525
Baleares	1.118,60	516,81	0,4620	1.322,37	612,06	0,4629
Canarias	2.594,30	1.034,40	0,3987	3.195,46	1.274,10	0,3987
Cantabria	904,60	399,68	0,4418	1.114,48	492,40	0,4418
Castilla y León	3.965,07	1.609,41	0,4059	4.783,48	1.941,60	0,4059
Castilla-La Mancha	2.657,73	1.094,10	0,4117	3.254,50	1.339,77	0,4117
Cataluña	9.187,59	3.975,89	0,4327	11.230,69	4.860,03	0,4327
Extremadura	1.790,89	692,02	0,3864	2.172,56	839,51	0,3864
Galicia	4.274,40	1.735,67	0,4061	5.172,26	2.100,25	0,4061
La Rioja	460,84	202,83	0,4401	555,49	244,49	0,4401
Madrid	6.846,61	2.989,40	0,4366	8.675,74	3.788,04	0,4366
Murcia	1.530,32	674,07	0,4405	1.897,04	835,60	0,4405
C. Valenciana	5.508,86	2.475,47	0,4494	6.778,43	3.045,97	0,4494
Total	54.907,21	23.356,01	0,4254	67.369,58	28.662,90	0,4255

⁴⁵ Op citada, GARCÍA DÍAZ páginas 102 y siguientes.

ILUSTRACIÓN 31

**CÁLCULO RECURSOS ASISTENCIA SANITARIA EN EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN (2002)
(CON FONDO DE GARANTÍA SANITARIA)**

	1999		2002				
	Millones	% sobre total	Millones	% sobre total	Euros por persona protegida	Desviación media simple	Desviación sobre promedio
Andalucía	4.402,48	18,8%	5.420,77	18,8%	789,82	-2,8%	-6,1%
Aragón	809,79	3,5%	997,10	3,5%	888,37	9,3%	5,7%
Asturias	744,00	3,2%	916,09	3,2%	873,60	7,5%	3,9%
Baleares	516,81	2,2%	636,35	2,2%	810,29	-0,3%	-3,6%
Canarias	1.034,40	4,4%	1.274,10	4,4%	802,13	-1,3%	-4,6%
Cantabria	399,68	1,7%	492,41	1,7%	972,19	19,6%	15,6%
Castilla y León	1.609,41	6,9%	1.981,67	6,9%	852,06	4,8%	1,3%
Castilla-La Mancha	1.094,10	4,7%	1.347,16	4,7%	823,17	1,3%	-2,1%
Cataluña	3.975,89	17,0%	4.895,51	17,0%	811,34	-0,2%	-3,5%
Extremadura	692,02	3,0%	852,09	3,0%	847,89	4,3%	0,8%
Galicia	1.735,67	7,4%	2.137,13	7,4%	824,68	1,5%	-1,9%
La Rioja	202,83	0,9%	249,74	0,9%	990,35	21,9%	17,8%
Madrid	2.989,40	12,8%	3.788,04	13,1%	788,39	-3,0%	-6,2%
Murcia	674,07	2,9%	835,60	2,9%	789,04	-2,9%	-6,2%
C. Valenciana	2.475,47	10,6%	3.048,04	10,6%	781,52	-3,8%	-7,1%
Total (media simple)	23.356,01	100,0%	28.871,80	100,0%	812,76	0,0%	-3,3%
Promedio					840,81		0,0%

ILUSTRACIÓN 32

SANIDAD CIFRAS RECOGIDAS EN EL ACUERDO DE 2001 PARA 1999

	Población protegida		Población > 65 años	
	Personas	% total	Personas	% total
Andalucía	6.863.259	19,32%	1.040.072	16,58%
Aragón	1.122.385	3,16%	253.808	4,05%
Asturias	1.048.637	2,95%	229.061	3,65%
Baleares	785.338	2,21%	123.451	1,97%
Canarias	1.588.391	4,47%	194.256	3,10%
Cantabria	506.490	1,43%	99.416	1,58%
Castilla y León	2.325.743	6,55%	545.374	8,69%
Castilla-La Mancha	1.636.551	4,61%	341.180	5,44%
Cataluña	6.033.883	16,99%	1.070.370	17,06%
Extremadura	1.004.955	2,83%	198.551	3,16%
Galicia	2.591.446	7,30%	543.783	8,67%
La Rioja	252.177	0,71%	51.319	0,82%
Madrid	4.804.756	13,53%	754.587	12,03%
Murcia	1.059.008	2,98%	162.580	2,59%
Valencia	3.900.139	10,98%	666.753	10,63%
Comunidades de Régimen común	35.523.158	100,00%	6.274.561	100,00%

Fuente: Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común. Consejo de Política Fiscal y Financiera (2001).

**FINANCIACIÓN ASISTENCIA SANITARIA. APLICACIÓN VARIABLES DEL SISTEMA Y RECURSOS
RECIBIDOS EN LA PRÁCTICA EN 2002**

	Ponderación modelo					Recursos reales en 2002	Diferencia con modelo
	Población protegida: 75%	Mayores de 65 años: 24,50%	Insularidad: 0,5%	Total factores: 100,0%	Total recursos: 28.871,80		
Andalucía	14,49%	4,06%		18,6%	5.356,16	5.420,77	64,62
Aragón	2,37%	0,99%		3,4%	970,30	997,10	26,80
Asturias	2,21%	0,89%		3,1%	897,45	916,09	18,64
Baleares	1,66%	0,48%	0,25%	2,4%	690,07	636,35	-53,72
Canarias	3,35%	0,76%	0,25%	4,4%	1.259,41	1.274,10	14,69
Cantabria	1,07%	0,39%		1,5%	420,82	492,41	71,59
Castilla y León	4,91%	2,13%		7,0%	2.032,53	1.981,67	-50,86
Castilla-La Mancha	3,46%	1,33%		4,8%	1.382,22	1.347,16	-35,06
Cataluña	12,74%	4,18%		16,9%	4.884,75	4.895,51	10,76
Extremadura	2,12%	0,78%		2,9%	836,43	852,09	15,66
Galicia	5,47%	2,12%		7,6%	2.192,70	2.137,13	-55,57
La Rioja	0,53%	0,20%		0,7%	211,57	249,74	38,17
Madrid	10,14%	2,95%		13,1%	3.779,51	3.788,04	8,53
Murcia	2,24%	0,63%		2,9%	828,82	835,60	6,78
C. Valenciana	8,23%	2,60%		10,8%	3.129,07	3.048,04	-81,03
Comunidades de Régimen común	75,00%	24,50%	0,5%	100,0%	28.871,80	28.871,80	0,00

La importancia de la asistencia sanitaria en el sistema autonómico de financiación, se comprueba en su elevada participación sobre el total de recursos (42,5% en media). La participación alcanza sus máximos en Baleares (46,2%) y Asturias (45,25%) y sus posiciones mínimas en Extremadura (38,6%) y Canarias (39,87%).

La Comunidad Autónoma de Andalucía es el territorio con mayor porcentaje de recursos sobre el total distribuido para la asistencia sanitaria (18,8%), seguido de Cataluña (17,0%), Madrid (13,1%) y Valencia (10,6%). La Rioja y Cantabria ocupan los últimos puestos en cuanto a volumen nominal de recursos (0,9% y 1,7% sobre el total respectivamente) como consecuencia de su reducida participación en la población española aunque esta posición no se corresponde con la alcanzada cuando se utilizan parámetros más representativos.

La distribución territorial de los recursos debería reflejar en teoría, las condiciones establecidas en el sistema que establece una ponderación del 75% a la población protegida, el 24,5% la población mayor de sesenta y cinco años y el 0,5% la insularidad. En la práctica no es así en todos los casos, entre otros motivos, al haber mantenido la cuantía del último año del sistema anterior (2001) cuando ésta era superior al resultado alcanzado con la nueva fórmula. Como se puede apreciar, la fórmula de cálculo es un tanto peculiar al estar basada en mantener la proporción del gasto en sanidad sobre el total de recursos del sistema existente en 1999 aunque la garantía de crecimiento en la misma proporción del PIB estatal resulta determinante en la cuantía definitiva. El criterio utilizado tiene más que ver con un proceso histórico (gasto en 1999 actualizado con el PIB) que con el cálculo del coste de la prestación garantizando a la población los servicios recogidos como mínimos en el catálogo de prestaciones.

Como ejercicio aproximativo, la distribución puramente capitolativa de los recursos, muestra que la asignación media en 2002 dirigida a la asistencia sanitaria por habitante fue de 812,76 euros (840,81 euros de promedio territorial). La Comunidad Autónoma de Valencia (781,52 euros), Madrid (788,39 euros), Murcia (789,04 euros) y Andalucía (789,82 euros) son las peor situadas bajo

esta perspectiva. Las de Cataluña y Baleares se ajustan a la media, mientras que La Rioja y Cantabria ocuparon las primeras posiciones (990,35 y 972,19 euros respectivamente) superando en un veinte por ciento la media simple de recursos por habitante recibidos por las Comunidades Autónomas de Régimen Común para este fin.

Como elemento ilustrativo se acompaña la distribución del total de recursos asignados a la asistencia sanitaria en 2002 utilizando las variables reconocidas en el modelo. La Comunidad Valenciana (81,03 millones), Baleares (53,72 millones), Galicia (55,57 millones), Castilla y León (50,86 millones) y Castilla-La Mancha (35,06 millones) habrían recibido una cantidad inferior a la que le correspondería, mientras que el resto habrían recibido más. La más beneficiada ha sido Cantabria (71,59 millones), no sólo en volumen sino también en porcentaje sobre los recursos recibidos (14,5% del total); la ubicación de un hospital de referencia en su territorio es probablemente la causa pero es conveniente recordar que ese factor no está contemplado en el sistema.

5.2. Sistema de financiación de las comunidades forales en 2002

5.2.1. Breve descripción del sistema foral

Las Comunidades forales (País Vasco y Navarra) tienen un sistema de financiación diferente al de Régimen Común aplicado en la mayoría de las Comunidades Autónomas. Su origen proviene de los derechos históricos de los territorios forales reconocidos en la Constitución Española (adicional primera), desarrollados posteriormente en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (disposición adicional primera y segunda) y, el refrendo en los respectivos Estatutos de Autonomía aprobados en las Cortes Generales⁴⁶.

El concierto y el convenio económico foral, tal y como se denomina respectivamente el sistema en el País Vasco y Navarra, contiene claras diferencias que afecta al sistema de ingresos y a las aportaciones realizadas a las políticas comunes realizadas por el Gobierno Central. Los territorios forales recaudan todos sus impuestos y con los ingresos obtenidos desarrollan las políticas de gasto bajo su competencia. En paralelo, pagan una cantidad al Estado por los servicios comunes que éste desarrolla (defensa, asuntos exteriores, casa real y Fondo de Compensación Interterritorial) sin incluir ninguna política de solidaridad con el resto del territorio ya sea realizada por la Administración Central o, por el resto de las Comunidades Autónomas a través del Fondo de Suficiencia.

Las prestaciones económicas de la Seguridad Social están excluidas del sistema al ser competencia exclusiva del Estado por mandato constitucional funcionando bajo el criterio de Caja Única.

El modelo foral funciona por tanto, de forma inversa al de régimen común y no participa en los mecanismos de solidaridad entre territorios. Las Comunidades Autónomas del País Vasco y Navarra tienen autonomía fiscal casi absoluta al disponer de plena competencia en la elaboración de la normativa con el único requisito de mantener una presión fiscal global similar a la estatal.

Este modelo totalmente diferente, fruto de un derecho histórico adquirido, debería convivir, no obstante, con el cumplimiento del mandato constitucional por el que no deben existir privilegios económicos o sociales en el Estado derivados de las diferencias entre los distintos Estatutos de Autonomía (artículo 138). Una obligación que, como demuestran las cifras se incumple de forma sistemática sin denuncia por parte de las instituciones que deberían velar por la puesta en práctica de la garantía constitucional.

En coherencia con la filosofía del sistema foral, hasta 1997 las administraciones forales han recaudado la mayor parte de los impuestos directos y el IVA en su segmento minorista (impuestos concertados) utilizando la recaudación para desarrollar las múltiples políticas transferidas (educación, cultura, policía autónoma, sanidad, etc.). La competencia sobre la normativa del IRPF es total en Navarra y era parcial para las Diputaciones forales en el País Vasco, no el Gobierno Vasco. Estas últimas, por el contrario, gozan de total potestad normativa en el Impuesto de Sociedades aplicable a las empre-

⁴⁶ Estatuto Autonomía del País Vasco. En su artículo 41 se recoge: "las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema tradicional de concierto económico o convenios."

sas radicadas en su territorio. El acuerdo alcanzado en 1998 amplió la potestad normativa al conjunto del IRPF en el País Vasco y añade la recaudación de los impuestos especiales librados en su territorio.

Como resultado del uso de la normativa, en Navarra y País Vasco cuentan con un IRPF diferente al del resto del Estado, si bien su capacidad de recaudación es bastante similar. En el Impuesto de Sociedades, sin embargo, las Diputaciones Forales Vascas, sobre todo la de Vizcaya, ha tendido a disminuir las obligaciones fiscales para las empresas en bastantes supuestos (vacaciones fiscales para las empresas de reciente creación, actualización de balances y reducción del tipo de gravamen general), lo cual ha generado un importante conflictividad con las Comunidades Autónomas limítrofes. La rebaja en la tributación de las rentas de capital emprendida en el País Vasco ha creado una delicada situación de competencia fiscal con los territorios colindantes (Cantabria y La Rioja) al haber propiciado la deslocalización de algunas sociedades. Un proceso de cambio de emplazamiento de doble dirección provocado al utilizar otros mecanismos como la disponibilidad de equipamientos industriales a menor precio o rebajas en tributos municipales.

La competencia desleal generada por una situación asimétrica en las competencias sobre la normativa de algunos impuestos, se ve acompañada de las posibles consecuencias a medio plazo en los propios territorios forales, no sólo por la discriminación negativa que somete a las rentas del trabajo sino también por la disminución de la recaudación, si al final del proceso no se consigue en contrapartida un mayor desarrollo de las inversiones y del tejido productivo.

La reciente Sentencia del Tribunal Supremo⁴⁷ invalidando algunas de las decisiones adoptadas por las Diputaciones Forales cuestiona seriamente su forma de proceder en el uso su capacidad normativa. Su contenido puede interpretarse como una anulación parcial de sus competencias priorizando la defensa del concepto de Mercado Único.

Las Comunidades Autónomas del País Vasco y Navarra aportan anualmente una cantidad al Estado denominada *cupo*, en concepto de las políticas comunes con titularidad de la Administración Central. El cálculo es más complicado ya que hasta la fecha se incluyen también las materias potencialmente transferibles desarrolladas todavía por ésta última y los impuestos que la Administración Central recauda en los territorios forales⁴⁸. Con todos estos factores calcular la cuantía del cupo no es un trabajo fácil, añadiendo a su dificultad intrínseca un proceso de negociación muy poco transparente.

La cuantía del *cupo* se negociaba cada cinco años hasta el año 2002 (1985, 1990, 1993, 1997 y 2002) momento en el que se ha fijado una cantidad. Desde el inicio del sistema, la aportación a las tareas mencionadas de la Administración Central ha sido el 6,24% y 1,60% respectivamente para el País Vasco y Navarra, coincidiendo con su participación en la renta estatal en 1981. Con el paso de los años se han acumulado una serie de razones que hacían razonable pensar en una posible modificación en la fórmula de cálculo: antigüedad de la referencia o, el resultado casi negativo en el último ejercicio. El problema se ha resuelto fijando una cantidad permanente actualizada en términos monetarios que sigue sin recoger aportación diferente a los conceptos mínimos enunciados con anterioridad (Defensa, Representación exterior, Casa Real y Fondo de Compensación Interterritorial).

Poderes normativos sobre impuestos en las Comunidades Forales del País Vasco y Navarra:

- Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas: Capacidad normativa plena excepto retenciones de capital y tributación de no residentes.
- Impuesto sobre Patrimonio: Capacidad normativa plena.
- Impuesto sobre Sociedades: Capacidad normativa plena para las empresas que tributen exclusivamente en las Comunidades Autónomas de País Vasco y Navarra.
- Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones: Capacidad normativa plena.
- Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados: Capacidad normativa plena.

⁴⁷ Sentencia de 9 de diciembre de 2004. recurso de Casación 7893/1999

⁴⁸ Artículo 41.b del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

- Impuesto sobre Valor Añadido: Capacidad normativa en modelos y plazos sin que puedan diferir sustancialmente de las estatales.
- Impuesto sobre Primas de Seguros: Capacidad normativa en modelos y plazos sin diferir sustancialmente de las estatales.
- Impuestos especiales sobre Alcohol y Bebidas derivadas, Productos Intermedios, Cervezas, Hidrocarburos y Labores del Tabaco: Capacidad normativa en modelos y plazos de declaración sin diferir sustancialmente de las estatales.
- Tasas estatales sobre Juego. Capacidad normativa plena excepto en la delimitación del hecho imponible y el sujeto pasivo
- En el País Vasco las Diputaciones Forales disponen de plena capacidad normativa excepto en la definición del hecho imponible y los criterios de valoración de los bienes inmuebles, como es habitual en los impuestos locales concertados (impuestos municipales sobre bienes inmuebles, sobre actividades económicas y vehículos de tracción mecánica.

5.2.2. Resultados del sistema foral de financiación en 2002

Las Comunidades Autónomas de Navarra y País Vasco ocupan el segundo y tercer puesto en PIB por habitante medido en paridad de poder de compra (PPS) con unos valores de 25.337,55 y 24.808,92 euros respectivamente. Estas cantidades son superiores en aproximadamente una cuarta parte a la media estatal.

En el sistema de financiación foral, como se ha mencionado, la financiación de los servicios traspasados por el Estado se realiza mediante la recaudación de los tributos concertados o convenidos. La potestad en materia tributaria en la Comunidad Autónoma del País Vasco está atribuida a las Diputaciones Forales de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava y al Gobierno de Navarra en esta Comunidad Autónoma.

La liquidación de los impuestos concertados y la fijación del cupo permite analizar el volumen de recursos realmente dispuestos, su distribución y su asignación por habitante en comparación con el régimen común de financiación.

La recaudación por impuestos concertados de las Comunidad Autónoma Vasca en 2002 (8.672,60 millones) tuvo un crecimiento inferior al PIB nominal del estado (5,0% frente al 6,83%). Los impuestos directos tienen un mayor protagonismo en la estructura de los impuestos (52,4% del total).

El saldo con el Estado del País Vasco reflejado en el cupo fue de 1.034,67 millones (2,34% de su PIB) y el de la Comunidad Autónoma de Navarra ascendió a 424,87 millones (el 3,59% de su PIB).

La financiación por habitante calculada como recursos obtenidos por impuestos concertados deducido el cupo fue de 3.622,82 euros, más del doble (+109,4%) de la alcanzada por las Comunidades Autónomas de Régimen Común. La distribución capitativa de los ingresos muestra que un ciudadano residente en el País Vasco recibe mediante las políticas autonómicas 1.889,40 euros más que otro ciudadano del resto del estado, con excepción de Navarra.

RESULTADO DEL PAÍS VASCO Y NAVARRA CON EL ESTADO (CUPO)

País Vasco 2002	
PGE gastos	144.104,17
Cargas asumidas por CC.AA.	77.411,62
Cargas no asumidas	66.692,55
Imputación índice cargas no asumidas 6,24%	4.161,62
Compensaciones y ajustes	-3.070,95
Cupo líquido	1.090,67
Otras compensaciones	-56,00
Líquido a pagar	1.034,67
En % PIB País Vasco	2,34%

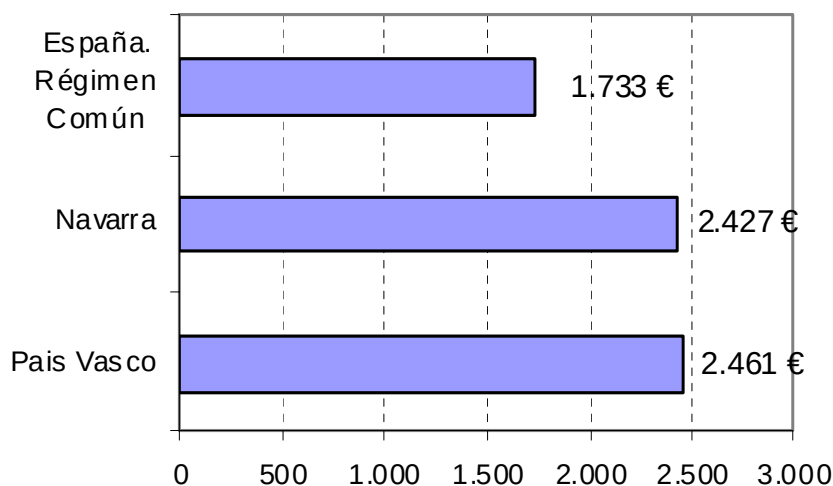
(Sigue.)

(Continuación.)

Navarra 2002	
Aportación año base 2000	362,65
Importe computado materia policía	24,04
Aportación año base	386,69
Índice de actualización	1,17
Aportación año 2002	453,04
Ajuste policía	-28,17
Aportación actualizada	424,87
En % PIB Navarra	3,59%

Fuente: Memoria de la Administración Tributaria. Ministerio de Economía y Hacienda.

PRESUPUESTOS AUTONÓMICOS. EUROS POR HABITANTE (AÑO 2002)



La diferencia se mantiene pero disminuye en intensidad si en la comparación se tienen en cuenta algunas transferencias del Estado a las Comunidades Autónomas no extensibles al País Vasco y Navarra⁴⁹. En todo caso, con las correcciones comentadas la financiación por habitante en el País Vasco es superior como mínimo en un 40% a la recibida por las Comunidades Autónomas de Régimen Común⁵⁰.

Los ingresos por impuestos concertados con la Comunidad Autónoma de Navarra recaudaron en 2002 (2.393,30 millones) una cantidad superior al ejercicio precedente (+14,1%) con una tasa de crecimiento bastante mayor que la del PIB estatal. La causa fundamental fueron los ingresos obtenidos con el IRPF (+33,1% anual y el Impuesto de Sociedades (+12% anual). La estructura tributaria es similar a la del País Vasco y son los impuestos sobre el consumo los mayores protagonistas de los ingresos (53,8% del total) con una menor presencia incluso del IRPF (30,4% de los ingresos por impuestos).

La distribución por habitante de los recursos asciende a 3.455,64 euros, casi el doble de la media del estado (+99,4%). La capacidad de realizar políticas autonómicas por habitante es superior en 1.722,22 euros a la del sistema de financiación de régimen común. La comparación utilizando una metodología que homogenice las cifras con el sistema de financiación de Régimen Común limita esta distancia hasta los 40 puntos también en el caso de Navarra. Una distancia en recursos disponibles por habitante nada desdeñable.

⁴⁹ Como ejemplo, la de Corporaciones Locales.

⁵⁰ DE LA FUENTE (2005) considera que el índice es 140,9 (100 para los territorios de Régimen Común).

Recaudación por impuestos concertados	2001		2002					
	País Vasco	Navarra	País Vasco	Navarra	Evolución anual		Estructura interna	
	Millones		Millones		País Vasco	Navarra	País Vasco	Navarra
IRPF	2.743,53	684,24	2.872,60	727,30	4,7%	6,3%	33,1%	30,4%
Impto Sociedades	965,24	269,12	1.037,90	306,60	7,5%	13,9%	12,0%	12,8%
Impto Sucesiones	36,89	7,93	44,60	24,60	20,9%	210,2%	0,5%	1,0%
Impto Patrimonio	119,13	43,50	108,80	39,50	-8,7%	-9,2%	1,3%	1,7%
Impto sobre no residentes	47,32	6,39	30,20	4,50	-36,2%	-29,6%	0,3%	0,2%
Imptos directos	3.912,11	1.011,18	4.094,10	1.102,50	4,7%	9,0%	47,2%	46,1%
Impto Transmisiones Patrimoniales	189,67	47,46	195,40	55,90	3,0%	17,8%	2,3%	2,3%
Impto Actos Jurídicos	81,44	31,28	102,60	33,00	26,0%	5,5%	1,2%	1,4%
IVA	2.866,77	661,97	2.948,90	842,50	2,9%	27,3%	34,0%	35,2%
Impto especial medios transportes	59,56	18,00	55,40	16,20	-7,0%	-10,0%	0,6%	0,7%
Imptos Especiales de Fabricación	1.004,19	296,00	1.116,90	312,00	11,2%	5,4%	12,9%	13,0%
Impto Primas de Seguros	51,48	12,32	56,40	12,70	9,6%	3,1%	0,7%	0,5%
Imptos Indirectos	4.253,11	1.067,03	4.475,60	1.272,30	5,2%	19,2%	51,6%	53,2%
Tasa de Juego	67,38	14,78	72,40	13,40	7,5%	-9,3%	0,8%	0,6%
Recargo apremio	16,66	3,66	20,10	3,90	20,6%	6,6%	0,2%	0,2%
restantes conceptos	9,34	0,31	10,40	1,20	11,3%	287,1%	0,1%	0,1%
Total	8.258,60	2.096,96	8.672,60	2.393,30	5,0%	14,1%	100,0%	100,0%

Fuente: Memoria Tributaria. Ministerio de Economía y Hacienda.

Recursos financieros deducido el cupo (en millones)	7.637,93	1.968,43
Media por habitante sistema foral de financiación (en euros)	3.622,82	3.455,64
Media estatal por habitante del sistema de financiación (en euros)	1.733,42	1.733,42
Diferencia en euros por habitante	1.889,40	1.722,22

5.3. Liquidación de los presupuestos de las Comunidades Autónomas en 2002

El sistema de financiación autonómica recoge una parte de las operaciones no financieras realizadas por los Gobiernos Autonómicos pero el global de los ingresos y gastos debería estar incluido en los presupuestos ejecutados. El condicional viene dado porque para conocer el total de operaciones realizadas sería necesario disponer de información solvente sobre todas aquellas operaciones canalizadas a través de sociedades autonómicas, que como mínimo en una parte su cuantía permanecen fuera del presupuesto. Uno de los argumentos esgrimidos por los gestores para dar cobertura legal a esta práctica es considerar que estas empresas obtienen el cincuenta por ciento de sus ingresos con el ejercicio de su actividad, tal y como obliga el Sistema Europeo de Cuentas (SEC95).

La confusión, interesada en algunos casos pues de esa forma se puede ocultar lo que de otra manera sería déficit, está en considerar cumplida la obligación de la empresa de autofinanciarse en la mitad de sus gastos considerando tan solo los de explotación, cuando su principal actividad es habitualmente realizar proyectos de inversión. Como ejemplo, el gasto en la construcción de las infraestructuras necesarias para que funcione el Tren de Alta Velocidad no será amortizado nunca, entre otras cuestiones porque para hacerlo habría que fijar a los usuarios un precio muy elevado del billete, algo que incumpliría con uno de los objetivos de la inversión: mejorar el transporte y la comunicación entre territorios para incentivar la actividad económica. En el mejor de los casos se puede intentar cubrir los gastos de explotación y reposición de material ferroviario. Este ejemplo, es extensible a otros muchos proyectos de inversión realizados en los diferentes ámbitos competenciales. Dado que al final, el gasto de la inversión será asumido por las Administraciones Públicas, no es lógico que se sitúe fuera del presupuesto utilizando a las sociedades estatales, ya que el resultado final es el falseamiento de las cuentas públicas anuales.

En el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, sería necesario, además, homogeneizar su estructura de funcionamiento con las del resto del territorio estatal al tener asignado a las Diputaciones una parte de las competencias habitualmente incluidas en la gestión de los gobiernos autonómicos. Estas limitaciones metodológicas no empañan el interés por conocer la dimensión y estructura de los presupuestos cuya liquidación se presenta oficialmente ante el Ministerio de Economía y Hacienda.

La liquidación de los presupuestos de las Comunidades Autónomas en 2002⁵¹ arroja unos ingresos de 98.528,52 millones y unos gastos de 98.700,21 millones por operaciones no financieras, cantidades de las que resultan un saldo negativo muy reducido (-171,69 millones). El volumen de ingresos y gastos ejecutado por las Comunidades Autónomas concentra el 35,5% del total del gasto público español en 2002 (14,1% del PIB).

Las Comunidades Autónomas de Régimen Común absorben la mayor parte de las cantidades globales mencionadas (91,4% del total), mientras las Forales asumen el resto (9,6% del total) aunque, como se ha mencionado, su participación real es en la práctica algo superior al contar con una mayor presencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En esta Comunidad los ingresos incluidos en el sistema autonómico de financiación⁵² son superiores a la liquidación del presupuesto (diferencia de 1.334 millones).

Los presupuestos liquidados de las Comunidades Autónomas en operaciones no financieras son una cuarta parte superiores (+22.036,27 millones) a los recursos incluidos en el sistema de financiación autonómica, como consecuencia de la mayor recaudación obtenida en algunas figuras impositivas por encima del criterio normativo utilizado en el sistema y, sobre todo, por la disposición de otras fuentes de ingreso donde destacan por su volumen las ayudas con origen en la Unión Europea.

El protagonismo dentro de los presupuestos autonómicos de los ingresos ajenos al sistema autonómico de financiación está generalizado a todas Comunidades Autónomas, pero su grado

⁵¹ Fuente: Secretaría de Estado de Hacienda (2004). Dirección General de Administraciones Territoriales. Web del Ministerio de Economía y Hacienda

⁵² Impuestos concertados menos aportación pagada al Estado.

de influencia en los mismos es dispar, algo consustancial al tema que se trata. La Comunidad de Baleares es de lejos, la menos beneficiada (4,9%) por este tipo de mecanismos, seguida de Madrid (13,6%) y Cantabria (16,8%). Las de Andalucía (30,6% de su presupuesto), Castilla y León (29,2%), Castilla-La Mancha (28,4%), Extremadura (28,2%) y Galicia (27,9%) son las que obtienen un porcentaje mayor de recursos con las aportaciones ajenas al sistema de financiación. Este tipo de ingresos también tiene bastante representación en Cataluña (27,2% del total) y Canarias (26,8%).

COMPARACIÓN SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICO Y LIQUIDACIÓN PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Ejercicio 2002 Millones de euros nominales	Sistema financiación autonómico	Liquidación presupuestos Comunidades Autónomas	Diferencia	
			Millones de euros	%
Andalucía	12.938,19	18.630,41	5.692,23	30,6%
Aragón	2.316,86	2.897,05	580,19	20,0%
Asturias	2.007,05	2.616,82	609,77	23,3%
Baleares	1.346,68	1.415,89	69,21	4,9%
Canarias	3.195,46	4.362,74	1.167,28	26,8%
Cantabria	1.114,48	1.339,17	224,70	16,8%
Castilla y León	4.823,55	6.812,97	1.989,42	29,2%
Castilla-La Mancha	3.261,94	4.553,75	1.291,82	28,4%
Cataluña	11.266,07	15.477,25	4.211,18	27,2%
Extremadura	2.185,15	3.044,65	859,50	28,2%
Galicia	5.208,76	7.229,23	2.020,48	27,9%
La Rioja	560,73	715,69	154,96	21,7%
Madrid	8.675,74	10.042,70	1.366,96	13,6%
Murcia	1.897,04	2.471,73	574,69	23,3%
C. Valenciana	6.780,41	8.462,96	1.682,55	19,9%
Total Comunidades de Régimen Común	67.578,08	90.073,01	22.494,93	25,0%
País Vasco	7.216,58	5.881,78	-1.334,80	-22,7%
Navarra	1.697,60	2.573,74	876,14	34,0%
Total Comunidades Autónomas	76.492,26	98.528,53	22.036,27	22,4%

A falta de información oficial más desagregada, las políticas de la Unión Europea son el origen, en la mayor parte de las Comunidades Autónomas mencionadas, de casi la mitad de los ingresos adicionales. La proyección de las cifras de años anteriores dan como resultado un mínimo de 8.400 millones de euros en 2002 como suma de la garantía de productos agrícolas pagada por el FEOGA (5.933 millones)⁵³ y los proyectos cofinanciados por los fondos estructurales comunitarios (FEDER, FSE y FEOGA orientación).

Una cantidad de esta dimensión obtenida con las políticas de la Unión Europea habría tenido un impacto significativo en los presupuestos autonómicos (8,5% del total de media) que alcanzaría el calificativo de determinante en los de Extremadura y Castilla-La Mancha (23,9% del total) y de muy importante en los de Aragón (16,6% del total), Castilla y León (15,4% del total) y Andalucía (13,8% del total). La incidencia de la Política Agraria Comunitaria en los ingresos y gastos liquidados es decisiva en Castilla-La Mancha, Extremadura, Castilla y León y Aragón.

⁵³ Los PGE de 2005 recogen un gasto liquidado en 2002 del FEOGA garantía de 5.933,00 millones. La distribución territorial se ha realizado a partir de las cuantías medias recibidas en el periodo 1998-2000 (*Libro Blanco de la Agricultura y Desarrollo Rural* presentado en 2001).

ILUSTRACIÓN 33
SUBVENCIONES AGRÍCOLAS PERCIBIDAS POR TERRITORIO

	Media anual trienio 1998- 2000	% total	Ejercicio 2002			
			Proyección en millones de euros	% sobre presupuesto CCAA	Euros por habitante	Puesto
Andalucía	1.452,12	32,7%	1.941,87	10,4%	259,66	5
Aragón	338,79	7,6%	453,05	15,6%	372,11	3
Asturias	48,77	1,1%	65,21	2,5%	60,72	11
Baleares	15,69	0,4%	20,98	1,5%	22,88	16
Canarias	120,59	2,7%	161,26	3,7%	87,46	10
Cantabria	37,02	0,8%	49,51	3,7%	91,30	9
Castilla y León	594,06	13,4%	794,42	11,7%	320,28	4
Castilla-La Mancha	696,63	15,7%	931,57	20,5%	522,76	1
Cataluña	203,56	4,6%	272,21	1,8%	41,84	12
Extremadura	414,67	9,3%	554,52	18,2%	516,77	2
Galicia	78,94	1,8%	105,57	1,5%	38,57	13
Madrid	43,68	1,0%	58,41	0,6%	10,57	17
Murcia	133,04	3,0%	177,91	7,2%	145,00	8
La Rioja	34,84	0,8%	46,59	6,5%	165,44	7
Valencia	89,14	2,0%	119,21	1,4%	27,55	14
Navarra	98,37	2,2%	131,54	2,2%	230,93	6
País Vasco	36,76	0,8%	49,16	1,9%	23,32	15
Total España	4.436,67	100,0%	5.933,00	6,0%	141,83	

Fuente: Elaboración propia a partir de Libro Blanco de la Agricultura y Desarrollo Rural y PGE 2005.

ILUSTRACIÓN 34
POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA GESTIONADAS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

2002	Fondos estructurales			Fondos estructurales + PAC			
	Millones	Euros por habitante	Puesto	Millones	Euros por habitante	Puesto	% sobre presupuesto
Andalucía	637,77	85,28	6	2.579,64	344,94	5	13,8%
Aragón	28,54	23,44	12	481,59	395,55	4	16,6%
Asturias	88,88	82,76	7	154,09	143,48	12	5,9%
Baleares	9,12	9,95	16	30,10	32,83	16	2,1%
Canarias	160,04	86,80	5	321,30	174,26	9	7,4%
Cantabria	37,22	68,63	8	86,73	159,93	11	6,5%
Castilla y León	256,99	103,61	3	1.051,41	423,89	3	15,4%
Castilla-La Mancha	158,63	89,02	4	1.090,21	611,77	2	23,9%
Cataluña	134,23	20,63	13	406,44	62,47	14	2,6%
Extremadura	173,81	161,97	1	728,33	678,74	1	23,9%
Galicia	367,81	134,37	2	473,38	172,93	10	6,5%
Madrid	36,98	6,69	17	95,39	17,26	17	0,9%
Murcia	79,69	64,95	9	257,60	209,95	7	10,4%
La Rioja	4,23	15,00	15	50,82	180,45	8	7,1%
Valencia	238,86	55,21	10	358,07	82,76	13	4,2%
Navarra	8,98	15,76	14	140,52	246,69	6	5,6%
País Vasco	62,88	29,83	11	112,05	53,15	15	1,9%
Total España	2.484,66	59,40		8.417,66	201,22		8,5%

Fuente: PGE 2005 y Ministerio de Economía y Hacienda.

La estructura de los ingresos por capítulos refleja poca homogeneidad en los territorios. Las cifras medias reflejan que las transferencias corrientes son el principal origen de los recursos autonómicos (43,1% del total) como consecuencia del papel relevante jugado por el Fondo de Suficiencia (52,2% de las transferencias corrientes⁵⁴) y de los pagos por productos agrícolas del FEOGA

⁵⁴ La cantidad liquidada ha sido de 22.615,93 millones. Fuente: Secretaría de Estado de Hacienda.

garantía de la Unión Europea (13,7% del capítulo de transferencias⁵⁵). El protagonismo de estas dos partidas en el presupuesto autonómico es trascendental al explicar el 28,9% del total de recursos, si bien es conveniente reseñar que los pagos de la Política Agrícola Comunitaria concentran su influencia en determinados territorios, colaborando a aumentar sensiblemente la dimensión de sus ingresos en presupuesto. Por otra parte, los Gobiernos Autonómicos se limitan a recibir el dinero y realizar el pago ajustándose a los criterios marcados por la Comisión Europea, pero también es cierto que lo distribuyen a personas o sociedades mercantiles con actividad productiva ubicada en su territorio.

Los impuestos indirectos son la segunda fuente de ingresos en los presupuestos autonómicos (30,2% del total), seguidos de los impuestos directos (16,1% del total) y de las tasas (3,3% del total). Las transferencias de capital recibidas en su mayor parte de la Unión Europea a través de los Fondos Estructurales completa las fuentes de financiación (6,5% del total).

La estructura promedio de los presupuestos autonómicos puede definirse como todavía demasiado dependiente de recursos ajenos, es decir, con una autonomía fiscal todavía limitada. La distribución de los impuestos refleja, por otra parte, una estructura regresiva al estar más apoyada en el uso de los impuestos sobre el consumo y en las tasas. Los Gobiernos Autonómicos son responsables parciales de este resultado con las decisiones sobre sus impuestos propios, pero también viene dado por la estructura del sistema de financiación de Régimen Común donde mantiene un protagonismo elevado la asignación territorial de un porcentaje de los impuestos sobre el consumo.

La estructura promedio no coincide, sin embargo, con la de casi ninguno de los presupuestos de las Comunidades Autónomas⁵⁶. El peso de las transferencias corrientes es superior a la media en once de los diecisiete territorios, con especial relevancia en Cantabria (75% del total de sus ingresos), Extremadura (69,1%) y Castilla-La Mancha (58,2%). En contrapartida, el peso de los impuestos directos en estas Comunidades es muy inferior a la media (3,6%, 5,8% y 5% del total de sus recursos respectivamente) como resultado de la recaudación obtenida con el Impuesto del Patrimonio, Impuesto de Transmisiones, Impuesto de Sucesiones y tramo autonómico del IRPF, en la que influye la menor riqueza relativa reflejada en la base imponible pero también rebajas aprobada en algunas de las figuras tributarias.

La Comunidad Autónoma de Madrid es de lejos, la que obtiene un mayor porcentaje de sus ingresos con los impuestos directos (39,7% del total), seguida de Cataluña (22,9% del total), La Rioja (18,4% del total) y Aragón (17,2% del total). El peso de los impuestos indirectos en la estructura interna del total de los ingresos alcanza su mayor peso en Baleares (67,2%), la Comunidad de Madrid (50,8% del total), seguida de la Comunidad Valenciana (41,7%) y Cataluña (38%).

La dependencia de las transferencias corrientes para disponer de los recursos necesarios, como ya se ha mencionado, sigue siendo en general muy elevada superando en todos los casos el listón mínimo del treinta por ciento de los ingresos presupuestarios, con la única excepción de Madrid que tan solo obtiene el 3% de sus recursos con este mecanismo. La principal causa, como ya se ha enunciado, es la necesidad del Fondo de Suficiencia como mecanismo de solidaridad dentro del sistema autonómico de financiación y la Política Agrícola Comunitaria.

La participación territorial en los ingresos globales obtenidos en cada capítulo como suma de todas las Comunidades Autónomas muestra la elevada participación de Madrid y Cataluña en los impuestos, tanto en los directos (25,1 y 22,3% del total respectivamente) como en los indirectos, aunque en este caso se invierte el orden (Cataluña aporta el 19,8% y Madrid el 17,2%) con el aditamento que la Comunidad de Cataluña tiene también el más alto protagonismo en el capítulo de tasas y otros ingresos (16,7% del total). Entre las dos Comunidades concentran más del cuarenta por ciento (42,4%) del total de la liquidación de los presupuestos autonómicos en impuestos directos, indirectos y tasas, si bien su distribución particular de la recaudación por impuesto sea muy diferente: sesgada hacia la imposición indirecta en Cataluña y sustentada en la directa en la Comunidad de Madrid.

La Comunidad Autónoma de Andalucía aparece como el primer receptor de transferencias corrientes medidas en volumen absoluto (24,2% de las recogidas en los presupuestos autonómicos), seguida de Cataluña (11,3% del total) y Galicia (8,6% del total). La Comunidad Autónoma de Andalucía repite puesto de jerarquía en las transferencias de capital (20,1% del total), seguida de Galicia y Castilla-La Mancha (12,9% y 12,8% respectivamente).

⁵⁵ El montante ascendió a 5.933 millones en 2002. Fuente: PGE 2005

⁵⁶ La información del Ministerio de Economía y Hacienda correspondiente a las Islas Baleares recoge una fuerte presencia de las transferencias corrientes en su presupuesto (62,6%). A l avista de la estructura presupuestaria de los años siguientes y dado que esta Comunidad tiene Fondo de Suficiencia negativo y no recibe grandes ayudas comunitarias, se ha considerado oportuno reconstruir las cifras a partir de las del ejercicio 2003.

LIQUIDACIÓN PRESUPUESTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

2002	Ingresos no financieros									
	Directos	Indirectos	Tasas y otros	Transferencias corrientes	Ingresos patrimoniales	Ingresos corrientes	Enajenación inversiones	Transferencia de capital	Ingresos de capital	Total ingresos no financieros
Andalucía	1.649,11	4.867,46	495,70	10.255,43	52,79	17.320,49	20,91	1.289,02	1.309,93	18.630,41
Aragón	497,34	787,55	125,90	1.337,03	18,29	2.766,12	0,61	130,33	130,93	2.897,05
Asturias	418,09	755,35	93,38	982,09	5,65	2.254,57	9,94	352,32	362,25	2.616,82
Baleares	284,59	952,30	59,43	76,41	2,79	1.375,52	0,07	41,04	41,10	1.416,62
Canarias	500,80	934,41	263,35	2.343,37	15,71	4.057,63	3,42	301,69	305,11	4.362,74
Cantabria	47,91	137,05	33,34	1.004,58	4,49	1.227,36	0,13	111,68	111,81	1.339,17
Castilla y León	814,04	1.711,25	219,80	3.270,64	17,17	6.032,91	58,36	721,70	780,07	6.812,97
Castilla-La Mancha	228,95	674,48	139,80	2.649,41	18,87	3.711,50	19,56	822,70	842,25	4.553,75
Cataluña	3.547,08	5.886,74	545,67	4.782,00	13,35	14.774,84	129,54	572,87	702,41	15.477,25
Extremadura	175,77	445,66	75,78	2.105,32	10,83	2.813,36	7,49	223,81	231,29	3.044,65
Galicia	768,59	1.685,33	239,49	3.663,77	11,93	6.369,10	33,88	826,25	860,13	7.229,23
Madrid	3.985,36	5.104,69	245,45	299,66	112,78	9.747,93	95,93	198,85	294,78	10.042,70
Murcia	277,18	828,66	102,59	1.042,65	7,08	2.258,15	3,57	210,01	213,58	2.471,73
La Rioja	131,73	185,14	26,22	323,42	2,00	668,51	0,71	46,47	47,18	715,69
Valencia	1.452,73	3.525,04	430,08	2.671,42	12,90	8.092,17	2,11	368,69	370,79	8.462,96
Total Régimen Común	14.779,27	28.481,11	3.095,96	36.807,19	306,61	83.470,13	386,20	6.217,39	6.603,60	90.073,73
País Vasco	0,00	7,08	105,21	5.593,22	36,07	5.741,57	0,50	139,70	140,20	5.881,78
Navarra	1.093,53	1.246,39	67,43	34,41	63,10	2.504,85	13,65	55,24	68,89	2.573,74
Total CC. AA.	15.872,79	29.734,57	3.268,60	42.434,81	405,79	91.716,56	400,36	6.412,33	6.812,69	98.529,25
En % del PIB	2,3%	4,3%	0,5%	6,1%	0,1%	13,1%	0,1%	0,9%	1,0%	14,1%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Dirección General de Administraciones Territoriales del M.º de Economía y Hacienda.

LIQUIDACIÓN PRESUPUESTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

2002	Ingresos no financieros									
	Directos	Indirectos	Tasas y otros	Transferencias corrientes	Ingresos patrimoniales	Ingresos corrientes	Enajenación inversiones	Transferencia de capital	Ingresos de capital	Total ingresos no financieros
Andalucía	8,9%	26,1%	2,7%	55,0%	0,3%	93,0%	0,1%	6,9%	7,0%	100,0%
Aragón	17,2%	27,2%	4,3%	46,2%	0,6%	95,5%	0,0%	4,5%	4,5%	100,0%
Asturias	16,0%	28,9%	3,6%	37,5%	0,2%	86,2%	0,4%	13,5%	13,8%	100,0%
Baleares	20,1%	67,2%	4,2%	5,4%	0,2%	97,1%	0,0%	2,9%	2,9%	100,0%
Canarias	11,5%	21,4%	6,0%	53,7%	0,4%	93,0%	0,1%	6,9%	7,0%	100,0%
Cantabria	3,6%	10,2%	2,5%	75,0%	0,3%	91,7%	0,0%	8,3%	8,3%	100,0%
Castilla y León	11,9%	25,1%	3,2%	48,0%	0,3%	88,6%	0,9%	10,6%	11,4%	100,0%
Castilla-La Mancha	5,0%	14,8%	3,1%	58,2%	0,4%	81,5%	0,4%	18,1%	18,5%	100,0%
Cataluña	22,9%	38,0%	3,5%	30,9%	0,1%	95,5%	0,8%	3,7%	4,5%	100,0%
Extremadura	5,8%	14,6%	2,5%	69,1%	0,4%	92,4%	0,2%	7,4%	7,6%	100,0%
Galicia	10,6%	23,3%	3,3%	50,7%	0,2%	88,1%	0,5%	11,4%	11,9%	100,0%
Madrid	39,7%	50,8%	2,4%	3,0%	1,1%	97,1%	1,0%	2,0%	2,9%	100,0%
Murcia	11,2%	33,5%	4,2%	42,2%	0,3%	91,4%	0,1%	8,5%	8,6%	100,0%
La Rioja	18,4%	25,9%	3,7%	45,2%	0,3%	93,4%	0,1%	6,5%	6,6%	100,0%
Valencia	17,2%	41,7%	5,1%	31,6%	0,2%	95,6%	0,0%	4,4%	4,4%	100,0%
Total Régimen Común	16,4%	31,6%	3,4%	40,9%	0,3%	92,7%	0,4%	6,9%	7,3%	100,0%
País Vasco	0,0%	0,1%	1,8%	95,1%	0,6%	97,6%	0,0%	2,4%	2,4%	100,0%
Navarra	42,5%	48,4%	2,6%	1,3%	2,5%	97,3%	0,5%	2,1%	2,7%	100,0%
Total CC. AA.	16,1%	30,2%	3,3%	43,1%	0,4%	93,1%	0,4%	6,5%	6,9%	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Dirección General de Administraciones Territoriales del M.º de Economía y Hacienda.

LIQUIDACIÓN PRESUPUESTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

2002	Ingresos no financieros									
	Directos	Indirectos	Tasas y otros	Transferencias corrientes	Ingresos patrimoniales	Ingresos corrientes	Enajenación inversiones	Transferencias de capital	Ingresos de capital	Total ingresos no financieros
Andalucía	10,4%	16,4%	15,2%	24,2%	13,0%	18,9%	5,2%	20,1%	19,2%	18,9%
Aragón	3,1%	2,6%	3,9%	3,2%	4,5%	3,0%	0,2%	2,0%	1,9%	2,9%
Asturias	2,6%	2,5%	2,9%	2,3%	1,4%	2,5%	2,5%	5,5%	5,3%	2,7%
Baleares	1,8%	3,2%	1,8%	0,2%	0,7%	1,5%	0,0%	0,6%	0,6%	1,4%
Canarias	3,2%	3,1%	8,1%	5,5%	3,9%	4,4%	0,9%	4,7%	4,5%	4,4%
Cantabria	0,3%	0,5%	1,0%	2,4%	1,1%	1,3%	0,0%	1,7%	1,6%	1,4%
Castilla y León	5,1%	5,8%	6,7%	7,7%	4,2%	6,6%	14,6%	11,3%	11,5%	6,9%
Castilla-La Mancha	1,4%	2,3%	4,3%	6,2%	4,6%	4,0%	4,9%	12,8%	12,4%	4,6%
Cataluña	22,3%	19,8%	16,7%	11,3%	3,3%	16,1%	32,4%	8,9%	10,3%	15,7%
Extremadura	1,1%	1,5%	2,3%	5,0%	2,7%	3,1%	1,9%	3,5%	3,4%	3,1%
Galicia	4,8%	5,7%	7,3%	8,6%	2,9%	6,9%	8,5%	12,9%	12,6%	7,3%
Madrid	25,1%	17,2%	7,5%	0,7%	27,8%	10,6%	24,0%	3,1%	4,3%	10,2%
Murcia	1,7%	2,8%	3,1%	2,5%	1,7%	2,5%	0,9%	3,3%	3,1%	2,5%
La Rioja	0,8%	0,6%	0,8%	0,8%	0,5%	0,7%	0,2%	0,7%	0,7%	0,7%
Valencia	9,2%	11,9%	13,2%	6,3%	3,2%	8,8%	0,5%	5,7%	5,4%	8,6%
Total Régimen Común	93,1%	95,8%	94,7%	86,7%	75,6%	91,0%	96,5%	97,0%	96,9%	91,4%
Pais Vasco	0,0%	0,0%	3,2%	13,2%	8,9%	6,3%	0,1%	2,2%	2,1%	6,0%
Navarra	6,9%	4,2%	2,1%	0,1%	15,6%	2,7%	3,4%	0,9%	1,0%	2,6%
Total CC. AA.	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Dirección General de Administraciones Territoriales del M.º de Economía y Hacienda.

LIQUIDACIÓN PRESUPUESTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

2002	Gastos no financieros								
	Personal	Corrientes en bienes y servicios	Gastos financieros	Transferencias corrientes	Gastos corrientes	Inversiones reales	Transferencias de capital	Gastos de capital	Total gastos no financieros
Andalucía	6.274,26	1.760,11	443,95	7.068,62	15.546,94	1.184,54	1.870,70	3.055,24	18.602,18
Aragón	1.070,68	323,89	46,79	1.010,60	2.451,95	250,16	335,16	585,33	3.037,28
Asturias	945,26	365,75	34,73	558,00	1.903,74	473,88	341,15	815,03	2.718,77
Baleares	405,59	63,02	20,52	599,60	1.088,72	184,18	264,56	448,73	1.537,46
Canarias	1.670,50	723,49	36,79	1.150,96	3.581,73	363,11	399,27	762,38	4.344,11
Cantabria	498,73	168,18	4,05	339,42	1.010,38	251,58	94,74	346,33	1.356,70
Castilla y León	2.393,91	667,97	49,96	2.041,14	5.152,98	883,76	735,13	1.618,89	6.771,87
Castilla-La Mancha	1.375,21	406,21	32,23	1.569,77	3.383,42	538,92	939,70	1.478,63	4.862,04
Cataluña	3.916,52	3.342,63	474,36	5.790,01	13.523,51	978,30	911,14	1.889,44	15.412,95
Extremadura	1.027,79	291,64	31,11	1.067,81	2.418,34	488,07	220,47	708,54	3.126,87
Galicia	2.384,83	862,67	155,41	2.181,92	5.584,83	687,50	869,19	1.556,69	7.141,52
Madrid	3.872,96	1.656,21	224,02	2.745,51	8.498,70	795,21	618,22	1.413,43	9.912,13
Murcia	631,88	90,56	31,35	1.249,83	2.003,62	205,45	262,55	468,00	2.471,62
La Rioja	266,14	108,46	6,46	150,66	531,72	88,65	72,77	161,41	693,13
Valencia	3.196,12	1.056,20	271,18	2.917,65	7.441,15	670,26	539,38	1.209,64	8.650,79
Total Régimen Común	29.930,37	11.886,99	1.862,89	30.441,49	74.121,73	8.043,56	8.474,13	16.517,69	90.639,41
País Vasco	1.313,47	1.840,52	59,50	1.551,85	4.765,34	235,52	553,15	788,67	5.554,00
Navarra	691,90	230,50	48,01	1.032,48	2.002,89	229,41	274,50	503,91	2.506,80
Total CC. AA.	31.935,74	13.958,01	1.970,40	33.025,81	80.889,95	8.508,49	9.301,77	17.810,26	98.700,21

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Dirección General de Administraciones Territoriales del M.º de Economía y Hacienda.

LIQUIDACIÓN PRESUPUESTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

2002	Distribución del gasto no financiero por epígrafes								
	Gastos de personal	Corrientes en bienes y servicios	Gastos financieros	Transferencias corrientes	Gastos corrientes	Inversiones reales	Transferencias de capital	Gastos de capital	Total gastos no financieros
Andalucía	33,7%	9,5%	2,4%	38,0%	83,6%	6,4%	10,1%	16,4%	100,0%
Aragón	35,3%	10,7%	1,5%	33,3%	80,7%	8,2%	11,0%	19,3%	100,0%
Asturias	34,8%	13,5%	1,3%	20,5%	70,0%	17,4%	12,5%	30,0%	100,0%
Baleares	26,4%	4,1%	1,3%	39,0%	70,8%	12,0%	17,2%	29,2%	100,0%
Canarias	38,5%	16,7%	0,8%	26,5%	82,5%	8,4%	9,2%	17,5%	100,0%
Cantabria	36,8%	12,4%	0,3%	25,0%	74,5%	18,5%	7,0%	25,5%	100,0%
Castilla y León	35,4%	9,9%	0,7%	30,1%	76,1%	13,1%	10,9%	23,9%	100,0%
Castilla-La Mancha	28,3%	8,4%	0,7%	32,3%	69,6%	11,1%	19,3%	30,4%	100,0%
Cataluña	25,4%	21,7%	3,1%	37,6%	87,7%	6,3%	5,9%	12,3%	100,0%
Extremadura	32,9%	9,3%	1,0%	34,1%	77,3%	15,6%	7,1%	22,7%	100,0%
Galicia	33,4%	12,1%	2,2%	30,6%	78,2%	9,6%	12,2%	21,8%	100,0%
Madrid	39,1%	16,7%	2,3%	27,7%	85,7%	8,0%	6,2%	14,3%	100,0%
Murcia	25,6%	3,7%	1,3%	50,6%	81,1%	8,3%	10,6%	18,9%	100,0%
La Rioja	38,4%	15,6%	0,9%	21,7%	76,7%	12,8%	10,5%	23,3%	100,0%
Valencia	36,9%	12,2%	3,1%	33,7%	86,0%	7,7%	6,2%	14,0%	100,0%
Total Régimen Común	33,0%	13,1%	2,1%	33,6%	81,8%	8,9%	9,3%	18,2%	100,0%
País Vasco	23,6%	33,1%	1,1%	27,9%	85,8%	4,2%	10,0%	14,2%	100,0%
Navarra	27,6%	9,2%	1,9%	41,2%	79,9%	9,2%	11,0%	20,1%	100,0%
Total CC. AA..	32,4%	14,1%	2,0%	33,5%	82,0%	8,6%	9,4%	18,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Dirección General de Administraciones Territoriales del M.º de Economía y Hacienda.

LIQUIDACIÓN PRESUPUESTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

2002	Distribución de los epígrafes por Comunidades Autónomas								
	Gastos de personal	Corrientes en bienes y servicios	Gastos financieros	Transferencias corrientes	Gastos corrientes	Inversiones reales	Transferencias de capital	Gastos de capital	Total gastos no financieros
Andalucía	19,6%	12,6%	22,5%	21,4%	19,2%	13,9%	20,1%	17,2%	18,8%
Aragón	3,4%	2,3%	2,4%	3,1%	3,0%	2,9%	3,6%	3,3%	3,1%
Asturias	3,0%	2,6%	1,8%	1,7%	2,4%	5,6%	3,7%	4,6%	2,8%
Baleares	1,3%	0,5%	1,0%	1,8%	1,3%	2,2%	2,8%	2,5%	1,6%
Canarias	5,2%	5,2%	1,9%	3,5%	4,4%	4,3%	4,3%	4,3%	4,4%
Cantabria	1,6%	1,2%	0,2%	1,0%	1,2%	3,0%	1,0%	1,9%	1,4%
Castilla y León	7,5%	4,8%	2,5%	6,2%	6,4%	10,4%	7,9%	9,1%	6,9%
Castilla-La Mancha	4,3%	2,9%	1,6%	4,8%	4,2%	6,3%	10,1%	8,3%	4,9%
Cataluña	12,3%	23,9%	24,1%	17,5%	16,7%	11,5%	9,8%	10,6%	15,6%
Extremadura	3,2%	2,1%	1,6%	3,2%	3,0%	5,7%	2,4%	4,0%	3,2%
Galicia	7,5%	6,2%	7,9%	6,6%	6,9%	8,1%	9,3%	8,7%	7,2%
Madrid	12,1%	11,9%	11,4%	8,3%	10,5%	9,3%	6,6%	7,9%	10,0%
Murcia	2,0%	0,6%	1,6%	3,8%	2,5%	2,4%	2,8%	2,6%	2,5%
La Rioja	0,8%	0,8%	0,3%	0,5%	0,7%	1,0%	0,8%	0,9%	0,7%
Valencia	10,0%	7,6%	13,8%	8,8%	9,2%	7,9%	5,8%	6,8%	8,8%
Total Régimen Común	93,7%	85,2%	94,5%	92,2%	91,6%	94,5%	91,1%	92,7%	91,8%
País Vasco	4,1%	13,2%	3,0%	4,7%	5,9%	2,8%	5,9%	4,4%	5,6%
Navarra	2,2%	1,7%	2,4%	3,1%	2,5%	2,7%	3,0%	2,8%	2,5%
Total CC. AA.	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Dirección General de Administraciones Territoriales del M.º de Economía y Hacienda.

ILUSTRACIÓN 35
PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Ene-04	Número	% total
Educación no universitaria	476.274	21,1%
Salud Pública	391.946	17,3%
Consejerías	245.095	10,8%
Administración de justicia	29.351	1,3%
Policías autonómicas	17.285	0,8%
ADMON AUTONÓMICA	1.159.951	51,3%
Administración de justicia	22.475	1,0%
Empresas y organismos. públicos	56.036	2,5%
Fuerzas Armadas	115.942	5,1%
Cuerpos y Fuerzas Seguridad	112.103	5,0%
Administración General del Estado	235.256	10,4%
ADMON ESTATAL	541.812	24,0%
Ayuntamientos	482.201	21,3%
Diputaciones y Cabildos	76.584	3,4%
ADMON LOCAL	558.785	24,7%
TOTAL A. PUBLICAS ESPAÑA	2.260.548	100,0%

Fuente: Ministerio de Administraciones Públicas.

La estructura de las políticas de gasto por capítulos de los presupuestos autonómicos muestra también diferencias entre Comunidades aunque en un grado inferior a las encontradas en los ingresos. El intenso protagonismo de la política de asistencia sanitaria y de educación dentro del global del gasto autonómico está extendido a todos los presupuestos autonómicos después de finalizar el traspaso de la primera, lo cual aumenta el grado de homogeneidad de la estructura de gasto autonómico.

En promedio, el gasto ejecutado mediante transferencias corrientes es por muy poco el capítulo que absorbe el mayor porcentaje de las políticas de gasto (33,5% del total). Le sigue con un porcentaje muy similar los gastos en sueldos y salarios del personal (32,4% del total). El capítulo de gastos en bienes y servicios es el tercer destino dentro de las políticas de gasto aunque este puesto lo ocuparían los gastos de capital si se suman los capítulos de inversiones reales y transferencias de capital (18% como adición del 8,6% y el 9,4% respectivamente). Los gastos financieros dirigidos al pago de los intereses generados por la deuda en circulación tienen un protagonismo muy reducido en los presupuestos autonómicos (2% del total).

La comparación con el presupuesto de la Administración Central permite comprobar la influencia en la estructura de los presupuestos de las diferentes funciones que cumplen las administraciones. El presupuesto de gasto del Estado en su sentido amplio (Estado + Seguridad Social + Organismos Autónomos) está construido básicamente sobre las transferencias corrientes al incluir este apartado las prestaciones sociales (pensiones, prestaciones por desempleo, incapacidad temporal, etc.) y los pagos dirigidos a las Administraciones Territoriales (Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y Unión Europea). El gasto en personal sigue muy de lejos a las transferencias, con un protagonismo muy inferior al alcanzado en los presupuestos autonómicos (10,8% del total frente al 32,4%). La compra de bienes y servicios y las operaciones de capital también tienen un peso inferior en el presupuesto del Estado en comparación con los Autonómicos y sólo el capítulo de gastos financieros tiene un protagonismo mayor en el de la Administración Central que el autonómico.

La estructura interna del presupuesto de la Administración Central ha ido modificándose con el paso del tiempo y la profundización en el proceso descentralizador. En este momento, las políticas de la Seguridad Social, ya mayoritarias dentro de los PGE, determinan la estructura del presupuesto de la Administración Central.

Los gastos de personal absorben alrededor de la tercera parte de las políticas de gasto autonómico. Este porcentaje está generalizado a las Comunidades de Régimen Común con excepción de Cataluña, Murcia y Baleares donde su menor peso está compensado en otros capítulos. En Cataluña por un gasto superior en el capítulo de gastos corrientes en bienes y servicios, en la Región de Murcia con una presencia mayor del gasto en transferencias corrientes y en la Comunidad de las Islas Baleares por un porcentaje de gasto mucho mayor en capítulo de inversiones reales. La menor presencia del gasto de personal puede estar motivado por el mayor uso de conciertos (transferencias o gastos exteriores). La compensación con inversiones reales es más difícil de explicar salvo que se estén construyendo las infraestructuras para después cuando ya estén en funcionamiento trasladar a gastos de personal los recursos gastados en este ejercicio.

Como curiosidad, las Comunidades de Madrid y de Canarias son las que destinan un porcentaje superior de su gasto total a la política de personal (39,1% y 38,5% respectivamente) y las Comunidades Forales gastan en personal un porcentaje de su presupuesto inferior a la media de las de Régimen Común. Una distribución compensada en el País Vasco con una mayor participación de los gastos corrientes en bienes y servicios (al igual que Cataluña) y en Navarra de las transferencias corrientes.

ILUSTRACIÓN 36
PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
SALDO OPERACIONES NO FINANCIERAS

Año 2002	Millones	En % PIB regional	Euros por habitante
Andalucía	28,23	0,0%	3,78
Aragón	-140,23	-0,8%	-115,18
Asturias	-101,95	-0,8%	-94,93
Baleares	-121,57	-1,0%	-132,58
Canarias	18,62	0,1%	10,10
Cantabria	-17,53	-0,2%	-32,32
Castilla y León	41,11	0,1%	16,57
Castilla-La Mancha	-308,29	-1,6%	-173,00
Cataluña	64,30	0,1%	9,88
Extremadura	-82,22	-0,8%	-76,62
Galicia	87,71	0,3%	32,04
Madrid	130,58	0,1%	23,62
Murcia	0,11	0,0%	0,09
La Rioja	22,56	0,5%	80,10
Valencia	-187,83	-0,3%	-43,41
Total Régimen Común	-566,41		
País Vasco	327,77	7,9%	155,47
Navarra	66,94	4,1%	117,52
Total CC. AA.	-171,69	0,0%	-308,44

Fuente: Dirección General de Administraciones Territoriales.

ILUSTRACIÓN 37

PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS GASTOS EN OPERACIONES FINANCIERAS

Activos: préstamos y avales a terceros y compra de participaciones patrimoniales

Pasivos: emisión de deuda pública (nueva y de reposición)

	Activos	Pasivos
Andalucía	20,88	629,84
Aragón	15,76	92,44
Asturias	5,73	77,59
Baleares	8,92	4,01
Canarias	27,28	176,66
Cantabria	7,01	34,14
Castilla y León	10,35	77,89
Castilla-La Mancha	7,62	39,38
Cataluña	170,52	1.227,12
Extremadura	1,11	53,89
Galicia	169,68	210,95
Madrid	220,45	348,34
Murcia	0,28	30,86
La Rioja	20,27	14,18
Valencia	127,13	125,91
Total Régimen Común	812,98	3.143,17
País Vasco	20,88	629,84
Navarra	15,76	92,44
Total CC. AA.	5,73	77,59

Fuente: Dirección General de Administraciones Territoriales del Ministerio de Economía y Hacienda.

El saldo global de los presupuestos autonómicos después de ejecutar las operaciones no financieras de ingreso y gasto fue muy reducido (-171,69 millones; -0,02 del PIB español). La información facilitada por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) eleva sensiblemente el saldo negativo (-1.735 millones; 0,2% del PIB español) probablemente al utilizar el criterio de Contabilidad Nacional.

La información desagregada disponible⁵⁷ refleja también en este aspecto una distribución muy desigual del resultado global. Siete Comunidades (Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura y Valencia) terminaron su ejercicio presupuestario con un saldo negativo. La Comunidad de Castilla-La Mancha encabeza la relación tanto en términos absolutos como relativos (-1,6% de su PIB).

Las Comunidades de Madrid y País Vasco alcanzaron los mejores registros (130,58 y 327,77 millones respectivamente) entre aquellas que liquidaron el presupuesto con signo positivo. El privilegiado sistema de financiación del País Vasco ayudó sin duda en el resultado final, pero no es descabellado pensar en una gran influencia también del uso de los activos financieros (préstamos a terceros).

Las Comunidades de Madrid y País Vasco (220,45 y 259,33 millones respectivamente) no son las únicas que han utilizado este mecanismo que elude su inclusión en el cálculo del *déficit excesivo*. La cuantía es elevada también en Cataluña (170,52 millones), Galicia (169,68 millones) y Comunidad de Valencia (127,13 millones).

⁵⁷ Fuente: Dirección General de Administraciones Territoriales.

Las Comunidades más pobladas dispusieron de presupuestos de gasto con cuantías nominales superiores (Andalucía, Cataluña, Madrid y Valencia), si bien el análisis de recursos por habitante cambia significativamente el orden. Como se puede apreciar en la tabla adjunta, la perspectiva de una distribución capitativa del gasto liquidado en los presupuesto autonómicos sitúa en primer lugar muy destacada a Navarra (4.400,77 euros por habitante) con un +85,9% sobre la media estatal. El segundo lugar estaría ocupado por Extremadura (2.914,00 euros por habitante; +23,1% sobre la media), seguida de cerca por Castilla y León (2.730,18 euros; +15,3% sobre la media) y Castilla-La Mancha (2.728,36 euros; +15,3% sobre la media). Las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Galicia y La Rioja también tienen políticas de gasto por habitante superiores a la media aunque sus porcentajes son inferiores a los mencionados. La Comunidad Autónoma de Cataluña tiene un gasto por habitante coincidente con la media aunque ocupa el doceavo puesto en la relación construida con este criterio.

La Comunidad Autónoma de Baleares ocupa la última posición muy lejos de la media (1.676,67 euros por habitante; -29,2% de la media), seguida bastante cerca por Madrid (-24,2% de la media). La Comunidad Valenciana y la de Murcia también se sitúan por debajo de la media (-15,5% y -14,9% de la media).

La posición del País Vasco, la quinta plaza (2.634,37 euros; +11,3% sobre la media) cambiaría radicalmente si se realiza una comparación utilizando un estructura presupuestaria más homogénea. Así, añadiendo en el presupuesto de ingresos de la Comunidad Autónoma del País Vasco la diferencia obtenida entre los ingresos netos concertados y los recursos incluidos en su presupuesto, el gasto por habitante se eleva sustancialmente (3.267,00 euros) hasta alcanzar la segunda plaza después de Navarra superando claramente la media estatal.

LIQUIDACIÓN PRESUPUESTOS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y GASTO POR HABITANTE

2002	Gasto liquidado	Población Padrón 2002	Euros por habitante	Orden	Desviación sobre media
Andalucía	18.602,18	7.478.432	2.487,44	10	5,1%
Aragón	3.037,28	1.217.514	2.494,66	9	5,4%
Asturias	2.718,77	1.073.971	2.531,51	7	6,9%
Baleares	1.537,46	916.968	1.676,67	17	-29,2%
Canarias	4.344,11	1.843.755	2.356,12	13	-0,5%
Cantabria	1.356,70	542.275	2.501,87	8	5,7%
Castilla y León	6.771,87	2.480.369	2.730,18	3	15,3%
Castilla-La Mancha	4.862,04	1.782.038	2.728,36	4	15,3%
Cataluña	15.412,95	6.506.440	2.368,88	12	0,1%
Extremadura	3.126,87	1.073.050	2.914,00	2	23,1%
Galicia	7.141,52	2.737.370	2.608,90	6	10,2%
Madrid	9.912,13	5.527.152	1.793,35	16	-24,2%
Murcia	2.471,62	1.226.993	2.014,37	14	-14,9%
La Rioja	693,13	281.614	2.461,29	11	4,0%
C. Valenciana	8.650,79	4.326.708	1.999,39	15	-15,5%
Total Régimen Común	90.639,41	39.014.649	2.323,21		-1,9%
País Vasco ^(*)	5.554,00	2.108.281	2.634,37	5	11,3%
Navarra	2.506,80	569.628	4.400,77	1	85,9%
Total CC. AA.	98.700,21	41.692.558	2.367,33		0,0%

Elaboración propia.

(*) El incremento del presupuesto del País Vasco en la diferencia con los tributos concertados descontado el cupo (1.334 millones) aumenta el gasto por habitante hasta los 3.267 euros por habitante situando a esta Comunidad Autónoma en segunda posición.



El efecto de las políticas regionales de la Unión Europea sobre el resultado final es innegable. El gasto autonómico liquidado aumenta en promedio 201,22 euros por habitante (el 8,5%) por el efecto de estas políticas, pero su distribución territorial es muy diferente en coherencia con su origen, el ser una política regional. La Comunidad más beneficiada es Extremadura quién incrementa el gasto por habitante en casi una cuarta parte (+678,74 euros), todo el porcentaje en el que supera el promedio estatal. La Comunidad de Castilla-La Mancha disfruta de una posición idéntica en el incremento porcentual términos de gasto por habitante aunque la cuantía recibida sea algo inferior (+611,77 euros). La no existencia de estas políticas situaría el gasto por habitante incluido en su presupuesto en una posición por debajo a la cifra promedio. La Comunidad de Castilla y León es también uno de los territorios que obtienen ventajas de las políticas comunitarias (+423,89 euros), al igual que Aragón (+395,11 euros) y Andalucía (+344,94 euros).

Los pagos de la Política Agraria Comunitaria son el origen de casi las tres cuartas partes del efecto mencionado. Este hecho tiene importancia futura, ya que si bien es bastante improbable que se mantenga el volumen actual de los fondos estructurales comunitarios como consecuencia de la ampliación hacia el este de la Unión Europea, hay muchas posibilidades que se mantenga un elevado volumen de recursos en las políticas agrícolas y rurales aunque se produzcan reformas en la Política Agrícola Comunitaria (PAC).

La Comunidad de Castilla-La Mancha es el territorio que recibe mayores pagos por habitante de la PAC (522,76 euros), seguida muy de cerca de Extremadura (516,77 euros). Las Comunidades de Aragón y Castilla y León ocupan la tercera posición, con cifras inferiores a las anteriores pero con un impacto positivo nada despreciable (372,11 euros y 320,18 euros por habitante respectivamente).

Las Comunidades de Madrid, Baleares, País Vasco y Cataluña son las que reciben en sus presupuestos menores ayudas comunitarias medidas en relación al número de habitantes (17,26 euros, 32,83 euros, 53,15 euros y 62,47 euros respectivamente).

Otra cuestión bien distinta es el grado de equidad en la distribución personal de las ayudas incorporadas en la PAC, ya que parece existir una excesiva concentración de las subvenciones en pocas personas o sociedades (el 20% de los perceptores cobran el 80% de las ayudas), que además en algunas ocasiones ni siquiera tienen su residencia en el territorio donde están ubicadas las explotaciones que generan la subvención.

*NOTA RESUMEN DEL INFORME COMISIÓN EUROPEA SOBRE
DESTINO DE LA POLÍTICA AGRARIA COMUNITARIA ELABORADO EN ABRIL 2005
(<http://europa.eu.int>)*

En la UE se asume que el 20% de los perceptores cobran el 80% de las ayudas, pero en el caso español, la realidad es mucho más favorable para las grandes explotaciones, sobre todo en algunas comunidades como Andalucía o en producciones como olivar o la platanera.

El 1,13% de los que recibieron ayudas directas comunitarias por la Política Agrícola Común (PAC) percibieron en 2003 el 25,06% de los pagos, según los datos elaborados por el Ministerio de Agricultura. Por el contrario, el 78,7% de los perceptores cobraron solamente el 18,19% de las ayudas.

En los 918.441 perceptores de ayudas, 722.908, el 78,71%, cobraron sólo entre cero y 5.000 euros y suponen sólo el 18,19% de todos los pagos. Otros 185.168 perceptores, el 20,16% del total, percibieron entre 5.000 y 50.000 euros y en conjunto supone el 56,74%. Finalmente 10.365 agricultores, sólo el 1,13%, cobraron cada uno más de 50.000 euros y reciben en total el 25,06% de todas las ayudas directas. Entre otras cifras cabría destacar que sólo 125 perceptores recibieron 194,8 millones de euros, mientras 487.399 recibieron en el mismo periodo 201,7 millones.

Por la naturaleza de los perceptores, las personas físicas suponen el 98% entre quienes cobran entre cero y 5.000 euros mientras las sociedades anónimas, sociedades limitadas y otras formas asociativas cobran peso entre quienes reciben ayudas superiores.

6. COMPARACIÓN DE LOS RESULTADOS FINANCIEROS CON EL CAMBIO DE SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE RÉGIMEN COMÚN (2001 Y 2002)

El reciente cambio en el sistema autonómico de financiación aplicado por primera vez en 2002 es un aliciente para evaluar la incidencia de las modificaciones introducidas comparando los resultados con los de 2001, el último ejercicio del anterior modelo. Este trabajo, sin embargo, tiene dificultades motivadas por los cambios en el modelo de financiación y por la falta de homogeneidad en las materias de gasto en ambos ejercicios, en especial por la transferencia de la asistencia sanitaria a diez Comunidades Autónomas llevada a cabo en 2002. Estos hechos constituyen una restricción metodológica que obliga a incorporar una mayor dosis de prudencia en la interpretación de los resultados, por otro lado siempre necesaria dada la sensibilidad asociada a todos los temas que rodean el Estado de las Autonomías.

Como primera conclusión previa al análisis más detallado del nuevo modelo, conviene recordar la diferencia observada en las cifras del año base (1999) utilizadas como valor de los bienes y servicios incluidos en el sistema de financiación. *La diferencia* entre la cantidad inicial recogida en el Acuerdo de julio 2001 y la finalmente utilizada *ha sido de 3.369,37 millones de euros de 1999 que alcanzan los 4.086,71 millones nominales en 2002*⁵⁸ (0,58% del PIB). Las causas más probables son la inclusión de las competencias no comunes no tomadas en cuenta en las cifras iniciales elaboradas con criterios homogéneos en el modelo⁵⁹ y las modificaciones incorporadas durante las negociaciones bilaterales que se desarrollaron aprovechando el traspaso de la competencia sanitaria del territorio INSALUD.

La integración de los tres subsistemas anteriores en uno solo y la no inclusión del gasto en asistencia sanitaria en todos los territorios en ambos ejercicios, obligan a agrupar la información utilizando distintas hipótesis. Una primera (Supuesto 1) es comparar la evolución de la financiación asignada a cada territorio en los ejercicios 2001 y 2002 deduciendo en todos ellos la asistencia sanitaria que solo estaba transferida a cinco de las Comunidades Autónomas. La evolución nominal del PIB (6,83% nominal en 2002) ha sido la variable utilizada para actualizar las cifras de 2001 y así poder realizar la comparación con las cifras de financiación de 2002.

Todos los territorios perciben en 2002 cantidades nominales superiores a las del año precedente, pero los resultados obtenidos bajo el supuesto construido sin tener en cuenta la asistencia sanitaria, son muy dispares al oscilar entre una pérdida del -4,3% con el nuevo sistema y una ganancia del 6,2%. Causa sorpresa que algunas Comunidades Autónomas disminuyan en 2002 los recursos percibidos con el nuevo modelo respecto al anterior, siempre y cuando se hubiera actualizado con la tasa de crecimiento del PIB nominal estatal. Es el caso de Baleares (-4,3%), Castilla y León (-4,2%) y Galicia (-1,4%); si bien para las dos primeras existe la posibilidad de compensar este resultado con el valor asignado a la asistencia sanitaria o, valorar como un intangible a medio plazo disponer de una mayor autonomía fiscal, no es la situación para Galicia.

En el apartado de los territorios que mejoran con el nuevo sistema, sin tener en cuenta la competencia sanitaria, destaca Asturias (6,2%), seguido de Extremadura (4,8%), Valencia (4,4%) y Madrid (3,2%). Los resultados de aplicar el nuevo modelo son también favorables para el resto de los territorios aunque su beneficio no alcance el 3% (Aragón, Cataluña, Canarias, Castilla-La Mancha, Murcia, La Rioja, La Rioja y Andalucía).

En el anterior sistema, el Fondo de Garantía de evolución del IRPF aseguraba un crecimiento como mínimo igual al del PIB nominal, pero como en el nuevo sistema se ha utilizado el ejercicio 1999 como año base para asignar los recursos iniciales, no se ha tenido en cuenta la incidencia del citado Fondo de Garantía en 2000 y 2001. Este hecho hace conveniente elaborar un supuesto de comparación de los resultados con ambos sistemas en el cual se mantenga excluida la asistencia

⁵⁸ Índice de actualización el ITE nacional.

⁵⁹ La valoración de las competencias no comunes asciende a 1.949,23 millones. Fuente: Padrón Cabrera, G.

sanitaria, pero además se deduzca el Fondo de Garantía en las cuantías definitivas percibidas en 2001 (Supuesto 2). Este supuesto modifica levemente los resultados, si bien la repercusión es muy representativa en las Comunidades Autónomas que cosechaban un signo negativo en el anterior supuesto, quienes consiguen cambiarlo hasta alcanzar un signo positivo. Este es el caso de las Comunidades de Baleares, Castilla y León y Galicia, en las que, deducido el efecto del Fondo de Suficiencia percibido en 2001, la aplicación del nuevo modelo devendría en un saldo favorable (+3,2%, +0,2% y +1,2%). Los resultados obtenidos bajo esta perspectiva tienen una gran incidencia también en la Comunidad Autónoma de Asturias quién mejora significativamente su porcentaje de ganancia con el nuevo modelo hasta el 11,6% nominal (+6,2% con el Fondo de Suficiencia).

ILUSTRACIÓN 38
COMPARACIÓN SISTEMA AUTONÓMICO DE FINANCIACIÓN 2001 Y 2002
(SIN INCLUIR ASISTENCIA SANITARIA)

SUPUESTO 1	2001				2002			Diferencia (2) - (1)
	Financiación total	Recursos sanidad	Recursos sin sanidad	Recursos sin sanidad actualizados con PIB 2002 (1)	Financiación total	Recursos sanidad	Recursos sin sanidad (2)	
Andalucía	12.040,13	5.087,49	6.952,65	7.427,51	12.938,19	5.409,45	7.528,74	1,4%
Aragón	1.207,59		1.207,59	1.290,07	2.316,86	990,90	1.325,95	2,8%
Asturias	968,27		968,27	1.034,40	2.007,05	908,16	1.098,89	6,2%
Baleares	708,98		708,98	757,40	1.346,68	622,19	724,49	-4,3%
Canarias	2.884,54	1.132,69	1.751,85	1.871,50	3.195,46	1.274,10	1.921,36	2,7%
Cantabria	576,64		576,64	616,03	1.114,48	492,40	622,07	1,0%
Castilla y León	2.799,28		2.799,28	2.990,47	4.823,55	1.957,86	2.865,69	-4,2%
Castilla-La Mancha	1.761,43		1.761,43	1.881,73	3.261,94	1.342,83	1.919,11	2,0%
Cataluña	10.402,98	4.581,74	5.821,24	6.218,83	11.266,07	4.875,34	6.390,73	2,8%
Extremadura	1.197,32		1.197,32	1.279,09	2.185,15	844,37	1.340,78	4,8%
Galicia	4.886,90	1.949,46	2.937,44	3.138,06	5.208,76	2.115,07	3.093,68	-1,4%
La Rioja	289,81		289,81	309,61	560,73	246,79	313,93	1,4%
Madrid	4.433,69		4.433,69	4.736,51	8.675,74	3.788,04	4.887,70	3,2%
Murcia	974,30		974,30	1.040,84	1.897,04	835,60	1.061,43	2,0%
C. Valenciana	6.198,31	2.852,06	3.346,25	3.574,79	6.780,41	3.046,85	3.733,56	4,4%
Régimen Común	51.330,15	15.603,44	35.726,71	38.166,85	67.578,08	28.749,96	38.828,12	1,7%

Elaboración propia.

ILUSTRACIÓN 39
COMPARACIÓN SISTEMA AUTONÓMICO DE FINANCIACIÓN 2001 Y 2002
(SIN INCLUIR ASISTENCIA SANITARIA NI FONDO DE GARANTÍA EN 2001)

SUPUESTO 2	2001				2002			Diferencia (2) - (1)
	Financiación total ^(*)	Recursos sanidad	Recursos sin sanidad	Recursos sin sanidad actualizados con PIB 2002 (1)	Financiación total	Recursos sanidad	Recursos sin sanidad (2)	
Andalucía	12.040,13	5.087,49	6.952,65	7.427,51	12.938	5.409	7.529	1,4%
Aragón	1.157,09	0,00	1.157,09	1.236,12	2.317	991	1.326	7,3%
Asturias	921,83	0,00	921,83	984,79	2.007	908	1.099	11,6%

(Sigue.)

(Continuación.)

SUPUESTO 2	2001				2002			Diferencia (2) - (1)
	Financiación total ^(*)	Recursos sanidad	Recursos sin sanidad	Recursos sin sanidad actualizados con PIB 2002 (1)	Financiación total	Recursos sanidad	Recursos sin sanidad (2)	
Baleares	655,52	0,00	655,52	700,29	1.347	622	724	3,5%
Canarias	2.875,20	1.132,69	1.742,51	1.861,52	3.195	1.274	1.921	3,2%
Cantabria	565,60	0,00	565,60	604,23	1.114	492	622	3,0%
Castilla y León	2.677,18	0,00	2.677,18	2.860,03	4.824	1.958	2.866	0,2%
Castilla-La Mancha	1.761,43	0,00	1.761,43	1.881,73	3.262	1.343	1.919	2,0%
Cataluña	10.310,61	4.581,74	5.728,87	6.120,15	11.266	4.875	6.391	4,4%
Extremadura	1.197,32	0,00	1.197,32	1.279,09	2.185	844	1.341	4,8%
Galicia	4.810,38	1.949,46	2.860,92	3.056,32	5.209	2.115	3.094	1,2%
La Rioja	282,89	0,00	282,89	302,21	561	247	314	3,9%
Madrid	4.433,69	0,00	4.433,69	4.736,51	8.676	3.788	4.888	3,2%
Murcia	966,41	0,00	966,41	1.032,42	1.897	836	1.061	2,8%
C. Valenciana	6.167,98	2.852,06	3.315,92	3.542,39	6.780	3.047	3.734	5,4%
Régimen Común	50.823,24	15.603,44	35.219,81	37.625,32	67.578	28.750	38.828	3,2%

(*) No se tiene en cuenta el Fondo de Garantía en 2001.

Fuente: Elaboración propia.

El origen del cambio en el resultado al excluir el Fondo de Garantía del anterior sistema de financiación es el peor comportamiento en estos territorios de la recaudación en el IRPF durante el periodo 1996-2001, que en la liquidación anual del sistema era compensada con el Fondo de Suficiencia.

La inclusión de la asistencia sanitaria hace necesario elaborar un supuesto en donde se tenga en consideración el gasto del INSALUD en 2001, en la doble vertiente de transferencia a las Comunidades Autónomas que tenían la competencia sanitaria y el gasto directo realizado en el propio "territorio INSALUD" donde se ubicaban el resto de las Comunidades Autónomas (Supuesto 3). Es conveniente recordar que se trata de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social y no del gasto público global en sanidad.

ILUSTRACIÓN 40 EVOLUCIÓN RECURSOS ASISTENCIA SANITARIA 2001-2002

	Financiación asistencia sanitaria en 2001	Recursos 2001 actualizados con PIB 2002 (1)	2002 homogéneo (2)	Diferencia (2) - (1)
Andalucía	1.132,69	1.210,05	1.274,10	5,3%
Canarias	4.581,74	4.894,68	4.875,34	-0,4%
Cataluña	1.949,46	2.082,61	2.115,07	1,6%
Galicia	2.852,06	3.046,86	3.046,85	0,0%
C. Valenciana	15.603,44	16.669,15	16.720,81	0,3%
Total transferido	1.132,69	1.210,05	1.274,10	5,3%

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

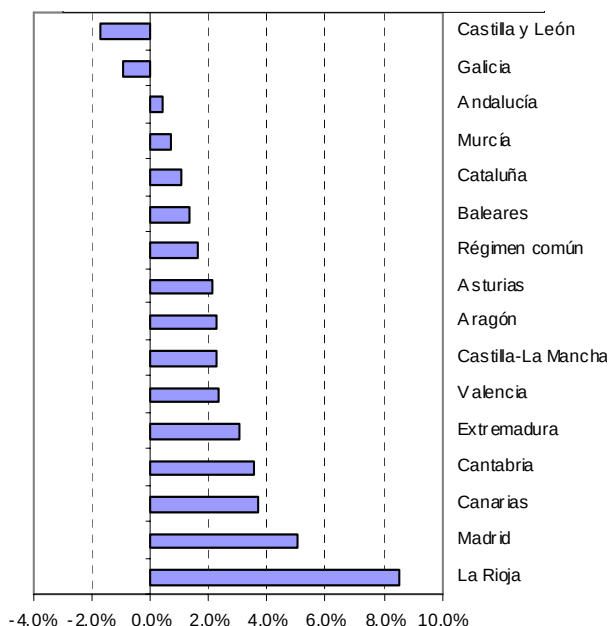
El acceso a la información sobre las transferencias condicionadas (finalistas) en 2001 dirigidas a las primeras no ofrece demasiados problemas. El comportamiento lógico, conocida la salvaguarda transitoria introducida en el actual sistema de financiación por la que en los tres primeros años

posteriores a la entrada en vigor del nuevo sistema los recursos crecerán como mínimo en el mismo porcentaje que la riqueza nacional, era que la cantidad dirigida a los territorios con la asistencia sanitaria transferida aumentará al mismo ritmo que el índice de crecimiento del PIB estatal (6,83% nominal). Las cifras, no obstante, recogen también diferencias por la aplicación de la fórmula de distribución territorial del coste de la prestación siguiendo la fórmula de población protegida corregida con su grado de envejecimiento, pero respetando que el resultado no fuera inferior a la cantidad recibida en el último ejercicio del antiguo modelo de financiación (*status quo*). Como resultado de estas condiciones las Comunidades de Canarias y Galicia disfrutaban en 2002 de un crecimiento adicional al índice de crecimiento del PIB (+5,3% y +1,6% respectivamente), mientras que Andalucía y Cataluña han visto crecer los recursos en 2002 en un porcentaje ligeramente inferior al del PIB nominal (-0,5% y -0,4% respectivamente) algo incoherente con el contenido de la norma.

El manejo de las cifras correspondientes al *territorio INSALUD* tiene mayores dificultades. El documento "Recursos económicos del Sistema Nacional de Salud. Datos y cifras 2003" elaborado por el Ministerio de Sanidad y Consumo permite acceder a las cifras de gasto total en 2001 (10.732,66 millones⁶⁰) pero no aclara su distribución entre gasto corriente y de inversión. Cabría la posibilidad de que una parte del gasto en algún territorio realizado en el año citado tuviera la consideración de extraordinario, lo cual distorsionaría la comparación del valor transferido, que pretende recoger, por lo menos en teoría, el gasto habitual de la prestación sanitaria de la Seguridad Social en cada territorio.

La comparación entre los resultados obtenidos con los dos modelos en su último y primer año de aplicación (2001 y 2002) necesita también actualizar los valores de ambos a euros constantes de uno de los ejercicios. En este ejercicio se ha actualizado a valores de 2002 todas las cifras para lo cual se utiliza el índice de evolución del PIB en 2002 a precios de mercado.

COMPARACIÓN SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA AÑOS 2001 Y 2002 (SUPUESTO 3)



Con estas hipótesis de trabajo, los recursos totales del sistema crecen (+1,9%) en relación al anterior modelo. Las Comunidades de Castilla y León y Galicia obtienen menos recursos en 2002 después de aplicar el nuevo sistema (-0,9% y -0,2%) que de haberse prorrogado el anterior y el gasto ejecutado por el INSALUD en su territorio debidamente actualizados con el índice de evolución del PIB. La Comunidad de la Rioja es el territorio más beneficiado con el cambio de modelo (+9,5%), seguido de Madrid (+5%). Las Comunidades Autónomas de Canarias, Extremadura, Cantabria y Baleares superan el 3% de ganancia y, el resto mejoran su posición pero en un porcentaje inferior.

⁶⁰ La dotación inicial establecida por el INSALUD en su presupuesto para la gestión directa fue de 11.016 millones.

Como se ha comentado, la asistencia sanitaria está integrada en el nuevo modelo pero es posible analizar su evolución de forma desagregada, siempre con las precisiones mencionadas en párrafos anteriores sobre la categoría del gasto del INSALUD ejecutado en 2001. El gasto total en asistencia sanitaria crece después de finalizar el proceso de transferencias (+2,2%) pero la distribución es desigual. La Comunidad Autónoma de Asturias (-1%), Murcia (-0,9%) y en menor medida Andalucía y Cataluña (-0,5% y -0,4% respectivamente) perciben algo menos con el nuevo modelo, algo difícil de entender para las dos últimas conocida la salvaguarda del propio sistema. Por el contrario, La Rioja (+22%) y Baleares (+13,5%) son los territorios más beneficiados. Las posiciones de Madrid (+7,5%) y Cantabria (+6,9%) también se ven mejoradas significativamente. El resto de los territorios se ven también beneficiados con el nuevo modelo pero en porcentajes más modestos.

**ASISTENCIA SANITARIA
COMPARACIÓN AÑOS 2001 Y 2002 (SUPUESTO 3)**

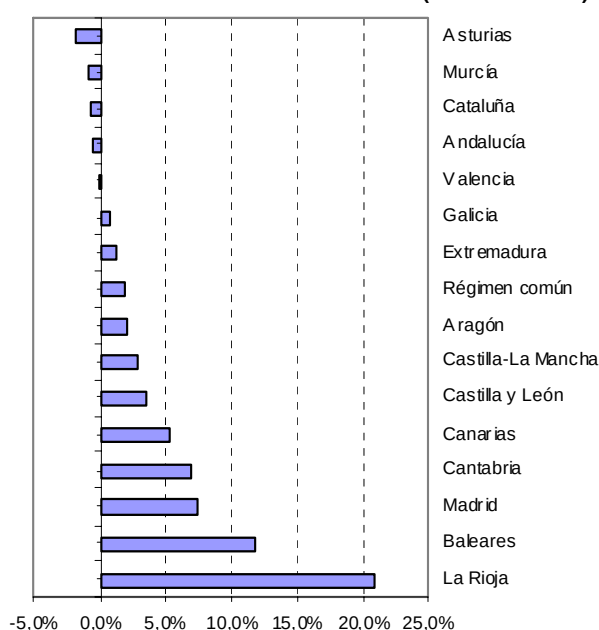


ILUSTRACIÓN 41

COMPARACIÓN SISTEMA FINANCIACIÓN AUTONÓMICO EN LOS EJERCICIOS 2001 Y 2002

SUPUESTO 3	2001					2002		Diferencia después actualizar 2001 con evolución PIB en 2002	
	Financiación autonómica sin sanidad	Sanidad en sistema financiación	Sanidad territorio INSALUD	Total financiación autonómica	Total financiación actualizado con PIB 2002	Financiación total	Financiación sanidad	Total sistema de financiación	Asistencia sanitaria
Andalucía	6.952,65	5.087,49		12.040,13	12.862,47	12.938,19	5.409,45	0,6%	-0,5%
Aragón	1.207,59		904,10	2.111,69	2.255,92	2.316,86	990,90	2,7%	2,6%
Asturias	968,27		858,61	1.826,88	1.951,66	2.007,05	908,16	2,8%	-1,0%
Baleares	708,98		512,95	1.221,93	1.305,39	1.346,68	622,19	3,2%	13,5%
Canarias	1.751,85	1.132,69		2.884,54	3.081,55	3.195,46	1.274,10	3,7%	5,3%
Cantabria	576,64		431,17	1.007,81	1.076,64	1.114,48	492,40	3,5%	6,9%
Castilla y León	2.799,28		1.754,80	4.554,08	4.865,12	4.823,55	1.957,86	-0,9%	4,4%
Castilla-La Mancha	1.761,43		1.218,05	2.979,48	3.182,97	3.261,94	1.342,83	2,5%	3,2%
Cataluña	5.821,24	4.581,74		10.402,98	11.113,51	11.266,07	4.875,34	1,4%	-0,4%

(Sigue.)

(Continuación.)

SUPUESTO 3	2001					2002		Diferencia después actualizar 2001 con evolución PIB en 2002	
	Financiación autonómica sin sanidad	Sanidad en sistema financiación	Sanidad territorio INSALUD	Total financiación autonómica	Total financiación actualizado con PIB 2002	Financiación total	Financiación sanidad	Total sistema de financiación	Asistencia sanitaria
Extremadura	1.197,32		776,53	1.973,85	2.108,66	2.185,15	844,37	3,6%	1,8%
Galicia	2.937,44	1.949,46		4.886,90	5.220,67	5.208,76	2.115,07	-0,2%	1,6%
La Rioja	289,81		189,41	479,22	511,95	560,73	246,79	9,5%	22,0%
Madrid	4.433,69		3.298,12	7.731,81	8.259,89	8.675,74	3.788,04	5,0%	7,5%
Murcia	974,30		788,92	1.763,22	1.883,64	1.897,04	835,60	0,7%	-0,9%
C. Valenciana	3.346,25	2.852,06		6.198,31	6.621,65	6.780,41	3.046,85	2,4%	0,0%
Total Comunidades Régimen común	51.330,15	15.603,44	10.732,66	62.062,81	66.301,70	67.578,08	28.749,96	1,9%	2,2%

Fuente: Elaboración propia bajo las siguientes hipótesis:

- Gasto total de 2001.
- Gasto INSALUD en 2001 en los territorios sin transferencia sanitaria.
- Actualización del gasto de 2001 a euros de 2002 utilizando el índice de evolución del PIB nominal.

7. DEUDA EN CIRCULACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El endeudamiento de las Administraciones Públicas españolas fue en 2004 equivalente al 49,2% de su PIB (389.322 millones de euros) y aunque creció en volumen absoluto (+11.574 millones) su evolución en ese ejercicio continuó la tendencia decreciente iniciada en 1996 cuando se la compara con la riqueza nacional anual (-1,5 puntos del PIB en 2002).

La distribución de la deuda por administraciones refleja un fuerte descenso en los últimos años (1996-2004) de la carga de la Administración Central (del 57,7% al 41,1% del PIB) y una situación estable en la deuda de las Comunidades Autónomas (6,6% del PIB) y de las Corporaciones Locales (3,2% del PIB). La evolución de la deuda autonómica, no obstante, muestra en el último año un repunte equivalente a ocho décimas del PIB estatal que rompe la tendencia descendente mantenida entre 1996 y 2003.

La financiación de la deuda en circulación costó a la Administración Central en 2004 el equivalente al 2,3% del PIB, un porcentaje inferior en un punto al de 2000 gracias a la intensa bajada en los tipos de interés y el menor peso de la deuda sobre el PIB, consecuencia del saneamiento de sus finanzas y el aceptable ritmo de crecimiento de la economía española.

El coste de los gastos financieros para las Comunidades Autónomas ascendió al 0,26% del PIB nacional, con un peso todavía reducido dentro su presupuesto (1,7% del total).

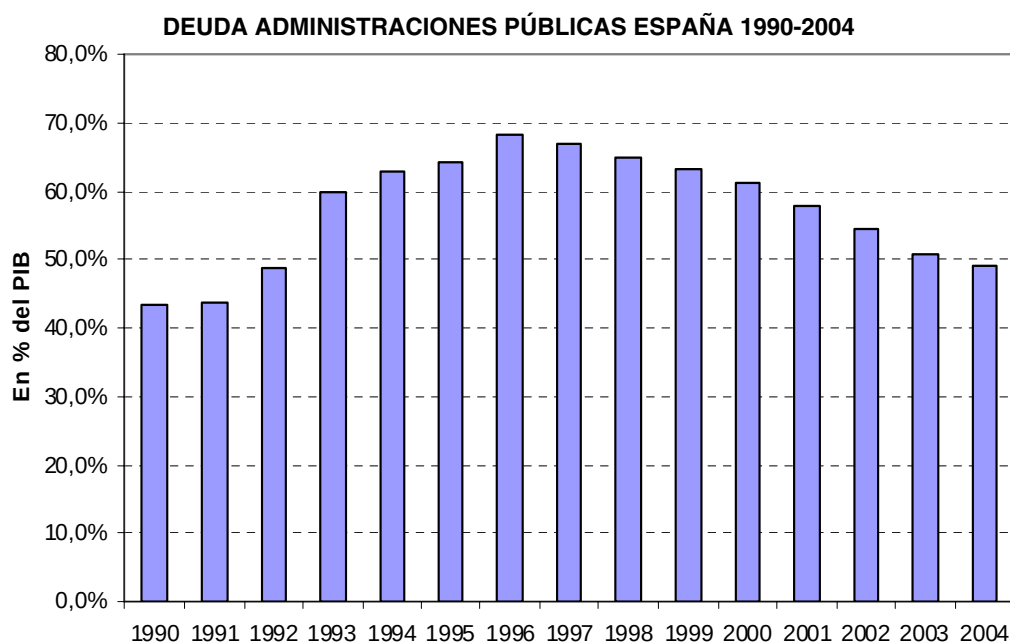
El análisis más detallado de la deuda autonómica (51.917 millones) refleja una elevada disparidad por Comunidades Autónomas. La Comunidad de Cataluña concentra la mayor cuantía en volumen absoluto (12.230 millones), seguida de la Comunidad Valenciana (9.345 millones) y Madrid (8.976 millones). La comparación del volumen de deuda en relación con el PIB del territorio, un acercamiento más cualitativo a la realidad, sitúa a la Comunidad Valenciana, de lejos, como la más endeudada (12,1% de su PIB). Le sigue a alguna distancia Cataluña (8,3% de su PIB), Galicia (7,7% de su PIB), Andalucía (6,7% de su PIB) y Madrid (6,5% de su PIB).

DEUDA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS

	Estado	Seguridad Social	Administración Central	Comunidades Autónomas	Corporaciones Locales	Administraciones Territoriales	Total Administraciones Públicas
Millones de euros							
1990	114.347	0	114.347	0	0	20.620	134.966
1991	123.678	0	123.678	0	0	26.037	149.715
1992	148.333	0	148.333	0	0	30.626	178.958
1993	194.309	0	194.309	0	0	34.739	229.048
1994	213.562	0	213.562	0	0	40.601	254.163
1995	233.891	2.532	236.423	25.936	17.939	43.875	280.298
1996	265.020	2.993	268.013	29.747	18.902	48.649	316.662
2000	312.837	1.663	314.500	38.337	20.172	58.509	373.009
2001	312.764	1.536	314.300	40.727	20.740	61.467	375.767
2002	314.752	1.409	316.161	41.777	22.074	63.851	380.012
2003	309.576	1.282	310.858	43.467	23.243	66.710	377.568
2004	323.900	1.100	325.000	51.917	25.000	65.422	389.322
%							
1990	36,6%					6,6%	43,2%
1991	36,1%					7,6%	43,7%
1992	40,2%					8,3%	48,5%
1993	50,9%					9,1%	60,0%
1994	52,6%					10,0%	62,6%
1995	53,4%	0,6%	54,0%	5,9%	4,1%	10,0%	64,0%
1996	57,1%	0,6%	57,7%	6,4%	4,1%	10,5%	68,2%
2001	47,9%	0,2%	48,1%	6,2%	3,2%	9,4%	57,5%
2002	45,1%	0,2%	45,3%	6,0%	3,2%	9,1%	54,4%
2003	41,6%	0,2%	41,7%	5,8%	3,1%	9,0%	50,7%
2004	40,9%	0,1%	41,1%	6,6%	3,2%	8,3%	49,2%

Deuda elaborada según la metodología de protocolo de déficit excesivo.

Fuente: Boletín Estadístico Banco de España. Administraciones Públicas.



DEUDA ACUMULADA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (PROTOCOLO DE DÉFICIT EXCESIVO)

	En millones de euros						% en 2004	Tasa anual 1996-2004
	1996	2000	2001	2002	2003	2004		
Andalucía	5.432	6.894	7.113	7.110	7.113	7.417	4,3%	4,0%
Aragón	733	935	934	1.084	1.107	1.135	2,5%	5,6%
Asturias	432	605	653	817	865	802	-7,3%	8,0%
Baleares	265	369	370	466	605	990	63,6%	17,9%
Canarias	1.002	844	918	850	1.021	1.197	17,2%	2,2%
Cantabria	157	227	259	272	303	377	24,4%	11,6%
Castilla y León	883	1.086	1.260	1.344	1.424	1.451	1,9%	6,4%
Castilla-La Mancha	471	603	605	784	807	1.057	31,0%	10,6%
Cataluña	7.561	9.412	9.614	9.550	9.666	12.230	26,5%	6,2%
C Valenciana	3.138	5.880	6.527	6.875	7.692	9.345	21,5%	14,6%
Extremadura	525	613	711	782	783	783	0,0%	5,1%
Galicia	2.334	3.019	3.080	3.130	3.157	3.265	3,4%	4,3%
La Rioja	121	140	156	148	164	195	18,9%	6,1%
Madrid	3.321	4.728	5.958	6.279	6.191	8.976	45,0%	13,2%
Murcia	551	608	680	660	618	748	21,0%	3,9%
Régimen común	26.926	35.963	38.838	40.151	41.516	49.968	20,4%	8,0%
Navarra	777	648	646	643	643	646	0,5%	-2,3%
País Vasco	2.044	1.734	1.243	984	1.084	1.303	20,2%	-5,5%
Total	29.747	38.345	40.727	41.778	43.243	51.917	20,1%	7,2%

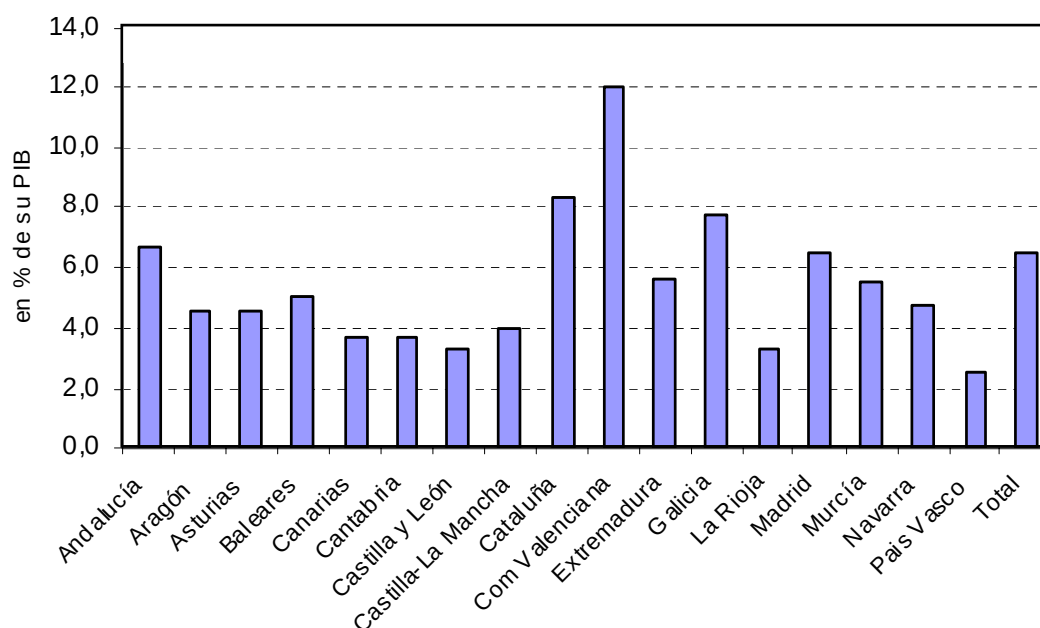
Fuente: Boletín estadístico del Banco de España.

DEUDA COMUNIDADES AUTÓNOMAS % PIB PROPIO

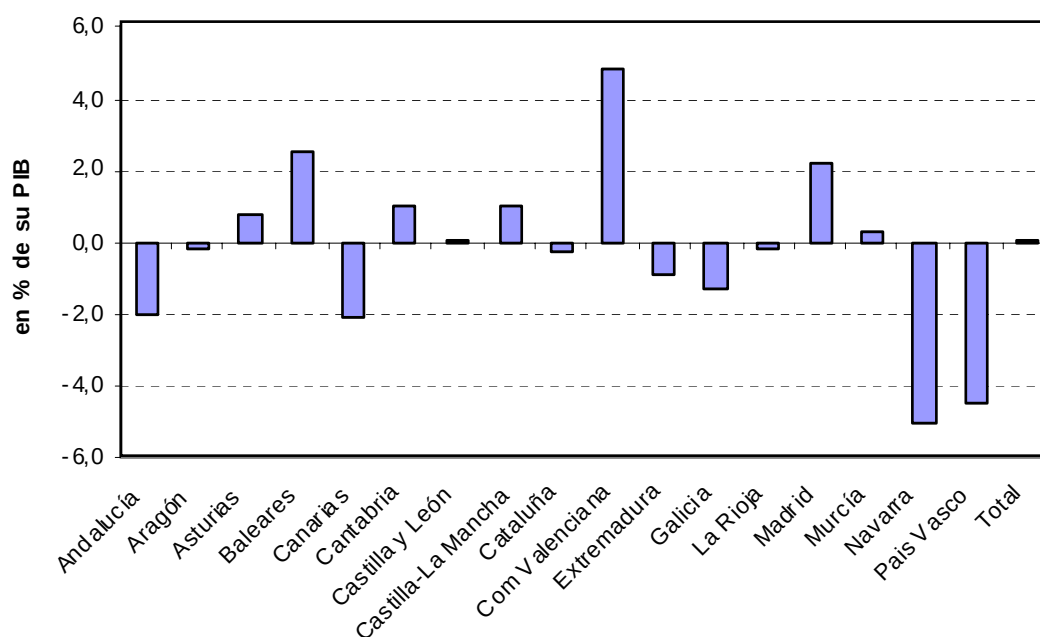
	1996	2003	2004	1996-2004
Andalucía	8,7	7,3	6,7	-2,0
Aragón	4,8	4,8	4,6	-0,2
Asturias	3,9	5,2	4,6	0,7
Baleares	2,5	3,3	5,0	2,5
Canarias	5,7	3,4	3,7	-2,0
Cantabria	2,7	3,2	3,7	1,0
Castilla y León	3,2	3,4	3,3	0,1
Castilla-La Mancha	2,9	3,2	3,9	1,0
Cataluña	8,6	7,1	8,3	-0,3
C. Valenciana	7,2	10,6	12,1	4,9
Extremadura	6,5	6,2	5,6	-0,9
Galicia	9,0	8,0	7,7	-1,3
La Rioja	3,4	3,0	3,3	-0,1
Madrid	4,3	4,8	6,5	2,2
Murcia	5,2	3,5	5,5	0,3
Régimen común				
Navarra	9,8	5,1	4,8	-5,0
País Vasco	7,0	2,3	2,6	-4,4
Total	6,4	5,8	6,5	0,1

Fuente: Boletín estadístico del Banco de España.

DEUDA COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN % DE SU PIB



EVOLUCIÓN DEUDA AUTONÓMICA 1996-2004



Las cifras de endeudamiento en 2004 aportan información muy interesante sobre la posición financiera de las Haciendas Autonómicas. La tasa de crecimiento de la deuda autonómica en el año mencionado es muy elevada (+20,1% sobre 2003; +8.674 millones; 1,1% del PIB nacional) y está muy lejos del saldo presupuestario presentado oficialmente (0,2% del PIB nacional). La divergencia en las cifras refleja que los Gobiernos Autonómicos están también utilizando mecanismos de *contabilidad creativa* para sustentar su funcionamiento en una muestra de comportamiento que pretende eludir su reflejo en el presupuesto. El resultado es muy probablemente consecuencia de la concesión de préstamos desde las Comunidades Autónomas a terceros (activos financieros), sociedades públicas habitualmente, para financiar proyectos que posiblemente éstas empresas no dispongan de capacidad para devolver la deuda en la que incurren. Esta conducta aunque ha sido corregida parcialmente en el último año, sigue siendo utilizada por el Gobierno Central en su gestión del presu-

puesto genera un crecimiento del volumen absoluto de la deuda que empaña la necesaria transparencia y rigor de la contabilidad pública. De seguir por este camino, en un futuro próximo la variable a seguir será la deuda acumulada y no el saldo del presupuesto por operaciones no financieras⁶¹.

La tasa de crecimiento de la deuda en 2004 ha sido espectacular en la Comunidad de Baleares (+63,6%) y en la de Madrid (+45,0%). Sin alcanzar estos porcentajes, tampoco son coherentes con el saldo presupuestario las cifras de Castilla-La Mancha (+31,0%), Cataluña (+26,5%), Cantabria (+24,4%), Comunidad Valenciana (+21,5%) y Murcia (21,0%). Las Comunidades de Asturias, Extremadura, Castilla y León, Aragón, Galicia y Andalucía presentan una evolución más coherente con el saldo presupuestario presentado.

En las Comunidades forales, el País Vasco acumula también un fuerte incremento de deuda en 2002 (20,2%) mientras Navarra mantiene su volumen e, incluso, lo reduce en términos reales.

El análisis de la tasa anual acumulativa en un periodo temporal más largo (1996-2004) muestra una tendencia muy intensa a incrementar la deuda en Baleares (17,9%), en la Comunidad Valenciana (14,6%), en Madrid (13,2%), Cantabria (11,6%) y Castilla-La Mancha (10,6%). Las Comunidades forales tienen una tasa anual de crecimiento negativa (-2,3% y -5,5% en Navarra y País Vasco). De las de Régimen Común, la Comunidad de Canarias es la que presenta un mejor resultado (tasa anual del 2,2%), seguida de Murcia (3,9%) y Andalucía (4,0%).

Como consecuencia de esta evolución, la deuda en relación al PIB ha crecido en el periodo 1996-2004 de manera muy intensa en la Comunidad Valenciana (4,9 puntos del PIB) y algo menos en Baleares (2,5 puntos del PIB), Madrid (2,2 puntos), Castilla-La Mancha (1 punto) y Cantabria (1 punto). El mayor descenso del peso de la deuda en relación al PIB está localizado en Navarra y País Vasco (-5 y -4,4 puntos) ayudados en buena medida por el privilegiado sistema de financiación del que disponen en comparación con el resto del estado. Entre las de Régimen Común ha descendido bastante el peso de la deuda en Andalucía y Canarias (-2 puntos del PIB). Las Comunidades de Galicia, Extremadura, Aragón y Cataluña también reducen el peso en relación a la riqueza creada en su territorio.

8. CONCLUSIONES

8.1. En Estado de las Autonomías persisten los desequilibrios territoriales

Una de las principales funciones de un gobierno preocupado por el progreso de los ciudadanos es mejorar la capacidad de crecimiento económico y conseguir una distribución más equilibrada de la riqueza, tanto a nivel personal como entre las distintas partes que componen el territorio común. Las políticas públicas juegan un papel importante en la solución de los desequilibrios territoriales y personales, gastando de forma eficiente los recursos económicos suficientes para afrontar ese reto, que además deberían haber sido obtenidos mediante un reparto justo de los esfuerzos entre los ciudadanos (equidad horizontal, vertical y territorial en el sistema tributario).

El objetivo de crecimiento económico medido, en términos agregados, debe estar acompañado de un avance más intenso del mismo en los territorios menos favorecidos, para lo que es imprescindible ampliar sus infraestructuras y mejorar el tejido productivo, sin descuidar la capacidad de crecimiento de los territorios más avanzados. En paralelo, el crecimiento de la riqueza debe estar acompañado de la garantía de todos los ciudadanos con necesidades parecidas de acceder a un nivel similar de servicios públicos realizando un esfuerzo fiscal semejante. El acceso a esta renta en especie prestada a través de los bienes y servicios públicos (sanidad, educación, pensiones, vivienda, servicios sociales, transporte, etc.) además de mejorar la igualdad de oportunidades de las perso-

⁶¹ La información disponible de los presupuestos autonómicos de 2005 confirma el uso de forma incluso más intensa de la actividad extra-presupuestaria, por lo menos en los casos de la Comunidad de Madrid (1.454 millones) y Cataluña (3.514 millones).

nas para afrontar en mejores condiciones el futuro, mejora la renta efectiva compensando en parte o, totalmente, la peor distribución inicial de la misma.

En el estado español subsisten diferencias territoriales en la distribución de la renta, medida tanto entre las Comunidades Autónomas (Madrid: 129 y Extremadura: 70) como dentro de cada una de las mismas. Estas diferencias en el desarrollo regional son extensibles a la mayoría de los países avanzados. Los problemas y retos compartidos por buena parte de las naciones, se desenvuelven en el caso español en un territorio común donde conviven diferentes gobiernos y administraciones, con una peculiar distribución de competencias. De acuerdo al pacto político constitucional de construir el Estado de las Autonomías, todas las Administraciones deben involucrarse en esta tarea (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales), debiendo contar con los medios necesarios para ejercer sus derechos y también para poder responder ante los ciudadanos de sus obligaciones.

La Constitución Española establece tres principios básicos que afectan al modelo de estado: la igualdad de derechos y deberes de los españoles, la solidaridad entre ellos y el derecho a la autonomía de los territorios que conforman el Estado. La actual distribución territorial del sistema fiscal, donde los Gobiernos Autonómicos administran con amplia capacidad de decisión el 30,9% del gasto público (2004), casi el doble de la Administración Central si no se tiene en cuenta Seguridad Social, ofrece motivos para considerar cumplido el mandato constitucional de construir un modelo de estado descentralizado donde las Comunidades Autónomas juegan un papel muy destacado.

Las modificaciones aprobadas en los últimos veinticinco años han creado una compleja estructura territorial de ingresos y gastos públicos, poco y mal conocida por la ciudadanía, de la que no es disparatado afirmar sólo es accesible a las personas muy expertas en la materia. Este desconocimiento poco combatido por los responsables políticos, se ha consolidado como una seria restricción en el debate de los temas relacionados con el modelo de estado y permite, en más ocasiones de las deseables, conductas demagógicas apoyadas en argumentos muy poco rigurosos o directamente inexistentes. Por otro lado, las excesivas tensiones y disputas que persisten entre administraciones, las distorsiones que entorpecen el correcto funcionamiento de un mercado único en todo el territorio estatal y la aparición de problemas de equidad, abren dudas razonables para encontrar el mismo grado de satisfacción en el funcionamiento del modelo de Estado cuando se evalúa desde un prisma global.

8.2. Deficiencias en el actual sistema de financiación autonómico

El actual sistema de financiación de Régimen Común puesto en marcha a partir de 2002, después de ser refrendado por todas las Comunidades Autónomas en su definición inicial y posteriormente votado por unanimidad en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, pone de manifiesto los avances realizados desde 1978 en materia autonómica pero sus resultados reflejan también las incoherencias del procedimiento empleado, y vienen a añadirse a la discriminación provocada por el régimen foral.

De la información oficial de 2002, se desprende que el cambio en el sistema autonómico de financiación estuvo acompañado de un ejercicio previo de cálculo del coste necesario para facilitar a todos los ciudadanos españoles un determinado nivel en las políticas transferidas, cualquiera que fuera su lugar de residencia (nivel estatal garantizado de referencia). Utilizando un lenguaje especializado, el modelo se aprobó sin realizar la necesaria “nivelación” para que los distintos gobiernos territoriales pudieran prestar un nivel similar de servicios públicos, siempre que realizaran el mismo esfuerzo fiscal y actuaran con un nivel de eficiencia similar. El ejercicio de nivelación evitaría que factores externos a la responsabilidad del gobierno territorial imposibiliten a los ciudadanos el acceso a servicios públicos con una calidad equiparable después de que las subvenciones niveladoras se distribuyan en proporción inversa a la capacidad fiscal de las regiones y en proporción directa a sus necesidades de gasto normativo.

A falta de este ejercicio, imprescindible pero nunca realizado desde el inicio del Estado de las Autonomías, el coste global de las políticas transferidas ha sido nuevamente pactado utilizando como base la situación resultante de las negociaciones acumuladas en el anterior cuarto de siglo. El resultado es, por tanto, mezcla del criterio de “coste efectivo”, no siempre calculado con el rigor ade-

cuado al no disponer de los instrumentos metodológicos necesarios en ese momento histórico, de las prisas por acceder a la transferencia, o de “acuerdos políticos” alcanzados por la necesidad provocada por una determinada aritmética parlamentaria.

El dilatado proceso de negociaciones ha devenido en multitud de casos particulares, con cantidades financieras específicas (principio de *status quo*) no demasiado ajustadas a condiciones objetivas de reparto de aplicación general. El respeto a las condiciones previas se ha mantenido en el último acuerdo al no querer asumir el riesgo de introducir modificaciones que perjudicaran a ninguna de las Comunidades Autónomas.

Las cifras del primer año de aplicación del vigente sistema de financiación ha puesto de manifiesto también una cierta falta de transparencia ante la opinión pública de los resultados alcanzados en la práctica. La diferencia entre el coste anunciado y el verdaderamente pactado es elevada (4.086,71 millones de euros en 2002: el 0,58% del PIB). Si bien una parte de la desviación viene explicada por la actualización de los índices de referencia entre el año base (1999) y el primer ejercicio de aplicación del sistema (2002) y la inclusión de las competencias no comunes incluidas en el sistema, a la espera de poder conocer con detalle su grado de incidencia, hay motivos para pensar que las negociaciones bilaterales desarrolladas con posterioridad a la firma del Acuerdo en julio de 2001, también incidieron en una distribución final no demasiado coherente con los criterios objetivos de reparto incluidos en el sistema.

Aún cuando no se disponga de un punto de partida cuantitativo adecuado en el valor total de las políticas autonómicas, los criterios de reparto territorial del coste global que recoge la fórmula incluida en el modelo son sólidos o, como mínimo, razonables. El uso de la población como criterio general, corregida con el envejecimiento y la insularidad en el capítulo de asistencia sanitaria y de servicios sociales, es una elección que reúne ventajas de simplicidad y coherencia.

La aparición de los resultados oficiales en 2002 desvirtúa la fórmula base del modelo y demuestra la excesiva influencia de variables catalogadas inicialmente como residuales introducidas en la etapa bilateral. En la práctica, las modulaciones, el respeto de la situación anterior (*status quo*) y los fondos específicos llevan a un resultado final en la distribución territorial discutible en términos de equidad.

Los factores no objetivos, y por tanto, discrecionales explicarían las excesivas diferencias en la financiación por habitante (2002) que permiten a algunas Comunidades Autónomas obtener cantidades muy superiores a la media estatal, totalmente incoherentes con los criterios de distribución del propio sistema (Cantabria: 118,6, Extremadura: 117,5 y La Rioja: 114,9 sobre índice 100 para la media estatal). La distancia de recursos por habitante de 33,4 puntos entre el primer y el último receptor (Cantabria y Baleares respectivamente) refleja que el Fondo de Suficiencia supera su función en el modelo: instrumento de solidaridad que sirve para garantizar a todos los territorios los recursos necesarios para prestar el nivel asegurado por el Estado de bienes y servicios transferidos. La amplitud en las desviaciones no se explican tampoco por las diferencias territoriales en el porcentaje de población mayor de sesenta y cinco años, ni por la insularidad, ni las diferencias en superficie, al ser todas ellas variables con una ponderación reducida en la fórmula de distribución territorial de los recursos.

La información disponible referida a 2002 permite afirmar que la asignación de recursos a la asistencia sanitaria no es la causa de las deficiencias de equidad del modelo, con excepción de Cantabria y La Rioja donde la sobrevaloración de esta política en relación a los criterios de distribución territorial del modelo, incide de forma significativa en su financiación total.

No es lógico ni aceptable que algunos territorios reciban una financiación superior no apoyada en criterios objetivos para la prestación de las mismas políticas (tramo autonómico); menos aún que la diferencia pueda alcanzar hasta una tercera parte en los dos extremos de la relación. Los resultados en 2002 demuestran que el modelo de financiación aprobado cuenta con un sólido componente de solidaridad en el año base (equilibrio estático) concretado en el Fondo de Suficiencia, sustitutivo del papel jugado en el sistema anterior por la fórmula de la Participación en los Ingresos del Estado (PIE), pero *las amplias diferencias en los resultados territoriales obtenidos en la financiación de las políticas autonómicas ponen en cuestión su equidad*, uno de sus principales objetivos, con el subsiguiente peligro de deslegitimación social y político del sistema.

La otra conclusión tiene que ver con el uso de los Gobiernos Autonómicos de su capacidad normativa en los impuestos propios que giran sobre la renta. Ninguna Comunidad Autónoma ha elevado los tipos de gravamen de la tarifa autonómica del IRPF (33% del total), su instrumento de recaudación más potente. En sentido contrario, la mayor parte ha utilizado su amplia competencia normativa para reducir los ingresos propios al introducir más deducciones en la cuota del impuesto. Esta conducta ha estado acompañada de múltiples promesas de reducción cuando no eliminación del Impuesto de Sucesiones.

En cuanto a los impuestos indirectos, algunas de las Comunidades Autónomas la mayor parte ha incrementado el Impuesto sobre Transmisiones y algunas han utilizado parcialmente su capacidad normativa en el Impuesto Minorista por Venta de Hidrocarburos, el denominado de manera incorrecta céntimo sanitario. En resumen, el uso de la capacidad normativa autonómica sobre las fuentes de ingreso no ha sido aprovechado para conseguir más recursos financieros y cuando las Comunidades Autónomas se han decidido a hacerlo han actuado siempre subiendo los impuestos sobre el consumo, aquellos que se perciben menos por los ciudadanos, y disminuyendo los impuestos sobre la renta, los más visibles electoralmente.

La estructura interna promedio de los presupuestos autonómicos puede definirse como bastante dependiente de recursos ajenos, es decir, con una autonomía fiscal todavía limitada. Los Gobiernos Autonómicos son responsables parciales de este resultado con las decisiones sobre sus impuestos propios pero la insuficiente autonomía fiscal está también provocada por el elevado protagonismo dentro del conjunto de los ingresos de la asignación territorial de un porcentaje de los impuestos sobre el consumo sobre los que no tienen capacidad normativa.

Los datos oficiales del primer ejercicio en el que se aplicaba el nuevo modelo de financiación no permite una valoración global positiva: se mantiene un excesivo margen de discrecionalidad en la distribución territorial de los recursos, saltándose los criterios objetivos marcados en el sistema y el avance en corresponsabilidad fiscal es limitado. En paralelo, la ausencia de un ejercicio creíble de valoración del coste de los bienes y servicios autonómicos sigue provocando críticas a la suficiencia del sistema, con especial atención en la asistencia sanitaria. Esta conclusión deja en mal lugar a los responsables de la implantación del nuevo modelo quienes, a pesar de disponer de una posición cómoda de mayoría absoluta de su partido en las Cortes Generales, renunciaron a afrontar las reformas estructurales en un tema capital como es la financiación autonómica, perdiendo una buena oportunidad de avanzar en la solución del problema. Su conducta, nada cercana al interés general, estuvo agravada por haber presentado como resuelto ante la opinión pública algo que la práctica ha demostrado que está sin solucionar.

El sistema autonómico de financiación no agota las políticas de gasto de los Gobiernos Autonómicos, que cuentan además con ingresos adicionales, entre los que destacan los de la Unión Europea. La incidencia de las políticas regionales comunitarias no es despreciable y los fondos estructurales gestionados directamente por las Comunidades Autónomas suponen una aportación significativa en sus políticas de inversión, pero es la Política Agrícola Comunitaria la que tiene el mayor impacto en aquellos territorios donde están ubicados las explotaciones (Extremadura, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Andalucía). La suma de ambas políticas aumenta sensiblemente los recursos disponibles en el presupuesto por determinadas regiones hasta un punto, que si bien está justificado por el carácter regional de las políticas comunitarias, es decir dirigidas a las regiones menos desarrolladas, podría sustentar protestas de aquéllas no beneficiadas al analizar los recursos por habitante de los presupuestos autonómicos.

La reciente ampliación de la Unión Europea construye un horizonte de drástica disminución de los Fondos Estructurales recibidos por las regiones españolas, pero no es así para las ayudas agrícolas que si bien pueden reformarse parece difícil que disminuyan tan sensiblemente y, por tanto, seguirán alimentando el nivel de recursos por habitante de las regiones receptoras.

8.3. Soluciones generales y particulares

Las deficiencias enumeradas mantienen en primer plano la polémica sobre la financiación de las Comunidades Autónomas, una crítica extendida en algunas ocasiones a la distribución de funciones entre administraciones, que cuestiona implícitamente el actual modelo de estado. Ante los

problemas constatados han aparecido diferentes propuestas, algunas de aplicación global y otras específicas. Una de carácter global es la solicitud de una nivelación utilizando como referente la mayor financiación por habitante de las existentes en la actualidad (igualación por arriba), una opción que permitiría ganar a todas las Comunidades Autónomas con excepción de aquella que ya recibe esos recursos. Esta alternativa tiene como primera dificultad su elevado coste: en 2002 ascendía a 12.543,89 millones (1,8 puntos del PIB).

La pregunta que aparece inmediatamente se refiere a qué administración debe aportar los nuevos y cuantiosos recursos: si debe ser la Administración Central, transfiriendo parte de los suyos, o las Comunidades Autónomas, elevando sus impuestos propios para después recalculer el Fondo de Suficiencia. La menor presión fiscal española comparada con la media comunitaria permitiría una operación de estas características, pero hay serias dudas de que los gobiernos la asuman en un momento como el actual en el que está de moda prometer bajadas de impuestos a sus gobernados. La alternativa de solicitar más transferencias al Estado, en dinero o en proporción de sus impuestos, tiene el inconveniente de limitar el grado de intervención de éste con las políticas públicas de su competencia, salvo que asuma íntegramente el coste político de una subida del tramo estatal de impuestos para pagar las mayores prestaciones de los bienes y servicios de competencia autonómica. Una alternativa sin duda bastante peculiar, no solo conocida la distribución de funciones entre niveles de gobierno sino más aún cuando se conoce que la Administración Central (sin la Seguridad Social) dispone de un volumen reducido de recursos sobre los que pueda tener capacidad de decisión propia. Una débil posición agravada por las deficiencias en las políticas de su competencia que requerirían de recursos adicionales a los utilizados en 2005 (Seguridad Ciudadana, Defensa, Infraestructuras, I + D + i, Vivienda, ...).

La petición de soluciones específicas parte siempre de los territorios con mayor nivel de desarrollo, los más ricos, y suele estar apoyada en el concepto de balanza fiscal, de manera que a partir de un saldo desfavorable obtenido como diferencia entre las aportaciones de las personas físicas y jurídicas al sistema tributario realizadas por sus residentes y las políticas públicas desarrolladas en su territorio, demandan un modelo de financiación especial que equilibre el resultado. Sus defensores atribuyen al territorio el origen de la aportación, cuando la obligación y la cuantía de la tributación recae sobre la persona física o la sociedad mercantil según su nivel de renta.

El objetivo buscado por quienes utilizan este concepto podía ser un aumento en su territorio de las políticas de la Administración Central; sin embargo, habitualmente, la propuesta pretende más bien rebajar de forma severa las aportaciones a la caja colectiva de una determinada región o nacionalidad, lo que en definitiva implica negar un determinado territorio común como lugar donde se deben desarrollar las políticas públicas, para cambiarlo por otro distinto. Un planteamiento de corte nacionalista poco afín a la ideología progresista, si se asume el estado español como territorio común donde se desarrolla la actividad social, política y económica, tal y como recoge la Constitución Española.

La solución de establecer un límite a la aportación realizada a la caja común es en la práctica una fórmula corregida del sistema foral, con las mismas consecuencias para el interés general, aunque su impacto pueda ser inferior dependiendo de la cuantía y/o porcentaje donde se establezca el límite. Su aplicación limita la capacidad de redistribuir la renta tanto en la función directa de la Administración Central con sus políticas propias, como en la realizada de forma indirecta al mantener en todos los territorios el nivel garantizado en las políticas autonómicas. Aceptar una fórmula de estas características a alguna región o nacionalidad tendría un efecto contagio inmediato en todas aquellas con saldo negativo en su balanza fiscal, multiplicando el efecto negativo en la capacidad del Estado para desarrollar sus políticas.

El negativo efecto de las disparidades en las Comunidades Autónomas de Régimen Común está, no obstante, lejos del provocado por los sistemas forales que con su metodología actual, disponen de como mínimo un cuarenta por ciento más de recursos por habitante que la media de las Comunidades Autónomas de Régimen Común (País Vasco: 142 y Navarra: 139 sobre índice 100 para las de Régimen Común⁶²). El motivo es su ausencia de aportaciones a las políticas regionales o

⁶² DE LA FUENTE. *Op citada*. Utilizando el criterio de Impuestos concertados deducido el cupo comparado con recursos sistema de financiación Régimen Común en 2002, el resultado aumenta a 209,0 en el País Vasco y 199,2 en Navarra sobre un índice 100 en el territorio de Régimen Común.

de solidaridad desarrolladas por el Gobierno de la Nación en el territorio estatal. Por este motivo, se deberían introducir reformas significativas, de modo que País Vasco y Navarra asumieran la cuota de aportación a todas las tareas comunes adecuada a su posición económica en el estado.

Esta decisión es perfectamente coherente con el respeto a los derechos forales históricos que no tienen por qué interpretarse de la forma que se hace en la actualidad. De esta forma, el proceso de convergencia debería venir dado por un acercamiento de las comunidades forales a las de régimen común y no al contrario. La extensión del número de territorios incluidos en el sistema foral, en su actual versión o corregida, sería incoherente con el modelo de estado concebido en el pacto constitucional cuya filosofía pivota alrededor de un sistema común con dos excepciones. Una decisión adoptada en su momento de forma colectiva y que de ser modificada, por tanto, debería contar con el mismo grado de consenso.

8.4. Algunas líneas de reforma

Las deficiencias y limitaciones enumeradas del sistema de financiación muestran la necesidad de introducir reformas para subsanarlas, por lo menos en parte. La decisión puede ser introducir pequeñas reformas sobre el modelo actual o afrontar un cambio más estructural que permita aplicar el conocimiento acumulado en el anterior cuarto de siglo.

Los sistemas federales, también los descentralizados como el español que en la práctica cumple con los criterios de un estado federal, implican repartos de poder y, como es conocido, la convivencia de varias administraciones incorpora siempre una dosis de conflicto en el reparto de sus funciones y en la valoración financiera de las mismas. Esos motivos convierten en muy necesario disponer de un consenso estable que incluya como mínimo los temas más importantes. El mayor de todos es asumir el Estado de las Autonomías según lo establece el texto constitucional, es decir, un modelo de estado muy descentralizado donde los Gobiernos Autonómicos y Corporaciones Locales juegan un papel protagonista en las políticas de su competencia pero formando parte de un territorio común donde el Gobierno Central tiene funciones fundamentales que desarrollar en aras de preservar la cohesión social y territorial. El cuestionamiento de un reparto de estas características, algo habitual entre las personas y partidos de ideología nacionalista cuando no se asume ese territorio común donde se desarrollan las actividades sociales, políticas y económicas, supone un inconveniente difícil de superar para alcanzar el necesario consenso.

La mayor información disponible en la actualidad y los avances estadísticos permitirían disponer de una valoración más certera del coste de prestar los servicios transferidos (gasto óptimo de cobertura estatal) en el nivel del bien o servicio que se pretende garantizar con criterio general. La multiplicidad de políticas complica una evaluación del coste de cada una de ellas pero es perfectamente posible utilizar criterios objetivos en las más representativas: educación, asistencia sanitaria y servicios sociales.

En este terreno, la asistencia sanitaria reúne algunas características especiales que se han visto acrecentadas en los últimos cinco años por un espectacular aumento de la población distribuida territorialmente de manera desigual. El aumento en el número de residentes obliga a un mayor gasto que podría ser obtenido con los instrumentos propios de las Comunidades Autónomas o con una fórmula mixta donde participe la Administración Central. Pero la solución sólo será estable si al mismo tiempo no se realiza el necesario ejercicio del cálculo del coste de garantía de la prestación asegurado a nivel estatal, que en teoría viene dado por el catalogo de prestaciones sanitarias. La asunción por todos de este cálculo permitiría hacer frente a las modificaciones provocadas por la desigual distribución territorial del aumento en la población. Este razonamiento, si embargo no avala solicitudes de cancelación de deudas acumuladas, salvo que los damnificados puedan demostrar un trato discriminatorio comparado, algo no demasiado compatible con las reiteradas regularizaciones financieras realizadas en el sistema sanitario desde 1990.

Un elemento adicional en la política de asistencia sanitaria es la dificultad de distribuir de forma óptima los recursos físicos y humanos necesarios para un correcto funcionamiento del Servicio Nacional de Salud coincidiendo con la distribución administrativa por Comunidades Autónomas. El

Servicio Nacional de Salud necesita de un mecanismo que garantice su funcionamiento para facilitar también las prestaciones a personas no residentes que no dispongan de cualquier tipo de centro en su Comunidad Autónoma. Una función primordial en términos de igualdad a la que se suma la cobertura del gasto ocasionado por otro tipo de desplazamientos en el territorio estatal. Un Fondo con los recursos necesarios financiado por la Administración Central sería una solución a estos problemas. Soluciones a las que se debe añadir la puesta en práctica de una verdadera coordinación del sistema, para lo cual como mínimo es preciso disponer de información sobre su funcionamiento en cada territorio con el fin de conocer las deficiencias y problemas que existan o puedan aparecer, facilitando la búsqueda de soluciones.

El ejercicio de cálculo de los costes de las políticas debe estar precedido del consenso sobre el peso inicial de las políticas públicas con relación al PIB, ya que de otra forma tenderán hacia infinito si se dejan sólo en manos de los gestores del gasto. Esta restricción económica, sin embargo, no es impedimento para establecer fórmulas objetivas de distribución territorial que eliminen las discriminaciones actuales creadas por el abuso de las relaciones bilaterales con criterios discrecionales, tal y como demuestran las cifras correspondientes al año 2002. Unas fórmulas que podrían aplicarse de forma progresiva en el tiempo hasta alcanzar el grado de equidad buscado.

El predominio de los procedimientos bilaterales en la toma de decisiones es, sin duda uno de las principales deficiencias del Estado de las Autonomías que debería tornar hacia planteamientos multilaterales. La unilateralidad en las decisiones sería un paso en dirección contraria al deseado y necesario consenso, que de hacerse realidad superaría el concepto federal para alcanzar el de confederal.

La valoración financiera y las fórmulas objetivas de distribución ayudarían a definir un sistema tributario coherente que cumpliera con los principios de suficiencia, autonomía y corresponsabilidad fiscal, una obligación ésta a mejorar por los Gobiernos Autonómicos. Este sistema tributario se podría basar en los impuestos compartidos con un incremento sustancial de la capacidad normativa de los Gobiernos Autonómicos, en detrimento de la actual distribución territorial de la recaudación de algunos impuestos sobre los que no tienen capacidad normativa. La posibilidad de ampliar espacios impositivos en este momento no ocupados por ninguna administración permitiría conjugar una mayor autonomía fiscal de las Comunidades Autónomas sin mermar la del Estado.

El sistema podría disponer también de una Agencia tributaria común de gestión compartida en la que participaran plenamente los tres niveles de administración (Central, Autonómico y Local) evitando una posición hegemónica de ninguna de ellas. Un organismo con estas características aprovecharía plenamente las economías de escala, a la vez que permitiría avanzar en la lucha contra el fraude fiscal al disponer de más y mejor información de todos los impuestos.

En síntesis, el sistema que agrupa el tramo de políticas autonómicas debe fijar un listón mínimo en el nivel de de prestaciones de los bienes y servicios autonómicos (digno) poniendo a disposición de los Gobiernos Autonómicos los mecanismos propios para conseguir los ingresos necesarios, para si lo consideran oportuno, utilizarlos para mejorar las políticas dirigidas a sus ciudadanos. Este diseño combinaría suficiencia, equidad y autonomía fiscal en este segmento, permitiendo a quien quisiera profundizar en la diversidad territorial tener uso de sus potestades normativas sobre tributos y políticas de gasto sin cuestionar el principio de igualdad de los ciudadanos.

El Fondo de Suficiencia gestionado por el Gobierno Central y nutrido con los impuestos pagados por todos los ciudadanos del Estado, es el componente de solidaridad del modelo, pero no agota las políticas de solidaridad personal y territorial ni las políticas regionales dirigidas a mejorar el desarrollo de los territorios. La Administración Central y la Seguridad Social cuentan con ingresos propios para desarrollar otra serie de políticas con los mismos objetivos, al igual que la Unión Europea a través de sus políticas regionales. De dar frutos las políticas dirigidas a elevar la dotación de todo tipo de infraestructuras (físicas, tecnológicas y humanas), las políticas de solidaridad serán menos necesarias a medida que las regiones más pobres aumenten su capacidad de crear riqueza sin poner en riesgo la capacidad de crecimiento de las más desarrolladas.

A la vez que se fija un marco fiscal para las Comunidades Autónomas, es preciso consolidar las funciones del Gobierno del Estado en el territorio común. De igual manera que éste debe

asumir la presencia exclusiva de las haciendas territoriales en las áreas de su competencia, éstas no deben cuestionar las funciones enunciadas anteriormente de la Administración General del Estado, con mayor motivo cuando se está lejos de cubrir las necesidades y expectativas de los ciudadanos en las competencias propias.

La división de funciones y el elevado número de materias compartidas obligan a mejorar la coordinación, para lo cual se necesita como elemento mínimo disponer de información amplia y precisa sobre todas las políticas públicas de ingresos y gastos. Conocida la falta de confianza mutua y el elevado grado de suspicacias entre administraciones, se podría considerar la creación de ámbitos más neutrales que acogieran estas tareas de coordinación.

Los sistemas federales siempre están en movimiento pero necesitan disponer de un grado suficiente de estabilidad que evite los emplazamientos unilaterales. El consenso y la lealtad institucional para alcanzar unos objetivos compartidos en un territorio común es un elemento clave para desarrollar el modelo de estado mandatado en el texto constitucional que fue denominado Estado de las Autonomías. De faltar ese consenso y la debida lealtad con el proyecto siempre se encontrarán justificaciones para cuestionar su puesta en práctica. Una de las soluciones para avanzar en el difícil equilibrio entre diversidad territorial e intereses comunes compartidos es redefinir las competencias del Senado como cámara especializada de los temas relacionados con el Estado de las Autonomías, tanto en lo concerniente a las competencias de las Administraciones Territoriales como en su relación con el Gobierno Central. Un Senado reformado puede desempeñar una tarea vital en el seguimiento de las políticas territoriales, la garantía de acceso de los ciudadanos a esas políticas en condiciones similares, y la evolución de las distintas figuras tributarias afectas a las mismas.

El sistema se podría ver reforzado también por la existencia de organismos de mayor carácter técnico y funcionamiento más independiente que desarrollaran una labor de análisis y seguimiento de las variables con incidencia en materia autonómica. La disponibilidad de un instrumento de estas características con el suficiente prestigio y respeto de todas las partes en litigio⁶³ permitiría afrontar las discusiones políticas en una posición más favorable asumiendo como mínimo una misma lectura de la situación de partida.

El Estado de las Autonomías necesita una legitimidad social muy fuerte para funcionar y cumplir con sus importantes responsabilidades. Las deficiencias observadas suponen un lastre significativo que habría que abordar con las reformas necesarias que mejoraran su eficiencia evitando perjuicios a los ciudadanos.

⁶³ En Australia funciona desde hace años la *Commonwealth Grants* Comisión que analiza la evolución continua de once funciones de gasto que recogen a su vez varias cada una de ellas para calcular los índices de ponderación de cada estado en el reparto de los recursos. Fuente Giménez Montero, A. *Op. Citada* (pág. 234).

BIBLIOGRAFÍA

- CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (2001): *Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común*.
- DE LA FUENTE, A. (2005): "Los mecanismos de cohesión territorial en España: un análisis y algunas propuestas", *Papeles de la Fundación Alternativas*.
- (2004): "Reflexiones de un ciudadano preocupado sobre las balanzas fiscales regionales", *Papeles de Economía Española*, núm. 100.
- GARCÍA DÍAZ, M. A. (2002): *La financiación autonómica de régimen común. Perspectivas después del Acuerdo de 2001*. Editorial Bomarzo.
- GIMÉNEZ MONTERO, A. (2002): *Federalismo fiscal. Teoría y práctica*. Editorial Tirant lo Blanch.
- (2004): "Balanzas fiscales, equidad y nivelación: personas y territorios", *Papeles de Economía Española*, núm. 100.
- GÓMEZ-POMAR RODRIGUEZ, J. (2002): "El sistema de financiación de las Comunidades de Régimen Común", *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 28. Instituto de Estudios Fiscales.
- LÓPEZ CASANOVAS, G. (2004): "El déficit fiscal de una Comunidad Autónoma con la Administración Central ¿de qué estamos hablando?", *Papeles de Economía Española*, núm. 100.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2004): *Informe sobre la financiación de las Comunidades Autónomas. Ejercicio 2001*. Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos.
- (2004): *Financiación de las Comunidades Autónomas por los impuestos cedidos, Fondo de Suficiencia y garantías de financiación de los servicios de asistencia sanitarias en el año 2002 y liquidación definitiva de dicho ejercicio*. Secretaría Estado de Hacienda.
- (2004): *Liquidación de los presupuestos de las Comunidades Autónomas en 2002*.
- MINISTERIO DE SANIDAD Y CONSUMO (2005): *Recursos económicos del Sistema Nacional de Salud. Datos y cifras 2003*.
- MONASTERIO ESCUDERO, C. (2004): "Interpretación y sentido de las balanzas fiscales", *Papeles de Economía Española*, núm. 100.
- RUIZ-HUERTA, J. y GRANADO, O. (2002): "La reforma de la financiación autonómica en el 2001: cierre del modelo de reparto competencial y corresponsabilidad fiscal", *Papeles de Trabajo Gobierno y Administración Pública*. Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- (2004): "La financiación de las comunidades de régimen común en España: el funcionamiento del modelo en el periodo 1997-2001. Lecciones para el nuevo sistema", en *Informe Comunidades Autónomas 2003*. Instituto de Derecho Público.
- SEVILLA, J. V. (2005): "Las deficiencias del mecanismo de nivelación y el déficit sanitario", *Seminarios de Investigación* del Instituto de Estudios Fiscales.
- ZUBIRI, I. (2000): *El sistema de concierto económico en el contexto de la Unión Europea*. Círculo de empresarios vascos.

DOCUMENTOS DE TRABAJO EDITADOS POR EL INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES

2000

- 1/00 Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 1999.
Autor: Área de Sociología Tributaria.
- 2/00 Los costes de cumplimiento en el IRPF 1998.
Autores: M.^a Luisa Delgado, Consuelo Díaz y Fernando Prats.
- 3/00 La imposición sobre hidrocarburos en España y en la Unión Europea.
Autores: Valentín Edo Hernández y Javier Rodríguez Luengo.

2001

- 1/01 Régimen fiscal de los seguros de vida individuales.
Autor: Ángel Esteban Paúl.
- 2/01 Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2000.
Autor: Área de Sociología Tributaria.
- 3/01 Inversiones españolas en el exterior. Medidas para evitar la doble imposición internacional en el Impuesto sobre Sociedades.
Autora: Amelia Maroto Sáez.
- 4/01 Ejercicios sobre competencia fiscal perjudicial en el seno de la Unión Europea y de la OCDE: Semejanzas y diferencias.
Autora: Ascensión Maldonado García-Verdugo.
- 5/01 Procesos de coordinación e integración de las Administraciones Tributarias y Aduaneras. Situación en los países iberoamericanos y propuestas de futuro.
Autores: Fernando Díaz Yubero y Raúl Junquera Valera.
- 6/01 La fiscalidad del comercio electrónico. Imposición directa.
Autor: José Antonio Rodríguez Ondarza.
- 7/01 Breve curso de introducción a la programación en Stata (6.0).
Autor: Sergi Jiménez-Martín.
- 8/01 Jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo e Impuesto sobre Sociedades.
Autor: Juan López Rodríguez.
- 9/01 Los convenios y tratados internacionales en materia de doble imposición.
Autor: José Antonio Bustos Buiza.
- 10/01 El consumo familiar de bienes y servicios públicos en España.
Autor: Subdirección General de Estudios Presupuestarios y del Gasto Público.
- 11/01 Fiscalidad de las transferencias de tecnología y jurisprudencia.
Autor: Néstor Carmona Fernández.
- 12/01 Tributación de la entidad de tenencia de valores extranjeros española y de sus socios.
Autora: Silvia López Ribas.
- 13/01 El profesor Flores de Lemus y los estudios de Hacienda Pública en España.
Autora: María José Aracil Fernández.
- 14/01 La nueva Ley General Tributaria: marco de aplicación de los tributos.
Autor: Javier Martín Fernández.
- 15/01 Principios jurídico-fiscales de la reforma del impuesto sobre la renta.
Autor: José Manuel Tejerizo López.
- 16/01 Tendencias actuales en materia de intercambio de información entre Administraciones Tributarias.
Autor: José Manuel Calderón Carrero.
- 17/01 El papel del profesor Fuentes Quintana en el avance de los estudios de Hacienda Pública en España.
Autora: María José Aracil Fernández.
- 18/01 Regímenes especiales de tributación para las pequeñas y medianas empresas en América Latina.
Autores: Raúl Félix Junquera Varela y Joaquín Pérez Huete.
- 19/01 Principios, derechos y garantías constitucionales del régimen sancionador tributario.
Autores: Varios autores.
- 20/01 Directiva sobre fiscalidad del ahorro. Estado del debate.
Autor: Francisco José Delmas González.
- 21/01 Régimen Jurídico de las consultas tributarias en derecho español y comparado.
Autor: Francisco D. Adame Martínez.
- 22/01 Medidas antielusión fiscal.
Autor: Eduardo Sanz Gadea.

- 23/01 La incidencia de la reforma del Impuesto sobre Sociedades según el tamaño de la empresa.
Autores: Antonio Martínez Arias, Elena Fernández Rodríguez y Santiago Álvarez García.
- 24/01 La asistencia mutua en materia de recaudación tributaria.
Autor: Francisco Alfredo García Prats.
- 25/01 El impacto de la reforma del IRPF en la presión fiscal indirecta. (Los costes de cumplimiento en el IRPF 1998 y 1999).
Autor: Área de Sociología Tributaria.

2002

- 1/02 Nueva posición de la OCDE en materia de paraísos fiscales.
Autora: Ascensión Maldonado García-Verdugo.
- 2/02 La tributación de las ganancias de capital en el IRPF: de dónde venimos y hacia dónde vamos.
Autor: Fernando Rodrigo Sauco.
- 3/02 A tax administration for a considered action at the crossroads of time.
Autora: M.^a Amparo Grau Ruiz.
- 4/02 Algunas consideraciones en torno a la interrelación entre los convenios de doble imposición y el derecho comunitario Europeo: ¿Hacia la "comunitarización" de los CDIs?
Autor: José Manuel Calderón Carrero.
- 5/02 La modificación del modelo de convenio de la OCDE para evitar la doble imposición internacional y prevenir la evasión fiscal. Interpretación y novedades de la versión del año 2000: la eliminación del artículo 14 sobre la tributación de los Servicios profesionales independientes y el remozado trato fiscal a las *partnerships*.
Autor: Fernando Serrano Antón.
- 6/02 Los convenios para evitar la doble imposición: análisis de sus ventajas e inconvenientes.
Autores: José María Vallejo Chamorro y Manuel Gutiérrez Lousa.
- 7/02 La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el procedimiento de aprobación de los presupuestos.
Autor: Andrés Jiménez Díaz.
- 8/02 IRPF y familia en España: Reflexiones ante la reforma.
Autor: Francisco J. Fernández Cabanillas.
- 9/02 Novedades en el Impuesto sobre Sociedades en el año 2002.
Autor: Manuel Santolaya Blay.
- 10/02 Un apunte sobre la fiscalidad en el comercio electrónico.
Autora: Amparo de Lara Pérez.
- 11/02 I Jornada metodológica "Jaime García Añoveros" sobre la metodología académica y la enseñanza del Derecho financiero y tributario.
Autores: Pedro Herrera Molina y Pablo Chico de la Cámara (coord.).
- 12/02 Estimación del capital público, capital privado y capital humano para la UE-15.
Autoras: M.^a Jesús Delgado Rodríguez e Inmaculada Álvarez Ayuso.
- 13/02 Líneas de Reforma del Impuesto de Sociedades en el contexto de la Unión Europea.
Autores: Santiago Álvarez García y Desiderio Romero Jordán.
- 14/02 Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2001.
Autor: Área de Sociología Tributaria. Instituto de Estudios Fiscales.
- 15/02 Las medidas antielusión en los convenios de doble imposición y en la Fiscalidad internacional.
Autor: Abelardo Delgado Pacheco.
- 16/02 Brief report on direct an tax incentives for R&D investment in Spain.
Autores: Antonio Fonfría Mesa, Desiderio Romero Jordán y José Félix Sanz Sanz.
- 17/02 Evolución de la armonización comunitaria del Impuesto sobre Sociedades en materia contable y fiscal.
Autores: Elena Fernández Rodríguez y Santiago Álvarez García.
- 18/02 Transparencia Fiscal Internacional.
Autor: Eduardo Sanz Gadea.
- 19/02 La Directiva sobre fiscalidad del ahorro.
Autor: Francisco José Delmas González.
- 20A/02 Anuario Tributario de Jurisprudencia sistematizada y comentada 1999. TOMO I. Parte General. Volumen 1.
Autor: Instituto de Estudios Fiscales.
- 20B/02 Anuario Tributario de Jurisprudencia sistematizada y comentada 1999. TOMO I. Parte General. Volumen 2.
Autor: Instituto de Estudios Fiscales.
- 21A/02 Anuario Tributario de Jurisprudencia sistematizada y comentada 1999. TOMO II. Parte Especial. Volumen 1.
Autor: Instituto de Estudios Fiscales.
- 21B/02 Anuario Tributario de Jurisprudencia sistematizada y comentada 1999. TOMO II. Parte Especial. Volumen 2.
Autor: Instituto de Estudios Fiscales.
- 22/02 Medidas unilaterales para evitar la doble imposición internacional.
Autor: Rafael Cosín Ochaita.
- 23/02 Instrumentos de asistencia mutua en materia de intercambios de información (Impuestos Directos e IVA).
Autora: M.^a Dolores Bustamante Esquivias.
- 24/02 Algunos aspectos problemáticos en la fiscalidad de no residentes.
Autores: Néstor Carmona Fernández, Fernando Serrano Antón y José Antonio Bustos Buiza.

- 25/02 Derechos y garantías de los contribuyentes en Francia.
Autor: José María Tovillas Morán.
- 26/02 El Impuesto sobre Sociedades en la Unión Europea: Situación actual y rasgos básicos de su evolución en la última década.
Autora: Raquel Paredes Gómez.
- 27/02 Un paso más en la colaboración tributaria a través de la formación: el programa Fiscalis de la Unión Europea.
Autores: Javier Martín Fernández y M.^a Amparo Grau Ruiz.
- 28/02 El comercio electrónico internacional y la tributación directa: reparto de las potestades tributarias.
Autor: Javier González Carcedo.
- 29/02 La discrecionalidad en el derecho tributario: hacia la elaboración de una teoría del interés general.
Autora: Carmen Uriol Egido.
- 30/02 Reforma del Impuesto sobre Sociedades y de la tributación empresarial.
Autor: Emilio Albi Ibáñez.

2003

- 1/03 Incentivos fiscales y sociales a la incorporación de la mujer al mercado de trabajo.
Autora: Anabel Zárate Marco.
- 2/03 Contabilidad versus fiscalidad: situación actual y perspectivas de futuro en el marco del Libro Blanco de la contabilidad.
Autores: Elena Fernández Rodríguez, Antonio Martínez Arias y Santiago Álvarez García.
- 3/03 Aspectos metodológicos de la Economía y de la Hacienda Pública.
Autor: Desiderio Romero Jordán.
- 4/03 La enseñanza de la Economía: algunas reflexiones sobre la metodología y el control de la actividad docente.
Autor: Desiderio Romero Jordán.
- 5/03 Errores más frecuentes en la evaluación de políticas y proyectos.
Autores: Joan Pasqual Rocabert y Guadalupe Souto Nieves.
- 6/03 Traducciones al español de libros de Hacienda Pública (1767-1970).
Autoras: Rocío Sánchez Lissén y M.^a José Aracil Fernández.
- 7/03 Tributación de los productos financieros derivados.
Autor: Ángel Esteban Paúl.
- 8/03 Tarifas no uniformes: servicio de suministro doméstico de agua.
Autores: Santiago Álvarez García, Marián García Valiñas y Javier Suárez Pandiello.
- 9/03 ¿Mercado, reglas fiscales o coordinación? Una revisión de los mecanismos para contener el endeudamiento de los niveles inferiores de gobierno.
Autor: Roberto Fernández Llera.
- 10/03 Propuestas de introducción de técnicas de simplificación en el procedimiento sancionador tributario.
Autora: Ana María Juan Lozano.
- 11/03 La imposición propia como ingreso de la Hacienda autonómica en España.
Autores: Diego Gómez Díaz y Alfredo Iglesias Suárez.
- 12/03 Quince años de modelo dual de IRPF: Experiencias y efectos.
Autor: Fidel Picos Sánchez.
- 13/03 La medición del grado de discrecionalidad de las decisiones presupuestarias de las Comunidades Autónomas.
Autor: Ramón Barberán Ortí.
- 14/03 Aspectos más destacados de las Administraciones Tributarias avanzadas.
Autor: Fernando Díaz Yubero.
- 15/03 La fiscalidad del ahorro en la Unión Europea: entre la armonización fiscal y la competencia de los sistemas tributarios nacionales.
Autores: Santiago Álvarez García, María Luisa Fernández de Soto Blass y Ana Isabel González González.
- 16/03 Análisis estadístico de la litigiosidad en los Tribunales de Justicia. Jurisdicción contencioso-administrativa (período 1990/2000).
Autores: Eva Andrés Aucejo y Vicente Royuela Mora.
- 17/03 Incentivos fiscales a la investigación, desarrollo e innovación.
Autora: Paloma Tobes Portillo.
- 18/03 Modelo de Código Tributario Ambiental para América Latina.
Directores: Miguel Buñuel González y Pedro M. Herrera Molina.
- 19/03 Régimen fiscal de la sociedad europea.
Autores: Juan López Rodríguez y Pedro M. Herrera Molina.
- 20/03 Reflexiones en torno al debate del impacto económico de la regulación y los procesos institucionales para su reforma.
Autores: Anabel Zárate Marco y Jaime Vallés Giménez.
- 21/03 La medición de la equidad en la implementación de los sistemas impositivos.
Autores: Marta Pascual y José María Sarabia.
- 22/03 Análisis estadístico de la litigiosidad experimentada en el Tribunal Económico Administrativo Regional de Cataluña (1990-2000).
Autores: Eva Andrés Aucejo y Vicente Royuela Mora.

- 23/03 Incidencias de las NIIF en el ámbito de la contabilidad pública.
Autor: José Antonio Monzó Torrecillas.
- 24/03 El régimen de atribución de rentas tras la última reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
Autor: Domingo Carbajo Vasco.
- 25/03 Los grupos de empresas en España. Aspectos fiscales y estadísticos.
Autores: María Antonia Truyols Martí y Luis Esteban Barbado Miguel.
- 26/03 Metodología del Derecho Tributario.
Autor: Pedro Manuel Herrera Molina.
- 27/03 Estado actual y perspectivas de la tributación de los beneficios de las empresas en el marco de las iniciativas de la Comisión de la Unión Europea.
Autor: Eduardo Sanz Gadea.
- 28/03 Créditos iniciales y gastos de la Administración General del Estado. Indicadores de credibilidad y eficacia (1988-2001).
Autoras: Ana Fuentes y Carmen Marcos.
- 29/03 La Base Imponible. Concepto y determinación de la Base Imponible. Bienes y derechos no contabilizados o no declarados: presunción de obtención de rentas. Revalorizaciones contables voluntarias. (Arts. 10, 140, 141 y 148 de la LIS.)
Autor: Alfonso Gota Losada.
- 30/03 La productividad en la Unión Europea, 1977-2002.
Autores: José Villaverde Castro y Blanca Sánchez-Robles.

2004

- 1/04 Estudio comparativo de los convenios suscritos por España respecto al Convenio Modelo de la OCDE.
Autor: Tomás Sánchez Fernández.
- 2/04 Hacienda Pública: enfoques y contenidos.
Autor: Santiago Álvarez García.
- 3/04 Los instrumentos de solidaridad interterritorial en el marco de la revisión de la política regional europea. Análisis de su actuación y propuestas de reforma.
Autor: Alfonso Utrilla de la Hoz.
- 4/04 Política fiscal en la Unión Europea: antecedentes, situación actual y planteamientos de futuro.
Autores: M.^a del Pilar Blanco Corral y Alfredo Iglesias Suárez.
- 5/04 El defensor del contribuyente, un estudio de derecho comparado: Italia y EEUU.
Autores: Eva Andrés Aucejo y José Andrés Rozas Valdés.
- 6/04 El Impuesto Especial sobre los Hidrocarburos y el Medio Ambiente.
Autor: Javier Rodríguez Luengo.
- 7/04 Gestión pública: organización de los tribunales y del despacho judicial.
Autor: Francisco J. Fernández Cabanillas.
- 8/04 Una aproximación al contenido de los conceptos de discriminación y restricción en el Derecho Comunitario.
Autora: Gabriela González García.
- 9/04 Los determinantes de la inmigración internacional en España: evidencia empírica 1991-1999.
Autor: Iván Moreno Torres.
- 10/04 Ética fiscal.
Coord.: Santiago Álvarez García y Pedro M. Herrera Molina.
- 11/04 Las normas antiparaiso fiscal españolas y su compatibilidad con el Derecho Comunitario: el caso específico de Malta y Chipre tras la adhesión a la Unión Europea.
Autores: José Manuel Calderón Carrero y Adolfo Martín Jiménez.
- 12/04 La articulación de la participación española en los organismos multilaterales de desarrollo con las políticas de comercio exterior.
Autor: Ángel Esteban Paul.
- 13/04 Tributación internacional de profesores y estudiantes.
Autor: Emilio Aguas Alcalde.
- 14/04 La convergencia entre contabilidad financiera pública y contabilidad nacional: una aproximación teórica con especial referencia a los criterios de valoración.
Autor: Manuel Pedro Rodríguez Bolívar.
- 15/04 Situación actual y perspectivas de futuro de los impuestos directos de la Unión Europea.
Autores: Juan José Rubio Guerrero y Begoña Barroso Castillo.
- 16/04 La ética en el diseño y aplicación de los sistemas tributarios.
Coord.: Santiago Álvarez García y Pedro M. Herrera Molina.
- 17/04 El sector público y la inversión en vivienda: la deducción por inversión en vivienda habitual en España.
Autores: Francisco Adame Martínez, José Ignacio Castillo Manzano y Lourdes López Valpuesta.
- 18/04 Discriminación fiscal de la familia a través del IRPF. Incidencia de la diversidad territorial en la desigualdad de tratamiento.
Autora: M. Carmen Moreno Moreno
- 19/04 Las aglomeraciones urbanas desde la perspectiva de la Hacienda Pública.
Autora: María Cadaval Sampedro.
- 20/04 La autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas de régimen común.
Autores: Santiago Álvarez García, Antonio Aparicio Pérez y Ana Isabel González González.

- 21/04 Neutralidad del Impuesto sobre Sociedades español en el contexto europeo. Análisis del Informe "Fiscalidad de las empresas en el Mercado Interior (2001)".
Autora: Raquel Paredes Gómez.
- 22/04 El impuesto de Sociedades en la Europa de los veinticinco: un análisis comparado de las principales partidas.
Autores: José Félix Sanz, Desiderio Romero, Santiago Álvarez, Germán Chocarro y Yolanda Ubago.
- 23/04 La cooperación administrativa en la Unión Europea: el programa FISCALIS 2007.
Autor: Ernesto García Sobrino.
- 24/04 La financiación de las elecciones generales en España, 1977-2000.
Autores: Enrique García Viñuela y Joaquín Artés Caselles.
- 25/04 Análisis estadístico de la litigiosidad en los Tribunales Económico-Administrativos Regionales y Central.
Autores: Eva Andrés Aucejo y Vicente Royuela Mora.
- 26/04 La cláusula de procedimiento amistoso de los convenios para evitar la doble imposición internacional. La experiencia española y el Derecho comparado.
Autor: Fernando Serrano Antón.
- 27/04 Distribución de la renta y crecimiento.
Autor: Miguel Ángel Galindo Martín.
- 28/04 Evaluación de la efectividad de la política de cooperación en la innovación: revisión de la literatura.
Autores: Joost Heijs, Mikel Buesa, Liliana Herrera, Javier Sáiz Briones y Patricia Valadez.
- 29/04 Régimen fiscal del patrimonio protegido de los discapacitados.
Autor: Joaquín Pérez Huete.
- 30/04 La fiscalidad del seguro individual.
Autora: Roberta Poza Cid.

2005

- 1/05 La circulación de valores en Contabilidad Nacional: análisis de los elementos de los estados financieros desde un punto de vista conceptual.
Autor: Manuel Pedro Rodríguez Bolívar.
- 2/05 Comentarios al Reglamento de obligaciones de información respecto de participaciones preferentes y otros instrumentos de deuda y de determinadas rentas obtenidas por personas físicas residentes en la Unión Europea.
Autor: Francisco José Delmas González.
- 3/05 Presupuesto de la Unión Europea, impacto presupuestario de las ampliaciones y perspectivas financieras.
Autor: Juan Carlos Graciano Regalado.
- 4/05 La imposición sobre las actividades económicas en la Hacienda local a los 25 años de la Constitución.
Autor: Francisco Poveda Blanco.
- 5/05 Objetivos tecnológicos y de internacionalización de las políticas de apoyo a las PYME en Europa.
Autor: Antonio Fonfría Mesa.
- 6/05 Sector público y convergencia económica en la UE.
Autoras: María Jesús Delgado Rodríguez e Inmaculada Álvarez Ayuso.
- 7/05 La tributación de las plusvalías en el ámbito europeo: una visión de síntesis.
Autor: Fernando Rodrigo Sauco.
- 8/05 El concepto de beneficiario efectivo en los convenios para evitar la doble imposición.
Autor: Félix Alberto Vega Borrego.
- 9/05 Los precios de transferencia: su tratamiento tributario desde una perspectiva europea.
Autor: Francisco Alfredo García Prats.
- 10/05 Comentarios a la Directiva del régimen fiscal de reorganizaciones empresariales.
Autor: Juan López Rodríguez.
- 11/05 Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2004.
Autor: Área de Sociología Tributaria. Subdirección General de Estudios Tributarios. Instituto de Estudios Fiscales.
- 12/05 El debate de la financiación autonómica con los resultados del nuevo sistema en 2002.
Autor: Miguel Ángel García Díaz.