



REPERCUSIONES PARA CASTILLA Y LEÓN DE LA EVOLUCIÓN DEL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

DOCUMENTO TÉCNICO

Pablo Gayubo Pérez

Profesor del Departamento de Economía Aplicada

Facultad de Derecho

Universidad de Valladolid

Las opiniones expresadas en el documento técnico corresponden a su autor y su publicación no significa que el Consejo Económico y Social se identifique necesariamente con las mismas.

PARTE II
DOCUMENTO TÉCNICO

REPERCUSIONES PARA CASTILLA Y LEÓN DE LA EVOLUCIÓN
DEL MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN	63
CAPÍTULO 2: EL MARCO TEÓRICO Y NORMATIVO	67
2.1 El marco teórico: algunas cuestiones básicas de federalismo fiscal	67
2.1.1 Los diferentes niveles de Hacienda	67
2.1.2 La atribución de funciones a los diferentes niveles de gobierno	69
2.1.3 La financiación de los diferentes niveles de gobierno	77
2.2 El marco normativo	83
2.2.1 El Estado de las Autonomías	83
2.2.2 La distribución de competencias en el Estado de las Autonomías	85
2.2.3 El marco normativo básico de la financiación de las CCAA: Constitución, Estatutos y LOFCA	89
2.2.4 La normativa de desarrollo de la financiación autonómica	116
CAPÍTULO 3: ARTICULACIÓN DE LOS MODELOS DE FINANCIACIÓN	119
3.1 La Instrumentación financiera	119
3.2 Una estructura conceptual común para el análisis de los sucesivos modelos de financiación autonómica: la suficiencia estática y la suficiencia dinámica	121
CAPÍTULO 4: LA EVOLUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y SUS REPERCUSIONES PARA LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN	127
4.1 Los modelos anteriores a 2002: una evolución hacia una creciente autonomía financiera	127
4.1.1 El Modelo del Período Transitorio, hasta 1986: el Coste Efectivo de los Servicios Transferidos (CEST) y la solidaridad histórica implícita	129
4.1.2 El Modelo del quinquenio 1987-1991	134
4.1.3 El Modelo del quinquenio 1992-1996	139
4.1.4 El Modelo de financiación del quinquenio 1997-2001	147
4.2 Efectos más significativos de la aplicación de los modelos de financiación para la Comunidad de Castilla y León	161
4.2.1 Resultados para la Comunidad Autónoma de Castilla y León del Modelo Transitorio de Financiación autonómica	161
4.2.2 Resultados para la Comunidad de Castilla y León del Modelo de Financiación del quinquenio 1987-1991	165
4.2.3 Resultados para la Comunidad de Castilla y León del Modelo de Financiación del quinquenio 1992-1996	169
4.2.4 Resultados para la Comunidad de Castilla y León del Modelo de financiación del quinquenio 1997-2001	173

CAPÍTULO 5: EL MODELO DE FINANCIACIÓN ACTUAL (INICIADO EN EL AÑO 2002) Y SUS REPERCUSIONES PARA CASTILLA Y LEÓN	179
5.1 Estructura del modelo de financiación actual	179
5.1.1 Las circunstancias de la reforma de la financiación autonómica en 2001	179
5.1.2 La estructura del nuevo Modelo de financiación	181
5.2 Cambios introducidos en el marco normativo	187
5.2.1 Modificación de la LOFCA (por medio de la Ley Orgánica 7/2001)	188
5.2.2 Modificaciones normativas de la Cesión de Tributos (Ley 21/2001)	189
5.3 Una valoración (provisional) del modelo de financiación actual	194
5.3.1 Valoración global del Modelo de Financiación de 2002	195
5.3.2 Valoración de los efectos generales del actual Modelo de Financiación para la Comunidad de Castilla y León	196
5.3.3 Las liquidaciones definitivas de 2002, 2003 y 2004. Valoración de los efectos para el conjunto de CCAA	199
5.3.4 Las liquidaciones definitivas de 2002, 2003 y 2004. Valoración de los efectos para la Comunidad de Castilla y León	202
CAPÍTULO 6: LA INSUFICIENCIA DE LA FINANCIACIÓN SANITARIA	205
6.1 Análisis de la situación y evolución de las necesidades de gasto sanitario y de su financiación	205
6.1.1 La lenta asunción de las competencias de ejecución de los servicios sanitarios y la evolución de su financiación	205
6.1.2 La financiación de la sanidad en el actual Modelo de 2002	209
6.2 La insuficiencia de la financiación sanitaria	210
6.2.1 La necesidad de aplicar la Garantía Sanitaria en los años 2002, 2003 y 2004	210
6.2.2 El informe del Grupo de Trabajo de Análisis del Gasto Sanitario, de julio de 2005	213
CAPÍTULO 7: LÍNEAS DE REFORMA DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y POSIBLES REPERCUSIONES PARA CASTILLA Y LEÓN	217
7.1 Reforma parcial del modelo u opción por un nuevo modelo	217
7.1.1 La falsa respuesta al problema del déficit sanitario	217
7.1.2 La opción bilateral: la propuesta catalana de reforma de su Estatuto	224
7.2 Consideraciones generales sobre las Líneas de Reforma del Modelo de Financiación desde la perspectiva de la Comunidad de Castilla y León	236
APÉNDICE ESTADÍSTICO	249
Índice de Cuadros	249
FUENTES DOCUMENTALES	305
De la definición y concreción de los modelos de financiación	305
De la aplicación y liquidación de los diversos modelos de financiación	306
Bibliografía citada	308

1. INTRODUCCIÓN

Cuando se aprueba en referéndum la Constitución de 1978, después de una compleja elaboración caracterizada por el consenso de la mayoría de las fuerzas políticas, nace en España un nuevo modelo de Estado: el Estado de las Autonomías. Con él se pretende dar solución a graves problemas históricos de desarticulación nacional y, también, a disfunciones asignativas, generadas por la propia acción de un sistema político, el anterior, radicalmente unitario y centralista.

Pero, el modelo de Estado definido en la Constitución es ciertamente complejo y contiene profundos interrogantes y problemas. Ya no es un estado unitario, pero no se transforma en federal; tampoco es simplemente un estado regional; es un estado autonómico. Con ello se abre la puerta a una solución original, arbitrada para responder a una situación también muy especial. El modelo, a nivel normativo, se completó, sin eliminar su radical complejidad, al aprobarse los diversos Estatutos de Autonomía, que dieron nacimiento a las diecisiete Comunidades Autónomas en que se ha organizado políticamente España.

El Estado Autonómico supone un proceso de descentralización política y administrativa como jamás se ha producido en este país, y del que pocos ejemplos cabe encontrar en el mundo. Han aparecido en escena unos nuevos niveles de poder, las Comunidades Autónomas, que llevan a cabo sus funciones, consiguen sus objetivos, desarrollan sus políticas propias, utilizando para ello los medios de la actividad hacendística. Los Gobiernos regionales son titulares de competencias de gastos que anteriormente estaban en manos del Gobierno central, y necesitan recursos financieros suficientes para poder realizarlas.

Ambos problemas, el de la distribución competencial o asignación de las responsabilidades de gasto y el de la financiación, constituyen los arbotantes del nuevo edificio político español.

Si cualquier proceso descentralizador de esta envergadura puede esperar encontrarse con graves dificultades políticas, técnicas y administrativas, la deficiente regulación normativa de los objetivos, de los instrumentos y de los procesos a seguir puede amplificarlas considerablemente. Este es el caso español, explicable

por la situación política de la transición del régimen dictatorial a la democracia. Como señaló Solé Tura, “el Título VIII de la Constitución no es, desde luego, un modelo de rigor jurídico. Es un Título desordenado y algunos de los problemas fundamentales –como el de la distribución de competencias– están resueltos de manera deficiente”. El mismo autor formula una explicación: “ningún otro Título de la Constitución se elaboró en medio de tantas tensiones, de tantos intereses contrapuestos, de tantas reservas y, en definitiva, de tantos obstáculos”¹.

Sin embargo, vistos con la perspectiva del cuarto de siglo transcurrido, los resultados alcanzados deben calificarse como muy positivos. Si tan solo nos dejásemos influenciar por las noticias políticas que recogen los medios de comunicación, que periódicamente, en especial en los procesos electorales, y particularmente en la presente legislatura, en que se ha desencadenado la fiebre reformadora estatutaria, resaltan las reivindicaciones de las Comunidades Autónomas de más competencias y más financiación, podríamos pensar que el nuevo modelo de Estado ha desarrollado los factores de conflicto y de descoordinación. Un análisis más sosegado y profundo demuestra que, por primera vez, tras las experiencias fallidas republicanas, España dispone del modelo político para enfocar adecuadamente uno de sus problemas seculares: el conseguir la integración armónica de la unidad y de la diversidad.

Todos los esfuerzos empleados en aportar luz y claridad en estos dos temas cruciales, del reparto competencial y de la financiación de las Haciendas autonómicas, parecen, a priori, positivos y necesarios. Con tal esperanza, el presente trabajo analiza la financiación autonómica, centrando la atención especialmente en el caso de la Comunidad de Castilla y León, para resaltar las repercusiones que han tenido para la misma los distintos modelos de financiación aplicados.

Pero este estudio concreto no puede plantearse fuera de un marco doctrinal y normativo de carácter general. Por ello, en un segundo capítulo se exponen sintéticamente algunas cuestiones básicas de federalismo fiscal y se analiza el marco normativo de la financiación autonómica, establecido en la Constitución Española de 1978, en los estatutos de autonomía, en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (CCAA) y en las leyes y normas de desarrollo de esta naturaleza.

¹ SOLÉ TURA, J. (1985): *Nacionalidades y nacionalismos en España: autonomías, federalismo, autodeterminación*. Alianza Editorial, Madrid. Cita de pág. 89.

En el capítulo tercero, titulado “la articulación de los modelos de financiación”, se propone y expone una estructura conceptual común que permite resaltar las líneas marco en que se encuadran los diversos modelos de financiación aplicados. La lógica del trabajo exigiría iniciar el estudio analítico de cada modelo y solo como síntesis, si se producen estas coincidencias estructurales, concluir con dicho marco común. Pero la lógica expositiva recomienda permutar el orden, facilitando con ello la comprensión de los aparentemente distintos modelos de financiación, que se analizan en los capítulos cuarto y quinto. Es en estos capítulos donde se estudian las repercusiones que la evolución de la financiación autonómica ha tenido para la Comunidad de Castilla y León.

El capítulo cuarto hace un breve repaso histórico de los modelos aplicados en los quinquenios anteriores al año 2002 y de sus efectos para la Comunidad castellano-leonesa. El análisis histórico solo se justifica por la tendencia que marca en la financiación autonómica, dado que el modelo actual no es más que la culminación de un proceso dinámico iniciado mucho antes y que en gran medida obedece a una lógica interna. Al estudio del modelo actual y al análisis provisional (porque sólo se conocen los resultados de tres ejercicios de aplicación, los de los años 2002, 2003 y 2004) de sus efectos se dedica el capítulo quinto.

El modelo actual, que presenta importantes elementos positivos, ha mostrado también debilidades, la principal de las cuales, que ha originado su crisis, ha sido su incapacidad para cubrir las necesidades de financiación de la sanidad. El gasto sanitario es el componente más elevado cuantitativamente y el más sensible cualitativamente de todos los gastos autonómicos. Por ello, el capítulo sexto se dedica en especial al estudio del problema planteado por la financiación sanitaria.

Por último, en un capítulo séptimo se exponen unas consideraciones generales sobre las líneas de reforma del modelo de financiación desde la perspectiva de la Comunidad de Castilla y León.

2. EL MARCO TEÓRICO Y NORMATIVO

2.1 El marco teórico: algunas cuestiones básicas de federalismo fiscal

El problema de la financiación de las Comunidades Autónomas en España se enmarca a nivel teórico dentro del más genérico de las relaciones fiscales intergubernamentales cuando existe una Hacienda Pública con diversos niveles de decisión, lo que se conoce por teoría del Federalismo Fiscal.

2.1.1 Los diferentes niveles de Hacienda

La satisfacción de las necesidades económicas se realiza en gran medida con el mecanismo del mercado. Sin embargo la asignación hecha por el mercado no siempre es posible ni eficiente. La existencia de bienes públicos en los que no es posible aplicar el principio de exclusión vía precio y en los que el consumo no es rival, las externalidades que se originan tanto en las actividades de consumo como de producción, la consideración de los bienes preferentes o, en general, el no cumplimiento de las estrictas condiciones de libre competencia, constituyen diversos "fallos" del mercado que explican el nacimiento de la actividad financiera del sector público. Dado que la intervención pública no está exenta tampoco de sus correspondientes "fallos", se puede discutir cuál debe ser su extensión, pero nadie cuestiona su existencia.

El sector público se presenta estructurado en varios niveles. ¿Cuál es el fundamento económico de la existencia de las haciendas multinivel? ¿A qué obedece la división de funciones o reparto de competencias entre los mismos? ¿Cómo deben financiarse los distintos niveles de hacienda?

Los bienes públicos presentan una característica espacial. Algunos son de tal naturaleza que su consumo se extiende a todo el ámbito nacional (ej: defensa, justicia,...), pero existen otros, más numerosos, que generan beneficios limitados a un

área geográfica concreta. Cada nivel de Hacienda “debería proporcionar aquellos servicios cuyos beneficios afluyan dentro de sus límites y debería utilizar únicamente aquellas fuentes de financiación que interioricen los costes”².

Buscar la asignación óptima exige que la suma de beneficios marginales generados por el consumo de bienes públicos se iguale al coste marginal. Dado que, en muchos casos, los beneficios solo afectan a un subconjunto de la población geográficamente agrupado, parece lógico que el mismo se organice políticamente a tal nivel y soporte los costes de provisión de tales bienes públicos. Así, cada jurisdicción espacial proporcionará el nivel y la combinación de bienes públicos que prefieren sus ciudadanos.

En todos los países, la Hacienda está estructurada en varios niveles (nacional, estatal o regional y local). Cada uno de ellos tiene atribuidos, bien sea por disposición constitucional, bien por delegación de otras jurisdicciones, diferentes funciones o responsabilidades de gasto y diversos mecanismos o instrumentos de financiación. El análisis de las complejas interrelaciones que surgen por tal motivo entre los diferentes niveles de Hacienda constituye lo que se denomina “Federalismo Fiscal”.

Desde un enfoque político-jurídico, el federalismo implica una auténtica división de poderes entre diversos niveles de gobierno. Esta división queda plasmada en las normas constitucionales. Según Buchanan y Flowers³, el sistema federal se caracteriza por una división de soberanía, protegida constitucionalmente. La división de la autoridad fiscal entre gobierno central y gobiernos subcentrales es un rasgo esencial de la estructura política.

Cuando se habla de federalismo desde una perspectiva económica, se está considerando un sector público en que los bienes y servicios públicos son provisionados a varios niveles, ajustándose así mejor a las preferencias de los ciudadanos. La toma de decisiones puede ser centralizada o descentralizada. Pero dado que en ningún país se da un grado absoluto de centralización, cabría concluir que, desde este enfoque económico, todos los sistemas son federales, mientras que con un enfoque jurídico muy pocos cumplen las condiciones requeridas. Decir que todos los países son federales o que presentan un cierto grado de federalismo fiscal no supone avanzar nada en nuestro problema. Este se concreta en analizar y llegar, si es posible, a determinar el grado óptimo de centralización/descentralización que conviene a un país concreto.

² MUSGRAVE, R.A. y MUSGRAVE, P.B. (1981): *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid. Cita de las págs. 749-750.

³ BUCHANAN, J.M. y FLOWERS, M.R. (1982): *Introducción a la Ciencia de la Hacienda Pública*. Ed. de Derecho Financiero, Madrid. Cita de la pág. 597.

En cualquier sistema, incluso en los unitarios centralistas, las corporaciones locales disponen de algún grado de autonomía financiera. Por contar con esta autonomía, se plantean problemas de coordinación interjurisdiccional. Pero, los problemas son de naturaleza diferente a los que se originan cuando la propia norma constitucional establece una autoridad fiscal y una autonomía financiera separadas entre el gobierno central y los gobiernos de los estados o regiones.

También deberán realizarse análisis empíricos para medir el grado efectivo de centralización/ descentralización, independientemente del marco normativo.

Para Oates⁴, el problema teórico central del federalismo fiscal es “la determinación de la estructura óptima del sector público en términos de la adscripción de las responsabilidades en la toma de decisión sobre unas funciones específicas a representaciones de subconjuntos geográficos adecuados de la sociedad”.

Las complejas interrelaciones que existen entre los diversos niveles o jurisdicciones de hacienda y que constituyen el objeto de análisis del Federalismo Fiscal se pueden agrupar en dos grandes vectores: por una parte la atribución de funciones a los diferentes niveles de gobierno o delimitación de los campos competenciales, por otra, la instrumentación de su financiación.

2.1.2 La atribución de funciones a los diferentes niveles de gobierno

Para Buchanan y Flowers, si la autoridad política y fiscal ha de dividirse entre diferentes niveles de gobierno, “el primer problema es el de determinar las funciones públicas apropiadas que van a desarrollarse a cada nivel”⁵. ¿Cómo se lograrán mejor las “funciones fiscales básicas” musgravianas⁶, de asignación, distribución y estabilización?

En un modelo descentralizado, los diversos niveles de gobierno no deben fijarse como objetivo todas las funciones del sector público, sino aquellas que mejor pueden realizar.

⁴ VID. OATES, W.E.(1977): *Federalismo Fiscal*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid. Cita de la pág. 38.

⁵ BUCHANAN, J.M. y FLOWERS, M.R. (1982): Op. Cit., pág.599.

⁶ MUSGRAVE, R.A. y MUSGRAVE, P.B. (1981): Op. Cit., pág. 748. Por su parte, Rosen las denomina “funciones macroeconómicas” (CF.: ROSEN, H.S. (1987): *Manual de Hacienda Pública*. Ariel Economía, Barcelona. Cita de la pág. 472).

Según Oates, se deben ponderar conjuntamente diversos factores para determinar cual es el nivel adecuado de Gobierno para proveer un bien público. De ahí que sea difícil generalizar y que la provisión de un mismo bien público puede ser mejor a nivel central en algunos países y en otros a niveles descentralizados. "El grado óptimo de descentralización fiscal variará sustancialmente entre las diferentes sociedades"⁷. Este relativismo no significa que este autor renuncie al análisis de las condiciones de racionalidad económica que deben presidir un modelo de Federalismo Fiscal, sino a resaltar su gran complejidad.

Es prácticamente unánime el acuerdo de que sea el gobierno central quien realice las políticas económicas dirigidas a conseguir el objetivo del pleno empleo y de la lucha contra la inflación. Respecto al objetivo de redistribución de la renta, existen en cambio amplias discusiones sobre cual es el nivel de jurisdicción idóneo, aunque, en virtud de los argumentos empleados, se considera que el gobierno central está también más capacitado para enfrentarse con tales problemas. Por el contrario, los gobiernos subcentrales pueden lograr una mayor eficiencia en el campo asignativo.

Si los bienes públicos de carácter nacional son provistos por jurisdicciones de ámbito subcentral, la tendencia normal llevará a una asignación ineficiente ya que estas jurisdicciones, al optimizar su comportamiento, tienden a no contemplar los beneficios que se desparraman o desbordan al exterior de su territorio, hacia las jurisdicciones vecinas. Éstas tiene un aliciente especial en actuar como "freeiders" (polizones), pudiendo disfrutar de ciertos bienes públicos sin soportar su coste (impuestos) de provisión. La incapacidad, o cuando menos la dificultad, que tienen los gobiernos que proveen un servicio que origina efectos externos a favor de los ciudadanos de otros territorios para apropiarse los beneficios sociales generados, apoya la atribución al nivel central de gobierno no sólo de las funciones de estabilización y de redistribución, sino también de la función asignativa de los bienes públicos de ámbito nacional⁸.

Respecto a la función de estabilización los gobiernos regionales no lograrán grandes resultados en sus políticas anticíclicas dado el carácter abierto de sus economías. Por una parte, los instrumentos con que cuentan se reducen a la política fiscal, ya que no tienen competencias en materia de política monetaria. Por otra, los efectos de sus decisiones se desparraman al exterior, por lo que ninguna jurisdicción estará dispuesta a asumir íntegramente los costes de tales políticas. El resultado esperado, en

⁷ OATES, W.E. (1977): Op. Cit., pág.53.

⁸ OATES, W.E. (1977): Op. Cit., pág. 54.

palabras de Oates, es “un nivel insuficiente de actividades públicas anticíclicas”⁹, cuando no, según la tesis de Hansen y Perloff, un claro comportamiento procíclico.

Sin embargo, recientemente se han desarrollado análisis y se observan también actuaciones de las Haciendas subcentrales en materia de estabilización. Por ejemplo, las llamadas políticas microeconómicas de estabilización, las políticas de desarrollo del potencial endógeno, o las políticas locales de empleo.

Algo parecido se puede argumentar en el caso de perseguir una distribución equitativa de la renta. Como ejemplo de que los niveles subcentrales tal vez no sean los adecuados para la consecución de los objetivos redistributivos, Rosen señala: “Es probable que una jurisdicción que intente conseguirlos por sí sola se encuentre con problemas financieros”¹⁰. Detrás de estos razonamientos está implícita la hipótesis tieboutiana de una perfecta movilidad interjurisdiccional por motivos fiscales. Pero, se está olvidando, por una parte, que las funciones musgravianas son interdependientes, por otra, que los efectos redistributivos también se logran a través de la provisión de servicios públicos¹¹, y que existen costes de desplazamiento que reducen la movilidad. Los Gobiernos subcentrales pueden desarrollar, y de hecho desarrollan, una política redistributiva. Se debe producir pues, respecto a esta función, una cooperación entre el Gobierno central, como máximo responsable, y los Gobiernos subcentrales, que llevarán a cabo actuaciones complementarias y diferenciales¹².

Respecto a la atribución de la tercera función musgraviana, la de asignación, se cumple que los gobiernos subcentrales son más eficaces que el central en la provisión de los bienes públicos locales (los que no tienen una incidencia general). Conviene analizar con mayor detenimiento el tema, porque, de alguna manera, la verificación de tal proposición servirá de justificación económica –aunque ésta no sea, en absoluto, la determinante– de la existencia del modelo Autónomico en nuestro país. Dado el carácter espacial de muchos bienes y servicios públicos, la eficiencia asignativa exige jurisdicciones de diverso ámbito: nacional, regional y local.

⁹ OATES, W.E. (1977): Op. Cit., pág.55.

¹⁰ ROSEN, H.S. (1987): Op. Cit., pág.477.

¹¹ Pauly considera la redistribución de la renta como un bien público local (cf.: “Optimalidad, bienes públicos y gobiernos locales: un análisis teórico”, en *Hacienda Pública Española*, núm. 50, págs. 375 a 389).

¹² MELGUIZO SÁNCHEZ, A. (1989): *Federalismo fiscal*. Instituto de Estudios Fiscales, Monografía 74, Madrid. Cita de la pág. 23.

Apoyándose en el hecho de que el consumo de cada bien público está claramente limitado a subconjuntos geográficos del universo político considerado, e introducidas diversas hipótesis simplificadoras, Oates formula su conocido **“Teorema de la Descentralización”**: “Para un bien público –cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costes de provisión de cada nivel de output del bien en cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los respectivos gobiernos locales– será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los gobiernos locales provean los niveles de output Pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de output para todas las jurisdicciones”¹³.

Si el Gobierno central decide efectuar la provisión de los bienes públicos locales, la tendencia normal será a proporcionar una cantidad uniforme a todos los ciudadanos. Descentralizar tales decisiones permitiría a los Gobiernos subcentrales proporcionar niveles diferentes de los diversos bienes según sean los gustos y preferencias de sus propios ciudadanos. Con ello se mejora claramente la eficiencia asignativa.

Es necesario resaltar que la validez del **Teorema de la Descentralización** dependerá de la validez de los supuestos de partida. Se parte de la inexistencia de economías de escala y de unas demandas geográficas heterogéneas. También son determinantes otros factores como la consideración de bienes públicos puros, con efectos limitados geográficamente, sin efectos externos en otras jurisdicciones. Además, no se contempla en el modelo la movilidad poblacional, ni la existencia de costes de adopción de decisiones, etc. Por ello, profundizar en el análisis exige ir relajando estas hipótesis.

Veamos, en primer lugar, qué ocurre en el caso de un bien público impuro y de economías de escala.

Existen bienes públicos en que dándose la “conjunción en la oferta”, en la terminología de Head, sin embargo, es posible establecer algún mecanismo de exclusión. Los consumidores adicionales afectan al nivel de servicio obtenido por los anteriores residentes, por lo que el consumo es parcialmente rival (Ej.: un centro de enseñanza superior, las zonas de aparcamiento de una ciudad, el abastecimiento de aguas, etc.). Esto implica, frente al caso de un bien público puro, que ahora existen costes de congestión y el número de consumidores no es un dato sino una variable a determinar, precisamente, en el proceso de optimización. ¿Cuál es el tamaño óptimo del grupo político para que la provisión y el consumo del bien público sean eficientes?

¹³ OATES, W.E. (1977): Op. Cit., pág. 59. Ver también su exposición detallada en el Apéndice del Capítulo II, de la misma obra, págs. 81 y siguientes.

Parece lógico admitir, como señala Oates¹⁴, que, inicialmente, al crecer el número de ciudadanos del grupo político, se producirá un ahorro creciente de costes, derivado de repartir los mismos costes totales entre un mayor número de consumidores. Con ello, estará aumentando el excedente de los consumidores. Sin embargo, a medida que crece este número, las reducciones originadas en los costes medios por la inclusión de un consumidor adicional serán menores. También, dado que no se trata de un bien público puro, la mayor demanda exigirá algunos *impulsos* adicionales, con el correspondiente aumento de costes.

Por otro lado, cuanto mayor sea el tamaño del grupo mayores serán las desviaciones entre la provisión y consumo común del bien y el consumo deseado (preferencias individuales diferentes). Con ello, cada uno de los sujetos se verá más afectado en su excedente de consumidor.

La determinación del tamaño óptimo de la jurisdicción deberá buscar un equilibrio entre estas dos fuerzas opuestas: los ahorros en los costes *per cápita*, originados por el consumo conjunto, frente a los mayores beneficios derivados de una provisión en grupos más reducidos, mejor adaptada a sus preferencias, o, lo que es equivalente, las pérdidas de bienestar generadas por los costes de congestión.

Inicialmente, la inclusión de nuevos consumidores, cuando el grupo es pequeño, permite ahorros importantes en los costes *per cápita*, por las economías de escala derivadas del consumo conjunto. Pero, a medida que el grupo se hace mayor, habrá más divergencia entre el nivel de consumo conjunto y los distintos niveles deseados por cada uno de los ciudadanos, lo que se traduce en pérdidas de bienestar.

El Teorema de la Descentralización señala simplemente que si no existen ahorros de costes derivados del consumo conjunto centralizado, lo mejor es realizar una provisión descentralizada, ya que en este caso se minimizarán las pérdidas de bienestar. El supuesto rehuye una parte del análisis, ya que si profundizamos en éste, el tamaño óptimo del grupo (la combinación adecuada de centralización y descentralización) se encuentra donde se hace máxima la diferencia entre las funciones de ahorro de costes y de pérdida de bienestar.

Ahora, vamos a considerar la existencia de efectos externos. Sabemos que generalmente existen externalidades que se desparraman (*spilling out*) fuera de la jurisdicción que realiza la provisión. Por ejemplo, los servicios educativos, sanitarios, las carreteras, etc., además de beneficiar principalmente a los ciudadanos del área donde se efectúa su provisión, benefician en alguna medida a las regiones circundantes. Los efectos externos se van debilitando progresivamente y presentan unos límites geográficos difusos. Llevar a sus últimas consecuencias el criterio de la inter-

¹⁴ OATES, W.E. (1977): Op. Cit., pág. 63 y sigs.

nalización supone el que bienes públicos locales que presenten algún efecto externo deberían ser provistos de forma centralizada¹⁵. Pero, al hacerlo así se producirían pérdidas importantes de bienestar. La provisión centralizada no contemplaría adecuadamente los diferentes gustos de los ciudadanos. Por ello, puede defenderse la descentralización también en estos casos, aunque sin olvidar la problemática planteada por las externalidades¹⁶.

Actuar sin tener en cuenta los efectos externos es renunciar a la provisión óptima, porque los consumidores de la jurisdicción productiva del bien público en cuestión no querrán financiar más que un nivel acorde con los beneficios directos que ellos reciben, mientras que los ciudadanos de las jurisdicciones vecinas intentarán, dentro de un comportamiento *free-rider*, disfrutar del consumo sin soportar ningún coste (impuesto).

Una posible salida para este problema, salida que incrementaría el nivel de bienestar de todos los afectados, sería lograr acuerdos interjurisdiccionales sobre el nivel deseado de provisión. Es la "teoría de los Clubes", de Buchanan. Pero cuanto mayor es el número de jurisdicciones, mayores son las dificultades técnicas para lograr tales acuerdos. La solución puede venir por un aumento del tamaño de la jurisdicción o por la actuación arbitral y coordinadora, por ejemplo, a través de un sistema de impuestos y subvenciones¹⁷, llevada a cabo por una jurisdicción de nivel superior.

En resumen, la existencia de externalidades supone un apoyo a favor de la centralización.

Teniendo en cuenta los diversos factores analizados hasta ahora, la asignación óptima exigirá posiblemente definir, sobre un territorio nacional tomado como referencia, múltiples divisiones jurisdiccionales, cada una de distinta extensión geográfica, adecuadas a la provisión óptima de cada bien público. Para cada servicio colectivo, la jurisdicción apropiada sería de distinto tamaño¹⁸. Cada ciudadano pertenecería así a varias de ellas, superpuestas geográficamente (ej.: jurisdicción educativa, sanitaria, judicial,...), y, respecto a cada una debería mostrar sus preferencias. Inmediatamente vemos que existen unos **costes asociados a la toma de decisiones** en estas diversas jurisdicciones. Debemos, pues, introducir esta nueva restricción en el análisis.

¹⁵ VID. BOADWAY, R.W. y WILDASIN, D.E. (1986): *Economía del Sector Público*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid. Cita de la pág. 665.

¹⁶ Cuanto menores sean los efectos externos y más diversas las preferencias de los consumidores, más apoyo teórico tendrá la provisión descentralizada.

¹⁷ ROSEN, H.S. (1987): Op. Cit., pág. 476.

¹⁸ BUCHANAN, J.M. y FLOWERS, M.R.: Op. Cit., pág. 603.

La existencia de administraciones multinivel y multifuncionales implica la necesidad de órganos políticos de decisión y de administraciones burocráticas costosas. Estos costes no solo deben evaluarse directamente en términos de impuestos, sino incluyendo también los indirectos de pérdida de tiempo, problemas de información, de coordinación, etc.

Estos costes tienden a disminuir el número de jurisdicciones deseables, alentando su actuación multifuncional. Por otra parte, las normas constitucionales restringen su número, estructurándolas en dos o tres niveles, y dotándolas, además, de considerable estabilidad temporal.

Con estos criterios, cada nivel de Gobierno deberá responsabilizarse de la provisión de aquellos bienes públicos en que su actuación más se aproxime al óptimo.

Por último, se ha considerado hasta ahora que los ciudadanos permanecían fijos en sus respectivas jurisdicciones geográficas. Siguiendo la formulación de Tiebout¹⁹, se amplía el modelo, introduciendo dos hipótesis adicionales: por una parte, **los ciudadanos pueden emigrar de una jurisdicción a otra y, por otra, precisamente el nivel de provisión de bienes y servicios y el coste soportado vía impuestos influyen en los criterios de localización.**

Normalmente, esta movilidad tenderá a homogeneizar los conjuntos poblacionales, agrupando a personas de preferencias similares. Con ello se produciría un incremento de bienestar, al disminuir las desviaciones existentes entre los niveles individualmente deseados y los niveles ofertados por las diferentes jurisdicciones y al reducirse, también, los costes medios soportados²⁰.

Sin embargo, el fenómeno migratorio se verá acompañado de los costes de congestión. A partir de un cierto número de inmigrantes se producirán pérdidas en el bienestar de los residentes, empeorando la cantidad y la calidad de los bienes públicos disponibles para cada ciudadano. Esto es debido a que los bienes públicos no son estrictamente puros, en sentido samuelsoniano.

Si cada jurisdicción actúa como un club privado, según el modelo de Buchanan, se admitirá como último inmigrante a aquel que genera un beneficio para los ciudadanos ya residentes (por su participación en la financiación de los costes de provisión de los bienes públicos) igual a las pérdidas de bienestar que les origina (por la con-

¹⁹ TIEBOUT, CHARLES M. (1956): "A pure theory of Local Government expenditures" (cf.: en castellano, "Una teoría pura del gasto público local", en *Hacienda Pública Española*, nº 50, 1978, págs. 324 a 331).

²⁰ BOADWAY, R.W. y WILDASIN, D.E. (1986): Op. cit., pág. 664.

gestión adicional). Con ello queda determinado el número óptimo de ciudadanos-socios. Pero, una jurisdicción pública no tiene barreras de admisión tan claras como un club privado y, por ello, “es probable que se den ineficiencias, porque un miembro potencial de la jurisdicción no necesita considerar el coste de congestión que el mismo impondrá a los otros”²¹.

En resumen, si no existiesen efectos externos interjurisdiccionales, ni costes asociados a la adopción de decisiones públicas, ni economías de escala, ni costes de congestión, ni movilidad ciudadana, etc., la solución al problema del equilibrio entre centralización y descentralización sería fácil. El óptimo se hallaría en la situación que Oates²² denomina de “correspondencia perfecta”: la provisión de cada bien público será efectuada por el gobierno que comprende una población determinada que, exclusivamente, lo disfruta y lo financia. En tal situación, la asignación de recursos será Pareto-eficiente.

En la realidad no ocurre así, y la incidencia de las variables anteriormente contempladas hace que se produzcan ineficiencias y que sea difícil determinar el grado óptimo de descentralización. Si se reducen estas ineficiencias, y existen instrumentos para ello, como las transferencias intergubernamentales, quedarán potenciados los beneficios de la descentralización²³.

Al aproximarse al problema de determinar cual es el nivel de gobierno adecuado para lograr una provisión óptima de bienes públicos se observa que tanto un modelo de total centralización como uno de absoluta descentralización presentan, además de ventajas, determinados inconvenientes, respecto al logro de los objetivos económicos fundamentales del sector público. La alternativa deseable será elegir un sistema mixto, que permita combinar las ventajas y evitar los inconvenientes de ambos. Tal es el caso del sistema federal.

Conviene cerrar este apartado sobre la asignación de competencias a los diferentes niveles de gobierno con tres consideraciones generales.

Aunque se ha analizado desde un enfoque económico cual es la atribución más conveniente de competencias entre los distintos niveles de Hacienda, es necesario recalcar, como lo hace Buchanan respecto a EE.UU., nación federal desde sus orígenes, y como ha ocurrido en España en la construcción del Estado de las Autonomías, que la división de responsabilidades competenciales entre el gobierno

²¹ OATES, W.E. (1977): Op. Cit., pág. 79.

²² OATES, W.E. (1977): Op. Cit., pág. 80. También, pág.58.

²³ OATES, W.E. (1977): Op. Cit., pág. 80.

central y los gobiernos subcentrales (Estados / Regiones) "no ha sido trazada primariamente por razones económicas"²⁴, si bien éstas revisten una singular importancia. "Las líneas de demarcación de los Estados están trazadas de forma arbitraria desde un punto de vista económico. Estos límites se han determinado históricamente y los servicios públicos han de acomodarse a ellos en vez de ser al contrario. Se han producido varios intentos y propuestas para ajustar los límites estatales de forma que se acomoden más a la estructura económica, pero éstos tienen que aceptarse como un hecho"²⁵. En España, a pesar de seguirse el proceso inverso al de constitución de un Estado Federal, tampoco las Comunidades Autónomas se han diseñado con criterios de optimalidad económica, sino que obedecen a muy antiguas diferenciaciones históricas y, en algún caso, a modernos intereses políticos.

Algunas veces, y tal es el caso de España, el reparto competencial recogido en las normas constitucionales no aparece definido con la suficiente nitidez como para no plantear problemas de interpretación.

Por último, frente al modelo de Federalismo de corte clásico, caracterizado por una perfecta delimitación de competencias exclusivas, tanto a nivel federal como a nivel de estados/regiones, cada vez cobra mayor operatividad el modelo de Federalismo Cooperativo, en el que muchas competencias son compartidas y, en todo caso, todas deben aparecer coordinadas.

2.1.3 La financiación de los diferentes niveles de gobierno

La distribución de funciones relativas al gasto público, a la prestación de servicios, entre los diferentes niveles de Hacienda plantea de inmediato el problema de su financiación. Cada nivel de gobierno debe disponer de los recursos necesarios para su realización efectiva. Ambos aspectos, fines y medios, son inseparables en la Hacienda Pública. La conveniencia de que los diferentes niveles de gobierno gocen de una real autonomía política, estructurada de una forma coordinada y cooperativa, y no sean una mera descentralización administrativa, exige que simultáneamente con la distribución competencial quede garantizada la autonomía financiera. Precisamente, el grado en que ésta se consiga constituye uno de los criterios básicos de valoración de los diversos sistemas de financiación.

El decidir qué impuestos son más adecuados para cada nivel de gobierno constituye "una interrogante crucial y permanente"²⁶. Las respuestas formuladas dependen en

²⁴ BUCHANAN, J.M. y FLOWERS, M.R. (1982): Op. Cit., pág. 599.

²⁵ BUCHANAN, J.M. y FLOWERS, M.R. (1982): Op. Cit., pág. 608.

²⁶ MELGUIZO SÁNCHEZ, A. (1989): Op. Cit., pág.43.

gran medida del enfoque global con que se contempla tanto la atribución de competencias de gasto como los objetivos de la imposición fiscal (principalmente recaudatorios, o instrumento de política económica, o garantía de autonomía política, etc.).

Si se considera, con un enfoque tradicional, que los gobiernos subcentrales no deben ocuparse de las funciones redistributivas ni estabilizadoras, y que el sistema impositivo debe respetar la eficiencia asignativa, evitando distorsiones en la localización, la propuesta de atribución de impuestos será considerablemente centralizadora. Los principales defectos de este criterio asignativo se encuentran en su olvido del componente político e institucional que tiene cualquier modelo de gobiernos multinivel.

Para que las Haciendas subcentrales alcancen los recursos suficientes para desarrollar sus competencias de gasto deben establecerse fórmulas de participación impositiva en la recaudación territorializada global (*revenue sharing*), y/o recaudación territorializada (*tax-sharing*), que permitan, aunque sea indirectamente, recomponer el nexo entre gastos e ingresos, salvando los desequilibrios fiscales verticales y horizontales.

Por el contrario, otras posiciones doctrinales y políticas han formulado sus criterios de atribución insistiendo en la conveniencia de una mayor descentralización de ingresos, para garantizar la autonomía política y para aumentar la corresponsabilidad fiscal.

Una solución intermedia y, en alguna medida, superadora de los enfoques opuestos anteriores es la aplicada en los modelos de “federalismo cooperativo”, como el de Alemania. El problema de la atribución impositiva se resuelve mediante la técnica de la participación. Por una parte, el sistema fiscal es único, correspondiendo al Gobierno central la competencia normativa. Por otra, la gestión tributaria suele ser compartida, incluso descentralizada. Por último, los diversos niveles de gobierno participan en la recaudación territorializada (por ejemplo, en Alemania, en los impuestos sobre la renta de las personas físicas y de sociedades) o en ésta y en la global (en el IVA), para articular de esta forma las perecuaciones verticales y horizontales.

Cualquiera que sea el criterio defendido, los problemas planteados por la atribución de ingresos siempre se relacionan con:

- La autonomía o dependencia financieras.
- La unión o ruptura del nexo entre gastos e ingresos, tan necesario para garantizar la actuación eficiente del sector público y la corresponsabilidad fiscal.
- Los desequilibrios fiscales verticales y horizontales.
- La armonización tributaria.

Los sistemas de financiación aplicados en los distintos países solucionan dichos problemas de forma diferente, en función de cual sea su escala de prioridades. Independientemente de las particularidades concretas de cada uno de ellos, que siempre suponen un cierto grado de mestizaje, se pueden distinguir los siguientes sistemas o modelos teóricos de financiación de las Haciendas subcentrales²⁷:

- **Sistemas de unión de impuestos:**
 - > Financiación con **subvenciones condicionadas**.
 - > Financiación con **subvenciones de carácter general o participación en los rendimientos globales (*revenue sharing*)**.
 - > Financiación con **participación en los rendimientos territorializados (*tax sharing*)**.
 - > Financiación con **impuestos compartidos**
- **Sistemas de diferenciación de impuestos:**
 - > Sistemas impositivos **separados**.
 - > Sistemas impositivos **superpuestos**.

En el **sistema de unión**, la soberanía fiscal es única y está normalmente en manos del gobierno central. Éste realiza la gestión y recaudación tributarias y financia a las restantes Haciendas por medio de subvenciones. Con un sistema de este tipo se logran importantes economías de gestión, no existen problemas de concurrencia impositiva, hay menos facilidades de evasión fiscal, se mejora la equidad y eficiencia del sistema tributario y se facilita la potencialidad de la política fiscal. Frente a estos aspectos positivos, presenta el radical inconveniente de no garantizar la autonomía financiera ni favorecer la responsabilidad fiscal de que los gastos de cada nivel de Hacienda se financien por los ciudadanos de la propia circunscripción.

En este sistema, característico de los países de tradición centralista: Francia, Italia,... los desequilibrios verticales son connaturales y, además, revisten una amplísima dimensión. Los gobiernos subcentrales tienen escasas competencias sobre ingresos, y, además, éstos son muy inferiores a sus responsabilidades de gasto, originándose una brecha o *gap* de insuficiencia financiera.

La forma de cubrir la brecha financiera permite catalogar tres modelos distintos de financiación, según sea el instrumento financiero que prevalezca:

²⁷ CASTELLS, A. (1988): Hacienda Autonómica: una perspectiva de Federalismo Fiscal. Editorial Ariel, Barcelona. La referencia, en pág. 62.

Si el Gobierno central financia a las restantes Haciendas por medio de transferencias condicionadas, la autonomía financiera será nula. No es que no tengan autonomía de ingresos, es que ni siquiera disfrutan de una mínima autonomía de gastos. En ningún país se presentará un sistema con características tan radicales.

Si se desea una verdadera descentralización, partiendo de un modelo centralista, deberá darse un paso más. No parece posible ni conveniente, sin embargo, plantear aquí un modelo puro de separación de fuentes, máxime cuando el mismo en su evolución histórica ha ido articulando diversas soluciones de armonización para superar sus defectos. Pero tampoco se podrá construir sobre un modelo de transferencias como las señaladas.

El avance en la dirección adecuada llevará a un modelo global de subvenciones genéricas, articulado mediante la técnica de participaciones en los ingresos del nivel superior de Hacienda, y, si ello fuese posible, a un modelo de participaciones territorializadas e impuestos compartidos.

En el modelo global de subvenciones genéricas, éstas deben permitir realizar con total autonomía la política de gasto que decida el propio gobierno receptor, sin ninguna mediatización ni ingerencia del gobierno central. Deben financiar todo tipo de gastos, no solo los ordinarios. Además, los mecanismos de fijación de los volúmenes de financiación a transferir deben ser automáticos, sin depender de los criterios políticos del gobierno financiador.

Si se llega a un modelo de participaciones territorializadas e impuestos compartidos, la autonomía financiera y política aparece garantizada. Los rendimientos de las principales figuras del sistema fiscal se atribuyen a las Haciendas subcentrales según normas predeterminadas.

El **sistema de diferenciación impositiva**, en que cada nivel de gobierno dispone de fuentes de ingresos propias y adopta decisiones autónomas de política tributaria, es característico de los modelos clásicos de federalismo. Cada nivel tiene competencias legislativas tributarias bien sea para incidir en un cierto campo tributario (modelo de separación) o para competir por los mismos recursos impositivos (modelo de superposición). Generalmente se establecen unas ciertas líneas de reparto de los tributos en las normas constitucionales²⁸.

Obviamente, este sistema de diferenciación presenta como indudables ventajas la de garantizar la independencia y autonomía financieras y la de vincular directamente

²⁸ Por ejemplo, inicialmente, en Suiza y Canadá se reservaron los impuestos indirectos al Gobierno Central y los directos a los Cantones y Provincias. En cambio, en EE.UU. la atribución es justamente la inversa.

las decisiones de ingresos y gastos de cada nivel de Hacienda. Suponiendo que existan suficientes recursos impositivos y que su asignación entre niveles de Hacienda sea sencilla, con este sistema se garantizan autonomía fiscal y racionalidad asignativa. Pero, incluso en tal hipótesis, los equilibrios serán meramente temporales, ya que las capacidades fiscales relativas tienden a cambiar a lo largo del tiempo, por lo que será preciso ajustar periódicamente las competencias de gastos e ingresos de los diversos niveles de gobierno. Sin embargo, tales condiciones de suficiencia y de fácil atribución no se dan. Se produce entonces una permanente concurrencia entre los gobiernos de distinto y del mismo nivel, intentando apropiarse de los mismos recursos impositivos. La separación, frecuentemente, se ve acompañada de superposición. Por otra parte, las grandes políticas de estabilización, de redistribución y asignativa se ven dificultadas, y existen serios problemas de coordinación y de armonización fiscal.

Los países que tienen tales sistemas de separación o de superposición de fuentes fiscales han avanzado en la reducción de los efectos negativos de la competencia fiscal con medidas de armonización. A través de ellas se logran grados diversos de coordinación interjurisdiccional. La mecánica armonizadora siempre suele seguir el mismo proceso. El Gobierno dominante, el federal o central, para conseguir una cierta homogeneidad del sistema, cuando menos en su aspecto normativo, concede a los restantes niveles de Hacienda ventajas financieras.

En el modelo de separación, típico de los países federales clásicos: EEUU, Suiza..., se partía de un total grado de soberanía fiscal de los estados federados. En las primeras Constituciones, los estados renunciaron a una parte de su soberanía, atribuyendo a la federación ciertos recursos para su financiación. Pero, la dinámica temporal ha hecho surgir dos fenómenos. Por una parte, las crecientes necesidades de financiación del gobierno federal y, por otra, la evolución de los sistemas fiscales hacia una creciente unidad, nucleándose alrededor de nuevos impuestos más potentes: el personal sobre la renta y el general sobre las ventas. Este fenómeno ha llevado a una reinterpretación de las normas constitucionales de reparto de las fuentes impositivas, cuando no a una modificación de las mismas. El resultado final ha sido el predominio claro del gobierno central que ha acabado reservándose los recursos de mayor potencialidad y elasticidad. Incluso en los modelos federales clásicos se asiste a una clara tendencia a la centralización de los ingresos públicos.

Cuando se han dado las condiciones políticas para la modificación de las normas constitucionales, como ha ocurrido con la República Federal de Alemania, el modelo histórico de separación de fuentes, típico de los sistemas federales, se ha visto complementado, cuando no sustituido, por un **sistema de participación** en las mismas fuentes tributarias. Esto se explica porque los grandes impuestos sobre los que pivota cualquier sistema fiscal moderno no son de fácil separación. Parecería, pues, que estos modelos de participación constituirían una síntesis superadora, por cuanto

integran las ventajas y corrigen los defectos de los sistemas puros de unión y de diferenciación de fuentes impositivas.

En las Haciendas multinivel se producen desequilibrios verticales y horizontales en la financiación. Con los primeros se quiere indicar que, con el reparto de las fuentes tributarias efectuado, las haciendas subcentrales no obtienen los recursos necesarios para cubrir sus necesidades de gasto y se precisa articular un sistema de nivelación vertical por el que la Hacienda central devuelve los recursos en exceso que ha percibido y que corresponden a las Haciendas subcentrales. Esta devolución se instrumenta mediante participaciones generales o territorializadas. Además, existirán desequilibrios horizontales porque la distribución territorial de las capacidades fiscales es heterogénea. La anterior devolución vertical no permite a las circunscripciones de menor capacidad fiscal alcanzar el nivel de suficiencia financiera y es necesario articular mecanismos de nivelación horizontal basados en el principio de solidaridad.

Los **desequilibrios verticales y horizontales** afectan a todos los sistemas de financiación, aunque no en la misma medida. El primer tipo acompaña necesariamente a los sistemas de unión. En menor proporción, también aparece en los de separación de fuentes, dada la tendencia del Gobierno central a apropiarse de las fuentes impositivas de mayor potencialidad. En cambio, los desequilibrios horizontales afectan por igual a todos los sistemas, ya que se originan por las diferencias interterritoriales de renta y de riqueza, que se traducen en diversas capacidades fiscales y, también, en desiguales necesidades. Ambos factores, capacidad y necesidad, impiden que ciertas circunscripciones puedan alcanzar la provisión de un determinado nivel de servicios con una presión fiscal similar. Existirán, por tanto, “beneficios fiscales netos” diferentes en las distintas jurisdicciones.

Los instrumentos utilizados para reducir los desequilibrios son las transferencias específicas de igualación fiscal o las transferencias genéricas y participaciones en ingresos en que se incorporan criterios redistributivos.

Todo **método de perecuación horizontal**, para ser satisfactorio, debe contener dos componentes: la **capacidad de financiación** y las **necesidades de gastos**. El primero busca igualar la capacidad impositiva, supuesta una misma presión fiscal; el segundo, considera los costes de provisión de un nivel medio de servicios²⁹.

²⁹ Un amplio análisis, tanto teórico como aplicado, de los modelos de perecuación se encuentra en Castells, A. (1988): Op. Cit., Cap. IV, págs. 93 a 116. También, en Mathews, R. (1985): “Sistemas comparados de Federalismo Fiscal”, en RUIZ-HUERTAS, J. Y MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (1986): Estado Federal/Estado Regional: La Financiación de las Comunidades Autónomas. Ed. Diputación de Salamanca, págs. 71 a 86.

En los modelos perecuatorios se suele introducir un tercer elemento ponderador: el **esfuerzo fiscal**. Con el mismo se busca evitar que los fondos de nivelación sirvan a los gobiernos receptores para minorar la presión directa sobre sus propios ciudadanos y, además, premiar a quien más sacrificios fiscales hace.

La instrumentación de las nivelaciones vertical y horizontal constituyen un elemento esencial del Federalismo Fiscal. Con la igualación de la capacidad fiscal se logra mantener las ventajas de la descentralización y evitar sus inconvenientes, ya que cada gobierno subcentral puede decidir la provisión de bienes y servicios que desean sus ciudadanos con las mismas posibilidades que los restantes gobiernos del mismo nivel, al no estar condicionados “por las diferencias en sus capacidades impositivas o por los costes de provisión de los servicios”³⁰.

En síntesis, los modelos de nivelación financiera obedecen a la comparación de las necesidades de gasto que se derivan del reparto competencial, con la capacidad fiscal propia o cedida, teniendo en cuenta el esfuerzo fiscal. Los Fondos de Nivelación (FN) se determinan en función de las variables Necesidades de Gasto (NG), Capacidad Fiscal (CF) y Esfuerzo Fiscal (EF), guardando una relación directa con la primera y la tercera, e inversa con la segunda:

$$FNI = f(NGi; CFi; EFi)$$

La complejidad de cálculo de estos fondos de nivelación deriva de dichas variables. Es difícil concretar las necesidades de gasto, recurriéndose normalmente para su estimación a variables de aproximación, principalmente la población de cada jurisdicción, y tampoco es fácil concretar las capacidades fiscales, en particular si se introducen consideraciones dinámicas de potencialidad fiscal, ni valorar el esfuerzo fiscal.

2.2 El marco normativo

2.2.1 El Estado de las Autonomías

La Constitución española de 1978 ha supuesto la aparición de un nuevo modelo de Estado, el llamado Estado de las Autonomías. La constitucionalización de este modelo político ha permitido articular de forma equilibrada la unidad y la diversidad de los pueblos de España.

El tradicional modelo centralista, exacerbado durante el régimen dictatorial anterior, no ha resuelto los problemas de vertebración de España. Por una parte, las regiones en que se desarrollan potentes sentimientos nacionalistas, apoyados en caracteres específicos diferenciales, principalmente la lengua propia, nunca se han encontrado

³⁰ MATHEWS, R.(1985): Op. Cit., pág.76.

a gusto en dicho modelo de Estado, aunque, por una serie de condicionantes históricos y económicos, hayan alcanzado mejores condiciones de vida. Y, por el contrario, las regiones cuya población se ha sentido más identificada con la realidad política de España no han obtenido ventajas reales del modelo centralista. En particular, se han visto relativamente empobrecidas y en términos absolutos despobladas por las políticas de desarrollo llevadas a cabo en los años sesenta del pasado siglo. Existen, pues, unos españoles descontentos de España, a pesar de estar siempre por encima de la media nacional en prácticamente todos los indicadores de bienestar y nivel de vida, y otros, orgullosos de los estándares medios conseguidos por el país, a pesar de situarse por debajo de los mismos.

Como señaló Francisco Fernández Ordóñez (1980), “La Guerra Civil abrió un largo período, donde el tema regional quedaba nuevamente archivado durante casi medio siglo. Pero los problemas nunca se resuelven con el desconocimiento, ni con la represión, si persisten las causas profundas que los justifican... Como si fuera ayer, después del largo paréntesis que se cierra con las elecciones libres de 1977, al levantar de nuevo el telón de la historia, reaparecieron las mismas antiguas preguntas sin respuesta. La Constitución de 1978 tenía que plantearse como su desafío más difícil el tema regional”³¹.

En definitiva, el modelo centralista ha frustrado a todos, aunque algunos sean más conscientes que otros. Y esto es así porque está construido sobre el error básico de la uniformidad. Por el contrario, España es una unidad política apoyada en la diversidad real del conjunto de pueblos que la forman.

El Estado de las Autonomías, desde el punto de vista político-constitucional, presenta originalidades, que le sitúan fuera de un modelo centralista, pero no por ello dentro de una forma federal. Es un modelo regional cuasi-federal. El poder político se ha territorializado, no ha habido una simple descentralización administrativa. Pero la soberanía es única y corresponde exclusivamente al pueblo español. La esencia del Estado Federal es precisamente la división de la soberanía política entre la Federación y los Estados federados. Por ello, la autonomía no debe confundirse con el federalismo.

A pesar del término **nacionalidades** introducido en el artículo segundo de la Constitución, la nación española es única y el Estado Autonomático no es una unión federal. Como señaló el Sr. Peces Barba en el Congreso de los Diputados: “El artículo 2 tiene tres aspectos igualmente fundamentales, que... están contruidos en un equilibrio racional y complejo que desaparecería si se suprime alguno de ellos. Primer aspecto:

³¹ FERNÁNDEZ ORDOÑEZ, F. (1980): La España Necesaria. Ed. Taurus, Madrid. Cita de la pág. 157.

España-Nación, cuya unidad se afirma vigorosamente; segundo aspecto: España compuesta por comunidades... respecto de las cuales se predica... el derecho a la autonomía; tercer aspecto: la necesaria solidaridad entre todas las nacionalidades y regiones..."³².

La regionalización en España se planteó simultáneamente con la democratización. Los llamados "problema vasco" y "problema catalán" no podían esperar. Sin embargo, no se consideró conveniente una fórmula que diera solución aislada a dichos problemas. En definitiva, hubiera resultado inaceptable para el resto de pueblos de España, porque, casi de forma inevitable, se habría interpretado como la consolidación y ampliación de su privilegiada situación económica, y, en todo caso, no hubiera permitido integrar en el sistema político todas las voluntades.

La autonomía, inicialmente apoyada y alentada en la realidad diferencial, histórica o cultural, ha quedado dibujada en la Constitución más como un concepto funcional, fundamentándose en la necesidad de conseguir un Estado más cohesionado y eficaz.

Independientemente de estas consideraciones sobre el marco político constitucional, lo importante para el presente análisis es resaltar, por una parte, que en la realidad de España ha aparecido un nuevo nivel político y administrativo y se ha producido un reparto significativo de competencias. La existencia de este campo competencial y de la autonomía política para ejercitarlo implica, como corolario imprescindible, la existencia de una autonomía financiera. Sin recursos, sin medios económicos propios, la autonomía política no existe y el ejercicio de las competencias reconocidas por la Constitución es imposible o se dirige totalmente por la instancia política que tiene el poder financiero.

2.2.2 La distribución de competencias en el Estado de las Autonomías

El problema de la financiación de las Comunidades Autónomas no cobra significado absoluto en sí mismo, ya que no se debe olvidar que la actividad financiera es medial y que los entes públicos precisan de recursos financieros en la medida en que deben realizar determinadas actividades o funciones para conseguir ciertos fines. Los medios financieros puestos a disposición de los nuevos entes autonómicos, su cuantía, su estructura, la forma de su articulación y de su evolución, deben compararse o relacionarse permanentemente con los fines políticos, económicos y sociales que las Comunidades Autónomas tienen atribuidos según la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

³² *Diario de Sesiones*. Congreso de Diputados. Núm.103, págs. 3.799 a 3.802, Madrid, 1978.

Por eso, aunque no es el objeto del presente trabajo el realizar un análisis jurídico, ni tan siquiera económico, del reparto competencial entre los diferentes niveles políticos territoriales, se debe esbozar el marco competencial del Estado de las Autonomías para que sirva de referencia al estudio específico de financiación.

Lo primero que se observa al analizar las fórmulas constitucionales y estatutarias sobre distribución de competencias es que las mismas se caracterizan por su imprecisión y por la falta de la necesaria claridad. Y este hecho no proviene solo de la escasa uniformidad del diseño constitucional, donde no se concretan ni el número de Comunidades, ni el nivel de competencias que asumirá cada una, al preverse, por lo menos en un período transitorio, dos tipos de autonomía, en virtud de los techos competenciales máximos alcanzables, sino de las deficientes técnicas utilizadas para la delimitación de competencias.

Sobre cada materia concreta cabe distinguir competencias normativas y competencias de ejecución. Por otra parte, dichas competencias pueden ser exclusivas o concurrentes y compartidas.

Competencias	Normativas	de Ejecución
Exclusivas	NE	EE
Concurrentes	NC	EC

Para definir una competencia como **exclusiva** se han venido utilizando dos criterios diferentes:

- **Criterio absoluto: NE y EE**

La competencia se considera exclusiva si simultáneamente se tienen las potestades normativa y de ejecución sobre una materia. En este caso, la competencia es absoluta o total.

- **Criterio parcial: NE o EE**

Con este criterio parcial, se considera que un Ente público tiene competencia exclusiva sobre una materia si tiene o bien la competencia normativa exclusiva o bien la competencia exclusiva de ejecución. Esta distinción, entre competencias legislativas exclusivas y ejecutivas exclusivas, la utiliza, por ejemplo, la Ley Fundamental alemana en sus art. 70 y siguientes (delimitación de competencias legislativas) y art. 83 (división de competencias de ejecución).

Este segundo criterio de exclusividad parece el más conveniente para el análisis del reparto competencial español.

En los restantes casos, las competencias deben calificarse de **compartidas o concurrentes**. Esta concurrencia puede a su vez presentarse de dos formas. O bien, la com-

petencia normativa corresponde a ambos niveles, pero uno de ellos solo puede legislar si no lo hace el otro³³. O bien, la competencia normativa se reparte diferenciando entre las “bases” de su ordenación, que corresponden al nivel político superior, y el desarrollo legislativo de tales bases, que corresponde a los niveles inferiores, estados federados o regiones.

Si con estos criterios se analiza la Constitución española y los Estatutos de Autonomía, se puede comprobar su oscuridad e imprecisión.

El artículo 149.1 de la Constitución recoge en su apartado 1 una lista de 32 competencias que califica de exclusivas del Estado. En primer lugar, no explicita si tal exclusividad debe contemplarse en el sentido absoluto o en el parcial indicado. Del contenido de materias relacionadas se deduce el segundo (por ejemplo: 7. Legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas; 17. Legislación básica y régimen jurídico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades autónomas; 27, 28, etc.). En segundo lugar, y es un defecto más importante, incluye materias cuya redacción inclina a considerarlas como materias concurrentes o compartidas, no sólo en el ámbito de ejecución, sino en el de desarrollo normativo. Así, por ejemplo, la materia 11. “... bases de la ordenación del crédito, banca y seguros”; la 13. “Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”; 16. “... Bases y coordinación general de la sanidad”; 17. “Legislación básica ... de la seguridad social”; 18. “Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas”; 23. “Legislación básica sobre protección del medio ambiente ... sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias”; 27. “Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión...”; 30. “... normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución...” (educación), etc. En todas estas materias, las Comunidades Autónomas, además de competencias ejecutivas, también tienen las legislativas de desarrollo de tales bases.

El artículo 148 de la Constitución recoge las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, detallando 22 materias. Pero también aquí la claridad del detalle no anula la radical oscuridad de su contenido. Primero, porque nada se indica sobre si tales competencias son exclusivas o concurrentes, o de naturaleza normativa o ejecutiva. Y segundo, porque estas competencias no constituyen el máximo techo competencial de las Comunidades Autónomas, dado que éste podrá elevarse por el juego conjunto de la cláusula residual del artículo 149.3 y del artículo 150. En definitiva, el artículo 148 tan solo recoge las competencias de las Autonomías de vía lenta.

³³ Por ejemplo, el artículo 72 de la Constitución Alemana señala que “En el plano de la legislación concurrente, los Länder tienen la facultad de legislar en tanto y en cuanto la Federación no haga uso de su facultad legislativa”.

Los primeros Estatutos de Autonomía, el Vasco y el Catalán, siguiendo el mismo criterio equívoco de la Constitución, han tenido especial preocupación por incorporar el máximo posible de materias como competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma respectiva. Pero también aquí, de forma simétrica con lo recogido por la norma constitucional, muchas de las llamadas competencias exclusivas van acompañadas de coletillas como “sin perjuicio de ...”, “de acuerdo con ...” la legislación básica del Estado.

Esta redacción constitucional y estatutaria, formalmente influida por la filosofía del federalismo tradicional y de los nacionalismos históricos, de asignación cerrada de competencias y de separación total de ámbitos de actuación, pero en la realidad sembrada de competencias concurrentes y compartidas, característica de los federalismos cooperativos modernos, ha creado muchos problemas en el funcionamiento del nuevo Estado, exigiendo la interpretación integrada de tales normas y, en última instancia, el recurso ante el Tribunal Constitucional.

Cuánto mejor hubiese sido utilizar la metodología de la Federación Alemana, cuya Constitución detalla claramente:

- **Art. 70.** Delimitación de competencias legislativas entre la Federación y los Länder.
- **Art. 71.** Legislación exclusiva de la Federación, concepto.
- **Art. 72.** Legislación concurrente de la Federación, concepto.
- **Art. 73.** Legislación exclusiva de la Federación, catálogo.
- **Art. 74.** Legislación concurrente de la Federación, catálogo.
- **Art. 75.** Legislación básica de la Federación, catálogo.
- **Art. 83.** División de competencias (de ejecución) entre la Federación y los Länder.

La presente ola de reformas estatutarias, impulsada sin duda por la propuesta recogida en el Proyecto de Estatuto de Cataluña, va a suponer una ampliación de los límites competenciales, insistiendo nuevamente en la redacción de exclusividad. Como han señalado los políticos catalanes, con el nuevo Estatuto han pretendido el blindaje de las competencias de la Comunidad para evitar que queden reducidas o condicionadas por la extensión de las leyes de bases estatales. Pero los márgenes constitucionales son ya tan estrechos que esta definición unilateral hecha en cada proyecto de estatuto, aunque luego se armonice en su tramitación en las Cortes como ley orgánica, va a abrir un nuevo período de conflictos competenciales que deberán también ser resueltos por el Tribunal Constitucional.

Cualquiera que sea el deslinde jurídico de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y suscribiendo la tesis de que la mayoría de ellas serán

de naturaleza compartida o concurrente, como, por otra parte, está ocurriendo en todos los países federales, es importante en el presente estudio cambiar el enfoque de observación, centrándolo en su cuantificación y en su naturaleza económica. Según cual sea el volumen global de gasto público asociado a la descentralización competencial, así deberá generarse el montante de financiación autonómica.

España presentaba en el inicio de su andadura autonómica un altísimo nivel de centralización. La participación del Gobierno central en el gasto público total superaba en 1981 el 88%, mientras que las Comunidades Autónomas no llegaban al 2%. En 2006, las participaciones relativas han pasado a ser aproximadamente del 40% y del 45%, correspondiendo a los Gobiernos locales el 15% restante.

El proceso descentralizador ha sido pues radical, sobre todo después de la ampliación de los techos competenciales de todas las Comunidades Autónomas en las materias de educación y de sanidad. Los porcentajes de gasto descentralizado en España son claramente homologables con los presentados por los países federales.

2.2.3 El marco normativo básico de la financiación de las CCAA: Constitución, Estatutos y LOFCA

El bloque normativo básico de la financiación autonómica lo forman la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

A) LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA EN LA CONSTITUCIÓN

Como es obvio, en el vértice de la pirámide normativa de la financiación autonómica, lo mismo que en el resto de materias, se encuentra la Constitución. Ésta no ha definido nítidamente el nuevo modelo de estado, o tal vez sea mejor decir que no lo ha homologado con ninguno de los existentes. No es un Estado Federal, tampoco sólo uno Regional. El Estado de las Autonomías, para muchos, por lo menos en cuanto a los efectos esperados, es un Estado federalizante. En la regulación de la organización territorial del Estado (Título VIII), la Constitución presenta una gran flexibilidad o inconcreción, resultado más de las tensiones políticas de la transición que de criterios teóricos, ya que, según ella, ni siquiera era necesario que todo el territorio nacional acabase organizado en forma de Comunidad Autónoma, ni que todas las Comunidades tuvieran que tener las mismas competencias. A pesar de esta inconcreción inicial, lo cierto es que el proceso autonómico ha resultado bastante homogéneo. Tal vez por eso, la Constitución tampoco contiene un modelo acabado de financiación autonómica.

Entre los dos modelos polares que a nivel teórico cabe distinguir, respecto a la distribución del poder financiero en un país, el sistema de unión o centralista y el sistema

de separación total, la Constitución opta por un modelo mixto. Esto, sin embargo, es coherente con lo que ocurre en la realidad financiera de todos los países, incluso los históricamente federales. Los modelos polares no se presentan en la práctica, sino múltiples combinaciones de ambos, dando lugar a situaciones diversas, que serán catalogadas como más o menos centralistas, o más o menos descentralizadas.

La Constitución española, a diferencia de lo que hacen otras Constituciones, como la alemana, por ejemplo, no establece una ponderación obligada para los distintos instrumentos arbitrados para la financiación autonómica. La enumeración hecha en el artículo 157 es genérica, pudiéndose financiar las Comunidades con los siguientes recursos:

- a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.
- b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- c) Transferencias de un fondo de compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.
- d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.
- e) El producto de las operaciones de crédito.”

Al no señalarse nada respecto a la importancia relativa que deben tener cada uno de estos ingresos, la configuración del sistema de la Hacienda Regional queda abierta e indefinida, dependiendo de la cuantía que cobre cada uno y de la forma en que se interrelacione con los demás.

Algunos autores han señalado, apoyándose en dicha inconcreción, que todos los modelos mixtos son posibles y compatibles con nuestras normas constitucionales. Pero, aunque las posibilidades sean amplias, no todos los posibles modelos alternativos encajan en la Constitución. Ésta, ciertamente inconcreta, establece, sin embargo, una serie de principios y condiciones que constituyen el marco de los modelos posibles.

La Constitución fija tres principios básicos que fundamentan el sistema: la **autonomía financiera**, la **solidaridad** y la **coordinación**. Según el 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”. El respeto simultáneo y equilibrado de estos tres principios hace constitucional un modelo de financiación determinado.

El reconocimiento de la autonomía financiera, absolutamente necesaria para que pueda existir autonomía política real, significa que las Comunidades participan del

poder financiero, en particular, del poder tributario. El grado de este poder, en el Estado y en las Comunidades Autónomas, no es el mismo, ya que el de éstas aparece condicionado por la Constitución y las leyes, mientras que el de aquel sólo está limitado por las normas constitucionales (Art. 133,1 y 2).

La posibilidad de establecer y exigir tributos, máxima manifestación del poder y de la autonomía financieros, que la Constitución atribuye a las Comunidades Autónomas, aparece limitada ya por normas constitucionales. Así, las Comunidades no podrán “adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español (arts. 139.2 y 157.2), ni las diferencias estatutarias podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales (art. 138.2).

Esta posibilidad de establecer tributos, además de limitada, es más teórica que real. Debido a que las Comunidades Autónomas asumen competencias que ya venían siendo ejercidas por el Estado y financiadas con los recursos del sistema fiscal, la lógica del modelo autonómico lleva a que la transferencia y asunción de servicios se acompañe de la “devolución” de fuentes tributarias a las Haciendas regionales o de la participación en el común sistema fiscal, no de la imposición de nuevos tributos autonómicos. La Constitución parece decantarse hacia un modelo de financiación mixto, con gran peso relativo de los recursos típicos de un sistema de unión.

Según Domingo Solans³⁴, en el Federalismo Fiscal conviene distinguir dos fases: la fase constitucional, de fijación de las reglas del juego, y la fase funcional, o de análisis de los efectos de la aplicación de tales reglas. Estas fases se entrelazan dentro de un proceso interactivo (los efectos de la constitución fiscal pueden recomendar la modificación del pacto constitucional). En el modelo español el bloque de constitucionalidad está formado por la Constitución y en un segundo nivel por los Estatutos y la LOFCA, habiéndose concretado las normas financieras en una serie de normas de desarrollo. Los problemas que han ido surgiendo con la aplicación de esta normativa han presionado y siguen presionando para la reinterpretación e incluso la reforma de dicho bloque.

B) LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

La concreción de la Hacienda de las Comunidades Autónomas habrá que buscarla en la norma institucional básica de cada una, es decir, en su Estatuto, y, teniendo en cuenta la previsión armonizadora del artículo 157.3, en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), que regula el ejercicio de sus compe-

³⁴ Presentación a la edición española de la obra de W.E. OATES (1977): *Federalismo Fiscal*. Ed. IEAL, Madrid, pág. XIV.

tencias financieras. Parece lógico pensar que esta norma, dada su finalidad, debería haberse aprobado antes que los Estatutos de Autonomía; no ha ocurrido así, y, como veremos, la redacción dada a la Hacienda autonómica por el Estatuto de Cataluña de 1979 va a condicionar el contenido de la LOFCA y el de los demás Estatutos.

Esta afirmación, acorde con la realidad, puede ser, sin embargo, mal interpretada. Como lo fue por algunos parlamentarios, en la discusión en Cortes de la LOFCA. Cabe también la interpretación contraria, así mismo incorrecta, como la formulada por Lluch i de Andrés (1985), para quien la similitud entre el Estatuto catalán y LOFCA “refleja la prevalencia de las tesis de la Administración Central en la negociación estatutaria de las competencias financieras de la Generalitat”³⁵. Como muy bien puso de relieve García Añoveros (1986), “en la discusión del Estatuto catalán se confrontaron los puntos de vista del proyecto de Estatuto de Sau y los del proyecto de la LOFCA”³⁶.

El proyecto de Estatuto de Sau³⁷ se caracterizaba por la importancia dada al *tax sharing*, ya que la participación en ingresos se debía aplicar sobre la recaudación territorializada. El Estatuto definitivamente aprobado para Cataluña incluirá como elemento básico de la financiación la participación en ingresos, pero no sobre los ingresos territorializados sino sobre los globales. La LOFCA, aprobada posteriormente, incorpora, a través de la aceptación de enmiendas parlamentarias, las soluciones arbitradas para Cataluña.

En definitiva, ni la LOFCA aprobada es igual que el proyecto inicialmente presentado, ni el Estatuto de Cataluña es igual al proyecto de Estatuto de Sau. La interacción entre ambos proyectos ha dado origen a un modelo uniforme.

Ciertamente los siguientes Estatutos no tenían por qué haber mimetizado el contenido de la Hacienda catalana. Pero esta posibilidad de diversificación fue superada al seguir todas las Comunidades, salvo las forales, el modelo catalán o modelo LOFCA, también llamado modelo de régimen común.

No tiene excesivo interés analizar las disposiciones que, relativas a la hacienda, contienen los distintos Estatutos de Autonomía. Todos los Estatutos, aprobados por Leyes

³⁵ LLUCH I DE ANDRÉS, J. (1985): *Finançament de les hisendes autonòmiques i locals*. Ed. Generalitat de Catalunya, Barcelona. Cita de la pág. 65.

³⁶ GARCÍA AÑOVEROS, J. (1986): “Informe sobre modificación del sistema de financiación de las CCAA”, en *Hacienda Pública Española*, núm. 101, págs 374 a 403. Cita de la pág. 381.

³⁷ El Proyecto fue aprobado por la Asamblea de Parlamentarios de Cataluña el 29 de diciembre de 1978 y presentado en las Cortes Generales el día siguiente. La coincidente disolución de las Cámaras paralizó su tramitación, que no se reinicia hasta el 5 de junio de 1979.

Orgánicas entre 1979 (Leyes orgánicas 3/1979 y 4/1979 de los Estatutos del País Vasco y de Cataluña, respectivamente) y 1983 en que culmina el proceso de institucionalización autonómica (Leyes orgánicas 1/1983, 2/1983, 3/1983 y 4/1983, de los Estatutos de Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León) dedican un título específico a la Economía y Hacienda de la Comunidad, enumerando los recursos financieros de la misma (mera traslación del artículo 157 de la Constitución). En Disposiciones Adicionales se detallan los tributos cedidos. Las redacciones contienen leves diferencias no sustantivas, dado que en definitiva trasladan la regulación establecida por la LOFCA en 1980. En cualquier caso, conviene señalar que Estatutos y LOFCA deben ser interpretados de forma armónica, como establece la Disposición Final de esta Ley. Por otra parte, la mayoría de los Estatutos reconocen expresamente que el ejercicio de las competencias financieras se ajustará a lo dispuesto en la LOFCA³⁸. Por ello, conviene centrar el análisis en las disposiciones de esta Ley Orgánica, aunque las mismas pueden verse modificadas por el efecto final que tenga el actual proceso de reformas estatutarias y la negociación de un nuevo modelo de financiación. De hecho, los anteriores modelos, el de 1997 y el de 2002, exigieron para su implementación una reforma previa de la LOFCA.

Antes de concluir este apartado conviene exponer dos consideraciones:

- Los propios Estatutos de Autonomía han previsto que las modificaciones introducidas por Ley del Estado en la cesión concreta de tributos no se considerarán reforma estatutaria (ejemplo, en la Disposición Adicional Primera, 2 del Estatuto de Castilla y León).
- Ni los Estatutos ni la LOFCA han articulado un modelo concreto de financiación autonómica, resultando compatibles sus normas con varias versiones financieras, como ha quedado patente en los diversos modelos de financiación autonómica. Y cuando no era posible su encaje legal, se ha procedido a la reforma de la LOFCA, como se acaba de señalar.

C) LA LEY ORGÁNICA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Esta Ley orgánica, prevista en el artículo 157.3 de la Constitución como instrumento de armonización del ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, fue aprobada tras una larga tramitación parlamentaria como L.O. 8/1980, de 22 de septiembre, y publicada en el BOE el 1 de octubre de 1980.

³⁸ Ver el detalle de normas estatutarias en FERREIRO LAPATZA, J.J. (1985): *La Hacienda de las CCAA en los diecisiete Estatutos de autonomía*. Ed. Generalitat de Catalunya, Barcelona, págs. 52 a 55. Ver también MUÑOZ MACHADO, S. (1984): *Derecho Público de las CCAA, II*. Ed. Civitas, Madrid. Cita de la pág. 411.

Mientras que en el aspecto político el nuevo Estado se configura unívocamente, en su componente económico-financiero reviste dos formas distintas:

- La forma general o común, basada en las normas financieras de la propia Constitución, desarrolladas en la LOFCA.
- La forma especial o excepcional, que tradicionalmente tenían las regiones forales y que la Constitución ampara.

Por ello, conviene precisar que, aunque algunas normas de la LOFCA son de aplicación general (ej.: endeudamiento, principios presupuestarios, etc.), su núcleo fundamental se centra y limita al sistema financiero de las Comunidades Autónomas de Régimen Común. El presente trabajo, centrado en la financiación de la Comunidad de Castilla y León, se circunscribe a este sistema común o sistema LOFCA. Sin embargo, es conveniente abrir un pequeño paréntesis sobre el Régimen Foral, también llamado Régimen de Concierto o Convenio porque las soluciones que arbitra siempre estarán presentes, en un segundo plano, como un referente de comparación para las Comunidades del sistema común.

C.1) El sistema de financiación foral

El sistema especial foral encuentra su entronque normativo en la Disposición Adicional Primera de la Constitución. La norma suprema ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. Derechos históricos que arrancan de la modificación, en el siglo XIX, de los viejos Fueros, que convertían a las tres Provincias vascas y a Navarra en “territorios exentos”, transformándolos en un sistema de convenio (Ley paccionada de 16 de agosto de 1841, con Navarra) o de concierto (Ley de 21 de julio de 1876, para el País Vasco). Con estos sistemas, especiales, se establece que “dichas provincias, que disfrutaban de los derechos y ventajas de las demás españolas, deben contribuir, como éstas, a levantar las cargas comunes”. En todo caso, su actualización debe hacerse en el marco de la Constitución y de las normas estatutarias.

La especialidad del régimen foral se encuentra en que dichos territorios tienen derecho a la gestión y a la recaudación de los tributos concertados, entregando una aportación o “cupos” al Estado, precisamente para “levantar las cargas comunes”, o, en términos actuales, para financiar sus cargas generales. Todos los impuestos del sistema fiscal, incluso los más importantes, como el de Renta o el IVA, están “concertados”, gestionando únicamente el Estado la Renta de Aduanas y los relativos al tráfico exterior.

El Estatuto Vasco (Ley Orgánica 3/79, de 18 de diciembre) recoge en sus artículos 40 a 45 el régimen especial financiero de esta Comunidad, el sistema de Concierto Económico. El primer Concierto posterior al Estatuto fue aprobado (requisito estatutario) por la Ley 12/81, de 13 de mayo, con una vigencia hasta el 31 de diciembre del año 2001. Fue necesario prorrogarlo por Ley 25/2001, de 27 de diciembre, ante las

dificultades técnicas y políticas surgidas en la negociación del nuevo Concierto, que fue aprobado por Ley 12/2002, de 23 de mayo, y publicado en el BOE de 24 de mayo de 2002. Este Concierto tiene una vigencia temporal indefinida.

En la Ley del Concierto, además de determinarse los impuestos “concertados”, se delimitan las competencias financieras, normativas y de gestión que corresponden a los Territorios Históricos y a la Comunidad Autónoma Vasca. Los impuestos que pueden establecerse son los mismos que forman el sistema tributario vigente en toda España, y las facultades normativas reconocidas están limitadas por los principios constitucionales y por las propias normas recogidas en el Estatuto y en la Ley del Concierto. Entre los primeros, encontramos, por ejemplo, el fijado en el artículo 31.1 de la Constitución, por el que el sistema tributario debe inspirarse en los principios de igualdad y progresividad, estando obligados todos los españoles a contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica; o el recogido en el apartado segundo del artículo 138. Tampoco podrán suponer obstáculos a la libre circulación de personas y bienes (art. 139.2) o atentar a la igualdad y a la solidaridad (arts. 139.1 y 156.1). Por su parte, la Ley del Concierto recoge los principios generales y las reglas de armonización fiscal en sus artículos 2 y 3.

Por todo ello, aún dadas las amplias competencias que atribuye el sistema foral, la unidad del modelo fiscal en España queda garantizada, por lo menos a un nivel muy superior al que se da en países federales de corte clásico y tipo anglosajón, en los que rigen sistemas tributarios de separación de fuentes y de amplia autonomía normativa.

La característica más relevante del sistema de Concierto (o Convenio) es que en él la autonomía financiera es mucho más amplia que en el sistema común, pivotando sobre los ingresos y no sobre los gastos. Los flujos financieros son inversos a los previstos en la LOFCA. Mientras que en el modelo general, las Comunidades se financian en gran medida con los “impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado” (art. 157.1.a) de la Constitución), en el Sistema Foral, la Comunidad se financia con los tributos “concertados” recaudados por ella misma (o por los Territorios Históricos), y una parte –un cupo– se transfiere al Estado para cubrir las cargas generales de éste no asumidas por la Comunidad Autónoma.

Los artículos 52 y siguientes de la Ley 12/2002 fijan la metodología para la determinación del cupo. El concepto básico utilizado para el cálculo es precisamente el de las “cargas del Estado no asumidas por la Comunidad Autónoma”. Según el Informe³⁹ de la Comisión de Expertos, de julio de 1981, la misma metodología aplicable a las

³⁹ Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las CCAA, Presidencia del Gobierno, Colección Informes, núm.34, 1981.

Comunidades de régimen común para determinar el coste efectivo debería servir, adaptada a las particularidades del régimen de concierto, para calcular las cargas efectivamente asumidas por la Comunidad vasca. Entre las cargas no asumidas se incluyen las dotaciones globales del Fondo de Compensación Interterritorial y, en el caso de arbitrarse, las subvenciones para la nivelación de servicios públicos fundamentales previstas en el artículo 158.1 de la Constitución.

La determinación del cupo no es tarea fácil, pues una vez determinadas las cargas generales del Estado a nivel nacional se debe efectuar la imputación a cada Diputación Foral en función de la renta de cada Territorio Histórico. Posteriormente se practican diversos ajustes y compensaciones previstos en los artículos 53 a 56. La Ley 13/2002, de 23 de mayo, ha concretado la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2002-2006.

El sistema de Convenio, aplicable a Navarra, es muy similar al de Concierto. La Ley Orgánica 13/82, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, mantiene el sistema tradicional de Convenio. La regulación concreta del mismo se recogió en la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, que aprobó el primer Convenio posterior a la citada Ley Orgánica. La Ley 25/2003, de 15 de julio, ha modificado el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral. La problemática que plantea, el reparto competencial, las normas armonizadoras y el método para determinar la aportación de Navarra para financiar las cargas generales del Estado son muy parecidos a los ya apuntados para el País Vasco.

Muchas críticas se han formulado antes y después de la aprobación de las normas estatutarias del País Vasco y de Navarra (Ley de Reintegración...) al sistema de Concierto o Convenio. Se ha insistido en que el sistema se apoya en un modelo arcaico, posible con una Hacienda del siglo XIX pero de muy difícil articulación dentro de un sistema fiscal moderno; en que atenta contra los principios de equidad, de capacidad de pago, de solidaridad, etc.; en que los cupos o aportaciones son en la práctica rígidos, no actualizándose al ritmo debido; etc. Pero, la validez de tales y de otras críticas depende más que del sistema en sí de cómo se aplique. Los resultados efectivos financieros están resultando claramente favorables para las Comunidades Forales en comparación con los proporcionados por el sistema común, siendo ésta una de las razones que explican la periódica puesta en cuestión de todo el sistema de financiación autonómica. El problema básico se centra en una deficiente definición de las cargas generales del Estado, en concreto las correspondientes a la instrumentación de la solidaridad horizontal entre Comunidades Autónomas.

C.2) El Sistema de financiación Común o Sistema LOFCA

La LOFCA no viene exigida formalmente por la Constitución, ya que el artículo 157.3 señala su posible, no su necesaria, existencia: "mediante Ley Orgánica podrá

regularse el ejercicio de las competencias financieras...”. Sin embargo, en la práctica, su necesidad es obvia. Es difícil imaginar un sistema financiero coherente sobre la base de diecisiete pactos bilaterales, de cada una de las Comunidades Autónomas con el Estado. Esta Ley facilita la coordinación y armonización de las competencias financieras de las Haciendas Regionales y del Estado.

Desde un punto de vista teórico, haciendo abstracción de los condicionantes de la realidad, hubiera sido deseable que esta Ley se hubiera discutido y aprobado previamente a los Estatutos, para determinar el marco financiero en que, de acuerdo con la Constitución, éstos deberían concretarse. Sin embargo, el Estatuto de Cataluña fue aprobado por Ley Orgánica 4/1979, de 18 de Diciembre, mientras que la LOFCA no nace como Ley Orgánica hasta el 22 de Septiembre de 1980, después de una larga tramitación parlamentaria (14 meses). Por tanto, lo ocurrido ha sido lo contrario; los Estatutos primeramente aprobados, principalmente el de Cataluña, concretamente su Título III, influyeron sobre la redacción final dada a la Ley de Financiación. Pero la influencia inversa del Proyecto de LOFCA sobre el Estatuto catalán también resultó decisiva. Se trata de normas claramente interrelacionadas.

El Proyecto de la LOFCA tenía una “exposición de motivos”, que, como ocurre con otras leyes en ese período, desaparece del texto definitivo. En ella se explicaban la justificación y el objeto de la Ley, y se presentaban la formulación de algunos conceptos básicos, como el de autonomía financiera, y un análisis de su contenido.

La LOFCA recoge en sus dos primeros artículos una serie de principios que ya vienen exigidos por la Constitución. Puede parecer ocioso que una norma práctica, como debe ser la que regula la financiación de las Comunidades Autónomas, trate de principios generales. Lo que se espera encontrar en ella es el detalle de los recursos puestos a disposición de los nuevos Entes regionales y la forma en que se deben articular en un sistema financiero coherente. Sin embargo, los principios generales de naturaleza financiera son la savia que alimenta y cohesionan todo el sistema. La valoración positiva o negativa de los modelos de financiación aplicados dependerá del grado en que los mismos se alcancen.

Los principios que enmarcan el ejercicio de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas son los siguientes:

- Autonomía Financiera.
- Coordinación con la Hacienda del Estado.
- Solidaridad.
- Garantía del equilibrio económico a través de la política económica general.
- Libertad de circulación y no traslación.
- Igualdad.
- Suficiencia.

La Ley orgánica 5/2001 ha introducido en la LOFCA, dentro del principio de garantía del equilibrio económico, la exigencia de la estabilidad presupuestaria y, por su parte, la Ley Orgánica 7/2001 ha añadido un nuevo principio, el de lealtad institucional, para evitar que las decisiones del Estado, bien en relación con la materia tributaria, bien con las políticas de gasto público, afecten negativamente a la financiación de las CCAA.

El principio de coordinación se institucionaliza, al crear la LOFCA en su art. 3 con este fin el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Nace como órgano consultivo y de deliberación, según señala el punto 2 de dicho artículo. En la tramitación parlamentaria, los grupos nacionalistas se mostraron contrarios a su creación, alegando el peligro de centralismo y burocratización. Defendían un modelo de relaciones bilaterales entre cada Comunidad Autónoma y el Gobierno Central. Como veremos, los acuerdos del Consejo relativos a la financiación autonómica han sido claramente ejecutivos, aunque formalmente se hayan complementado con acuerdos de las Comisiones Mixtas constituidas por la Administración del Estado y cada una de las CCAA. Tal vez para reflejar el peso efectivo de este órgano, la nueva redacción dada a este artículo de la LOFCA por la Disposición Adicional Única de la Ley Orgánica 5/2001, ha eliminado la referencia a su naturaleza consultiva y deliberante.

El Consejo, según la redacción actual de la LOFCA, entenderá de las siguientes materias:

- La coordinación de la política presupuestaria de las CCAA con la del Estado.
- La emisión de informes y la adopción de acuerdos previstos en la Ley orgánica complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.
- El estudio y valoración de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Compensación.
- El estudio, la elaboración, en su caso, y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costos de los servicios transferidos a las CCAA.
- La apreciación de las razones que justifiquen, en cada caso, la percepción por parte de las CCAA de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos para su afectación.
- La coordinación de la política de endeudamiento.
- La coordinación de la política de inversiones públicas.
- En general, todo aspecto de la actividad financiera de las CCAA y de la Hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada.

El artículo 4 de la LOFCA detalla los recursos de las Comunidades Autónomas, recogiendo los ya establecidos en el 157.1 de la Constitución. Tan solo se introdu-

cen dos pequeñas diferencias de contenido y otra, más significativa, de clasificación. En cuanto a las primeras, la LOFCA añade como fuente de ingresos “el producto de las multas y sanciones...” y, en vez de hablar de “impuestos cedidos”, dice “tributos cedidos”, lo que parece técnicamente más correcto. La clasificación hecha por la Ley Orgánica sí es novedosa, porque agrupa dichos recursos en dos grandes apartados, uno, que se ha denominado “recursos ordinarios”, para el que la Ley utiliza una terminología absoluta: “los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:...”, mientras que respecto al segundo grupo utiliza la expresión: “En su caso,... podrán obtener igualmente ingresos...”. De esta forma, parece darse a entender que estos recursos son extraordinarios y que no todas las Comunidades serán acreedoras de ellos. Veremos más adelante que en la aplicación práctica de los modelos, tanto transitorio como definitivo, esto no ha sido así, ya que el único recurso extraordinario incorporado, el FCI, se ha asignado hasta 1990 a todas las Comunidades.

RECURSOS DE LAS CCAA EN LA LOFCA

RECURSOS ORDINARIOS:

(art. 4.1)

- de Derecho Privado: Ingresos Patrimoniales (art. 5)
- Tributarios
 - Propios (arts. 6)
 - Tasas (art. 7)
 - Contribuciones Especiales (art. 8)
 - Impuestos (art. 9)
 - Recargos (art. 12)
 - Cedidos (arts. 10 y 11)
- Participación en los Ingresos del Estado (art. 13 y Disp. Transit. 1ª)
- Operaciones de crédito y Deuda Pública (art. 14)
- Asignaciones de garantía de servicios fundamentales (art. 15)
- Precios Públicos
- Multas y sanciones

EXTRAORDINARIOS: Fondo de Compensación Interterritorial (art. 16)

(art. 4.2)

En el diseño de los Modelos de Financiación no todos estos recursos tienen la misma importancia. Realmente en los mismos solo intervienen los Tributos Cedidos (TC) y la Participación en los Ingresos del Estado (PIE). Según cómo se definan estos instrumentos financieros y cómo queden articulados, así quedará caracterizado cada modelo de financiación aplicado. Los restantes ingresos del artículo 4 de la LOFCA, aunque importantes para las CCAA, no han constituido la base de su financiación ordinaria, al ser complementarios o quedar al margen de la arquitectura de los modelos de financiación. Conviene no obstante exponer algunas características de la regulación hecha por la LOFCA del Fondo de Compensación Interterritorial (art. 16), de las Asignaciones de garantía de nivel mínimo de servicios fundamentales (art.15), de las Operaciones de crédito y deuda pública (art. 14) y de los Tributos Propios (arts. 6 a 9).

Los tributos cedidos

Por la circunstancia, ya apuntada, de que las CCAA heredan competencias de gasto público previamente ejercidas por el Estado y lógicamente financiadas con los recursos generales del sistema fiscal, la financiación autonómica tenía que apoyarse en un reparto de las fuentes tributarias preexistentes. El desarrollo de un sistema tributario propio separado, aunque teóricamente posible si venía acompañado de una simultánea reducción de la presión fiscal estatal, no resultaba coherente con el marco constitucional, además de lo problemática que resulta desde el punto de vista técnico la división de dicho sistema.

Por tanto, uno de los pilares de la financiación de las CCAA lo constituyen los tributos cedidos. Su existencia viene amparada en el art. 157.1 de la Constitución. Figuran precisamente en primer lugar en la enumeración de los recursos de las CCAA. La LOFCA dedica a los tributos cedidos los artículos 10 y 11. En la redacción originaria de 1980, el art. 10 define el concepto y los límites de la cesión y el art. 11 enumera las figuras tributarias que pueden ser objeto de cesión y explicita las que no pueden revestir este carácter. Los dos últimos modelos de financiación autonómica han forzado los límites de la Ley Orgánica, obligando a su modificación.

En los tributos pueden distinguirse diferentes aspectos: su titularidad, la capacidad normativa para su modificación, la gestión y la atribución de la recaudación. La cesión puede comprender todos ellos, excepto la titularidad. Si se cede ésta, los tributos pasarán a ser propios de la Hacienda receptora. Hasta finales de 1996 (La L.O. 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la LOFCA, entró en vigor el 1 de enero de 1997) la cesión de tributos excluyó cualquier potestad normativa sobre los mismos.

El modelo seguido por la LOFCA en 1980 es claro: según el artículo 10.1, “son tributos cedidos los establecidos y regulados por el Estado cuyo producto corresponda

a la Comunidad Autónoma". Con carácter general, con la excepción del Impuesto sobre el Patrimonio, la gestión también se cede a las Comunidades Autónomas, pero esta característica no es definitoria de los tributos cedidos. La única condición puesta es la atribución territorializada de los rendimientos recaudatorios de estas figuras. Tal cesión puede ser total o parcial, no por la parte de dicha recaudación, que será total (hasta la reforma de 1996), sino por los hechos imponible cedidos, todos o únicamente alguno de ellos.

La LOFCA no regula exhaustivamente esta materia. Tan solo delimita el campo de los tributos cedidos y no cedibles. El alcance y condiciones de la cesión, recogidos en el art. 19, deberán ser desarrollados mediante Leyes específicas.

El art. 11.1 de la LOFCA, en su versión originaria de 1980, al definir los tributos que pueden ser objeto de cesión no recoge sus nombres propios sino que describe las materias tributarias:

- Impuesto sobre el patrimonio neto.
- Impuesto sobre transmisiones patrimoniales.
- Impuesto sobre sucesiones y donaciones.
- La imposición general sobre las ventas en su fase minorista.
- Los impuestos sobre consumos específicos en su fase minorista, salvo los recaudados mediante monopolios fiscales.
- Las tasas y demás exacciones sobre el juego.

El apartado segundo del mismo artículo, vetaba la cesión de los siguientes impuestos estatales:

- Sobre la renta global de las personas físicas.
- Sobre el beneficio de las sociedades
- Sobre la producción o las ventas, salvo lo dispuesto en el apartado anterior.
- Sobre el tráfico exterior
- Los que se recaudan a través de monopolios fiscales.

Este límite externo fijado a la cesión, por el cual los impuestos básicos del sistema fiscal: IRPF, Impuesto de Sociedades e Impuestos sobre Ventas quedaban en el ámbito de la Hacienda Estatal, obedecía a razones técnicas, amén de a resistencias políticas a la descentralización. El Impuesto de Sociedades es de fácil traslación y además presenta una administración compleja que multiplicaría los problemas en caso de división. Podrían plantearse serias distorsiones en la localización empresarial. Parecidos problemas presenta la cesión de la imposición general sobre las ventas, por ello el cuidado de la LOFCA de limitarla a la prácticamente inexistente de la fase minorista. En cambio el IRPF presenta una incidencia más territorializada y

tiene mayores dificultades de traslación, pero, por su potencialidad recaudatoria y por su naturaleza de progresividad, se consideró necesario dejarlo en manos de la Hacienda estatal, dado que es uno de los instrumentos fiscales más adecuados para el cumplimiento de las funciones estatales de estabilización y redistribución.

La Ley Orgánica 3/1996, exigida si se quería aplicar el modelo de financiación del quinquenio 1997-2001, aprobado por Acuerdo de 23 de septiembre de 1996 por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, introdujo en la LOFCA dos importantes modificaciones:

- En primer lugar, permitió la cesión parcial del IRPF con el límite máximo del 30%. Para ello, redefinió en el art. 10 de la LOFCA el concepto de cesión parcial, posibilitando la atribución parcial de rendimientos.
- En segundo lugar, modificó el apartado segundo del artículo 19, atribuyendo a las CCAA algunas competencias normativas sobre las figuras tributarias cedidas (incluido el IRPF).

La reforma del modelo de financiación, aprobada por Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de Julio de 2001, exigió una profunda modificación de la LOFCA en materia de tributos cedidos. La Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de dicha Ley Orgánica, amplía el campo de los mismos. El nuevo artículo 11 cambia su sistemática, y señala que sólo pueden ser cedidos, además de los atribuidos anteriormente, el IRPF, hasta el nuevo límite del 33%, el IVA, con un límite del 35%, los Impuestos Especiales de Fabricación, con el límite del 40%, y la cesión total de los impuestos sobre electricidad, sobre determinados medios de transporte y el Impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos. También dicha Ley amplía la cesión de competencias normativas sobre dichas figuras tributarias, con la excepción del IVA y de los Impuestos Especiales de Fabricación (IIEE) por la existencia de su específica armonización europea.

Esta falta de competencias normativas en los impuestos sobre ventas y la forma particular de atribución de su rendimiento a las CCAA, que se efectúa en función de consumos calculados sobre bases estadísticas, permite considerar si tales cesiones sobre el IVA e IIEE no son realmente más que participaciones territorializadas en dichos impuestos.

El aumento de las figuras tributarias cedidas y la inclusión en la cesión de amplias competencias normativas ha abierto definitivamente a las CCAA un campo fiscal propio, con mayores márgenes de autonomía financiera y de corresponsabilidad fiscal. Este conjunto de recursos junto con la Participación en los Ingresos del Estado van a constituir el que denominaremos bloque de suficiencia solidaria.

La Participación en los ingresos del Estado

En la tramitación legislativa de la LOFCA los parlamentarios eran conscientes de la importancia de la Participación en los Ingresos del Estado para la financiación de las Comunidades Autónomas. Por ejemplo, Aguirre de la Hoz, miembro de la ponencia del Congreso, señalaba lo siguiente: *“dado que la participación en los impuestos estatales será probablemente la principal fuente de recursos de las Comunidades Autónomas, con carácter general, al menos en una muy larga etapa inicial, este artículo –se refiere al art. 13– ha sido uno de los más debatidos y comentados”*⁴⁰.

El Proyecto de Ley presentado en las Cortes regulaba la Participación en los Ingresos del Estado en el artículo 13 y en la Disposición Adicional Segunda. En el apartado 1 de dicho artículo se decía que cada Comunidad debe participar anualmente en la proporción que suponga el coste de los servicios transferidos respecto a la suma de ingresos de los capítulos I y II de los Presupuestos Generales del Estado, referidas ambas magnitudes al último ejercicio presupuestario anterior a la transferencia de servicios. La Disposición Adicional fijaba las normas a aplicar para determinar el porcentaje. Este se debía calcular, en función del “coste medio” de los servicios transferidos por el Estado.

En el apartado 3 del artículo 13 se detallaban los supuestos de revisión del porcentaje, que en definitiva se resumían en dos:

- Que se modifiquen significativamente las variables que intervienen en la fórmula del Porcentaje de Participación en los ingresos del Estado (ampliación de competencias asumidas por la Comunidad Autónoma, nuevas cesiones de tributos y cambios sustanciales en el sistema tributario del Estado).
- Que transcurran cinco años y la revisión sea solicitada, justificadamente, por el Estado o por la Comunidad Autónoma.

De las 134 enmiendas presentadas al Proyecto de la LOFCA en el Congreso, veinte⁴¹ afectaban al Porcentaje de Participación. En concreto, cuatro de ellas, de formulación casi idéntica, incidían en el artículo 13, buscando dar una configuración específica a este instrumento financiero, válida para el periodo definitivo. Las enmiendas 92, 109 y 134 de los grupos Andalucista, Socialistas de Cataluña y Comunista, respectivamente, son de sustitución y se refieren a la Disposición Adicional Segunda, proponiendo las tres un texto alternativo prácticamente idéntico.

⁴⁰ *La Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. El debate en las Cortes Generales.* Servicio de Publicaciones del Ministerio de Hacienda, Madrid, 1982 (en adelante : LOFCA: El debate...) Cita de la pág. 65.

⁴¹ Son las enmiendas núms. 2, 4, 5, 9, 22, 31, 32, 53, 54, 68, 71, 78, 91, 92, 105, 109, 113, 114, 126 y 134. Ver en LOFCA. El debate...

En realidad, como se reconoce expresamente en la motivación de la última enmienda citada y de la 126, la razón de su coincidencia estriba en que *“deben armonizarse los preceptos de este Proyecto de Ley y los del Proyecto de Estatuto de Cataluña”*⁴². Basta leer el artículo 45 y la Disposición Transitoria Tercera de la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de Diciembre, del Estatuto catalán para comprobar dicho aserto.

La redacción dada a la LOFCA, para hacerla similar a la del Estatuto de Cataluña, ¿ha sido positiva o negativa para la financiación autonómica?

Todos los parlamentarios fueron conscientes de los estrechos límites en que debía moverse la LOFCA. Varios representantes de los grupos minoritarios clamaron contra dicho condicionamiento y contra el consenso pactado, que hurtaba a la plena discusión de las Cámaras los aspectos más relevantes de la Ley. Sin embargo, la opinión mayoritaria era otra. En el turno de portavoces, en el Senado, respecto a la totalidad de la ley, encontramos posturas coincidentes en los grupos centrista, socialistas y socialista andaluz.

El Sr. Villodres García, portavoz del Grupo de UCD, en respuesta a la posición de que la Ley debería haberse aprobado antes que los Estatutos de Autonomía, argumentaba: *“El proyecto del Gobierno ha condicionado bastante los capítulos de Hacienda regional de los Estatutos de Autonomía aprobados, y también hemos de reconocer que los textos definitivos de los Estatutos de Autonomía han tenido importancia en este texto que hoy debatimos”*⁴³.

Por el Grupo Socialista Andaluz, el Sr. Rodríguez de la Borbolla, resaltaba que *“en este proyecto de ley orgánica se ha trabajado mucho, durante más de un año, por los distintos grupos políticos de este país. Es una ley muy meditada, y muy medida y creo que conjuga perfectamente,..., los principios de solidaridad y la autonomía...”*⁴⁴.

El portavoz del Grupo Socialista del Senado, Sr. Laborda Martín, fue más contundente en su defensa de la tramitación de la LOFCA. *“Esta ley ha contado con un apoyo parlamentario excepcional en relación con cualquier ley orgánica ... Ha recogido el apoyo del Partido de Unión de Centro Democrático, del Partido Socialista y del Partido Comunista. Ha habido reticencias matizadas por parte de Coalición Democrática... Ha habido, eso sí, más o menos matizadas, más o menos*

⁴² LOFCA. *El debate...*, págs. 318 y 326.

⁴³ *Diario de Sesiones*. Senado. nº 65, 24.6.1980, pág. 3161.

⁴⁴ *Diario de Sesiones*. Senado. Nº 65, 24.6.1980, pág.3156.

fuertes, reticencias por parte de algunos grupos nacionalistas...”⁴⁵. En paralelo con la discusión de la LOFCA se han discutido y aprobado los Estatutos de Autonomía Vasco, Catalán y Gallego, por eso “ muchos de los artículos de esta ley –el 4, el 10, el 11, el 13, el 17, el 19, junto con la Disposición Transitoria Primera– proceden directamente de los tres Estatutos. Es decir, cronológicamente... los Estatutos se han elaborado primero. Pero si la Ley hubiera sido primero que los Estatutos, creo que la Ley hubiera recogido en sus preceptos exactamente los mismos contenidos que los que recoge ahora...”⁴⁶.

Comparando el Proyecto de Ley con el texto definitivo de la LOFCA se puede concluir que el modelo de Participación en ingresos salió mejorado. En el Proyecto solo se definía un modelo, el correlacionado con el coste de los servicios transferidos, que prácticamente coincide con el aplicado en el período transitorio. En la Ley aprobada, en cambio, se diferencian nitidamente dos sistemas, a aplicar en los periodos transitorio y definitivo:

- En el primer período se aplicarán las normas contenidas en la Disposición Transitoria Primera. El Estado garantiza, hasta que se haya completado el traspaso de servicios correspondientes a las competencias fijadas a cada Comunidad Autónoma en el correspondiente Estatuto o, en cualquier caso, hasta que se hayan cumplido los seis años desde su entrada en vigor, la financiación equivalente a los costes efectivos de los servicios transferidos.
- En cambio, en el período definitivo el Porcentaje de participación en ingresos se determinará, en un proceso de negociación, en función de las siguientes bases que recoge el apartado 1 del artículo 13:
 - El coeficiente de población.
 - El coeficiente del esfuerzo fiscal en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
 - La cantidad equivalente a la aportación proporcional que corresponda a la Comunidad Autónoma por los servicios y cargas generales que el Estado contiene asumiendo como propios.
 - La relación inversa de la renta real por habitante de la Comunidad Autónoma respecto a la del resto de España.

⁴⁵ *Diario de Sesiones*. Senado. N° 65, 24.6.1980, pág. 3158.

⁴⁶ *Diario de Sesiones*. Senado. N° 65, 24.6.1980, pág. 3159.

- Otros criterios que se estimen procedentes, entre los que se valorarán la relación entre los índices de déficit en servicios sociales e infraestructuras que afecten al territorio de la Comunidad Autónoma y al conjunto del Estado y la relación entre los costos por habitante de los servicios sociales y administrativos transferidos para el territorio de la Comunidad Autónoma y para el conjunto del Estado.

Estas variables constituyen **indicadores de necesidad** (población, índices de déficit en servicios sociales e infraestructuras, costos por habitante de los servicios transferidos,...), **de capacidad** (renta real por habitante) y **de esfuerzo** (coeficiente de esfuerzo fiscal), pero la LOFCA no establece su ponderación. El modelo definitivo dependerá pues de la negociación y de la fuerza relativa de las Comunidades Autónomas.

Quinquenalmente, en cada proceso negociador y concretada en el correspondiente Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, la Participación en los ingresos del Estado se ha construido tomando como base diversas variables socioeconómicas, como aplicación de lo previsto en el artículo 13 de la LOFCA, a las que se les ha atribuido determinado peso relativo a efectos de la instrumentación de este fondo de nivelación.

La variable población aparece en todos los sistemas fiscales como criterio básico de distribución de participaciones en los Ingresos del Estado o subvenciones globales incondicionadas. Implícito está el hecho de que el gasto público, en última instancia, está destinado a las personas. Los diversos modelos de financiación aplicados han ido dando un peso creciente a esta variable, llegando a cumplir las restantes un papel bastante marginal.

Sin embargo, la relación entre provisión de servicios públicos y población no es proporcional, sino que está sujeta a economías de escala. Se suele admitir que mayores densidades de población exigen normalmente mayores costes en la financiación de unos mismos niveles de servicios públicos. Lo que no se resalta tanto es que los costes también presentan este comportamiento cuando la población es muy escasa y se caracteriza por un elevado grado de dispersión.

Independientemente de otras consideraciones y limitaciones, asignar fondos a las CCAA en función de la población tiene un comportamiento nivelador. Si los fondos se distribuyeran según la recaudación territorializada de los ingresos tributarios se darían resultados más favorables para las regiones ricas. Conviene, sin embargo, matizar esta afirmación, porque los procesos de emigración masiva que se han producido en España durante las décadas de los años 60 y 70 del siglo pasado, han dejado en tal estado de postración a algunas Regiones que un reparto de fondos en función de la población supone el abandono definitivo a su suerte de varias de las Comunidades Autónomas más atrasadas.

Parece lógico introducir como criterio marginal de reparto el esfuerzo fiscal, por el principio de ayudar más a quien más esfuerzo y sacrificio hace. Con esto se evita que los fondos remitidos por el nivel de Hacienda superior, en lugar de financiar nuevos o mejores servicios públicos, sirvan para reducir el esfuerzo fiscal propio que el Gobierno receptor exige a sus ciudadanos. Pero el grave problema que ha planteado este índice es el de su definición.

En los países federales se acostumbra a definir este índice como la relación entre los impuestos propios y la riqueza territorial. De esta forma, al ponderar esta variable en la distribución de las participaciones o subvenciones se gradúan éstas en proporción al sacrificio que cada comunidad realiza para financiar sus propios servicios. En lugar de medir así el sacrificio real exigido por el gobierno regional a sus ciudadanos, la LOFCA define este coeficiente en función de la recaudación del Impuesto sobre la Renta, pero sin concretar su cálculo, con el peligro que ello supone de manipulación y de interpretaciones interesadas. De hecho, los índices de esfuerzo fiscal utilizados en los modelos de financiación para lo único que han servido ha sido para corregir regresivamente la redistribución hecha con la variable de la inversa de la renta real per cápita. La aplicación de ésta favorecía a las CCAA atrasadas; la del índice de esfuerzo fiscal, a las ricas. Se ha confundido la capacidad fiscal con el esfuerzo fiscal.

El esfuerzo fiscal debe partir de la fiscalidad propia de la correspondiente Hacienda. En el caso de las Comunidades Autónomas deberían considerarse únicamente los ingresos por tributos propios y recargos. Mucho mejor se ha definido siempre el esfuerzo fiscal en el ámbito de las Haciendas Locales, a efectos de determinar la distribución de la Participación de los Entes Locales en los Ingresos del Estado.

La mención como base de reparto de la “cantidad equivalente a la aportación proporcional... por los servicios y cargas generales que el Estado continúe asumiendo como propios”, no es de fácil interpretación. Si lo que quiere decir es sencillamente que la Participación dependerá del nivel de competencias asumidas por las diversas Comunidades Autónomas, ¿por qué formularla inversamente, como los servicios y cargas generales que el Estado continúe asumiendo como propios? ¿No guarda una cierta similitud con el “cupó” de los conciertos económicos?

Esta “base” constituye un muñón, residuo de las modificaciones introducidas en el Estatuto Catalán durante su tramitación parlamentaria. En el Proyecto de Estatuto de Sau de 1978, el texto en cuestión tenía un significado diáfano. Los parlamentarios catalanes, que articulan una Hacienda de la Generalitat basada en la cesión de tributos y en la participación en la recaudación territorializada de los principales impuestos del sistema fiscal español (IRPF, IS, IGTE, LUJO y, en su caso, IVA...)⁴⁷,

⁴⁷ Proyecto de Estatuto, artículo 43, en BOCG. Congreso de Diputados. Serie H, 9-I, pág.53.

aceptan renunciar a la forma de las Haciendas Forales pero no a sus resultados. En el art. 44, se garantizan éstos cuando se establece que los ingresos a obtener a través de los tributos cedidos y de la participación no serán inferiores “a la cifra que resulte:

- a) De aplicar al valor total de los ingresos impositivos del Estado la media de los coeficientes de población y renta de Cataluña.
- b) Deducir del resultado anterior la cantidad equivalente a la aportación proporcional que corresponda a Cataluña por los servicios que el Estado continúe asumiendo como propios”⁴⁸.

Estamos pues ante la figura del “cupo” que, si bien no será efectivo en el sentido de flujo financiero de fondos de la Comunidad hacia el Estado, constituye la referencia determinante para fijar la cuantía de la financiación de la Generalitat.

El texto que resulta en el Informe de la Ponencia conjunta de la Comisión Constitucional del Congreso y de la Delegación de la Asamblea de Parlamentarios de Cataluña, el 7 de agosto de 1979, es ya radicalmente distinto. El porcentaje de participación se aplicará sobre la recaudación total del Estado, no sobre la territorializada, y su determinación se negociará sobre una serie de “bases”, entre las que permanece la ahora tratada.

Por todo lo apuntado, esta base de asignación de recursos era poco operativa y podría haber desaparecido del art. 13 sin afectar al resultado del modelo de financiación. Dado que la LOFCA la recogió y que la misma no fue objeto de enmienda en la tramitación parlamentaria, deberá considerarse como la simple referencia al nivel competencial asumido.

La relación inversa de la renta real por habitante de la Comunidad Autónoma respecto a la del resto de España, es una variable que tiene un carácter claramente redistributivo y cumple una función de igualación fiscal. Algunos autores y también algunos parlamentarios han repetido, en sus trabajos y en sus intervenciones, una proposición relativa al Porcentaje de Participación que, aunque aparentemente verdadera, es radicalmente falsa, amén de peligrosa. Según esta postura⁴⁹, el Porcentaje de Participación trata de sustanciar el principio de suficiencia, mientras que los principios de solidaridad y de igualación fiscal deben ser atendidos con los instrumentos previstos en el art. 15 y en el art.16, de las Asignaciones niveladoras de servicios públicos fundamentales y del Fondo de Compensación Interterritorial,

⁴⁸ *Proyecto de Estatuto*, en BOCG. Congreso de Diputados. Serie H, 9-I, pág.53.

⁴⁹ *Juan Linares y Martín de Rosales (1980): “Comentarios a la LOFCA”, en Hacienda Pública Española, nº 35, págs. 119 a 192. Cita de la pág. 173.*

respectivamente. En este trabajo se defiende precisamente la tesis de que la Participación en ingresos es el principal instrumento de solidaridad arbitrado para la nivelación de la prestación de servicios públicos.

Por último, la LOFCA señala como base de asignación de la Participación en ingresos del Estado, “Otros criterios que se estimen procedentes, entre los que se valorarán la relación entre los índices de déficit en servicios sociales e infraestructuras que afecten al territorio de la Comunidad Autónoma y al conjunto del Estado y la relación entre los costos por habitante de los servicios sociales y administrativos transferidos para el territorio de la Comunidad Autónoma y para el conjunto del Estado”.

Se recogen con carácter explícito dos nuevos criterios que, ambos, constituyen indicadores de necesidad especial, y cualquier otro criterio que se juzgue procedente. Estos dos criterios, si son utilizados, permitirán corregir el indicador básico de necesidad que, obviamente, viene determinado por la población de cada Comunidad, bien sea porque exista una situación deficitaria en los bienes públicos o en las dotaciones de capital social, bien sea porque las funciones de producción de estos bienes exijan unos mayores costes por habitante.

Como se permite introducir cualquier otro criterio juzgado procedente, y teniendo en cuenta las variables socio-económicas analizadas, la LOFCA aprobada en 1980 puede considerarse una norma marco que permite construir diversos modelos de financiación de las Comunidades Autónomas en los que se plasmen equilibradamente los principios de suficiencia y de solidaridad. Tan sólo la autonomía financiera quedó bastante recortada, en su vertiente de “autonomía de ingresos”, aunque existen argumentos fuertes para defender tal Sistema de “unión de fuentes”, con financiación de las Haciendas Regionales mediante Tributos Cedidos y Participación en los ingresos de dicho Sistema, frente a Sistemas alternativos de “separación” y/o “superposición” de fuentes.

Este modelo de Participación en los ingresos del Estado definido en el art. 13 de la LOFCA, instrumentado a través de un porcentaje de participación, determinado en función de las diversas variables socioeconómicas analizadas, ha tenido un profundo cambio en el Modelo de financiación actual aplicado a partir de 2002. La Ley Orgánica 7/2001 ha dado una nueva redacción al art.13 de la LOFCA. En primer lugar, se ha cambiado el nombre del instrumento financiero, pasando a denominarse Fondo de Suficiencia, nombre que es acorde con su naturaleza niveladora tanto vertical como horizontal. En segundo lugar, para su determinación se ha abandonado la forma de porcentaje. Como podrá comprobarse en los diversos modelos anteriores, dicho porcentaje no ha supuesto más que una complicación de cálculo que podría haberse evitado ya desde que se implantó. El nuevo Fondo de Suficiencia se determina por diferencia absoluta entre las necesidades de gasto

estimadas para cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía y su capacidad fiscal.

En el tercer punto del artículo se establece su dinámica temporal, asociando su crecimiento a la evolución de la recaudación tributaria estatal, de aquellos impuestos que se determinen por Ley. En la primitiva LOFCA no se recogió índice dinámico de crecimiento de la Participación, quedando este crucial aspecto pendiente de cada nuevo modelo de financiación aprobado por Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Por último, el nuevo artículo 13 recoge los motivos de revisión del Fondo de Suficiencia en su punto 4. Con respecto al texto originario ha desaparecido la posibilidad de revisión quinquenal, solicitada bien por el Estado bien por la Comunidad Autónoma. Con el modelo de 2002 se pretendió dotar de permanencia al sistema. La realidad actual ha demostrado que tal pretensión era ilusoria. Incluso la ausencia de un plazo prefijado puede hacer más inestable el modelo, planteando su revisión en cualquier momento.

La referencia a las variables socioeconómicas ha desaparecido de la LOFCA, pero las mismas siguen existiendo y constituyen la base de estimación de las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma, que deben igualarse con los recursos articulados en el Modelo actual para lograr la financiación pactada.

El Fondo de Compensación Interterritorial

La Constitución establece en su art. 158.2, con carácter imperativo, un instrumento financiero para hacer efectivo el principio de solidaridad, el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI). Queda configurado como carga general del Estado y será repartido con criterios redistributivos en función de la inversa de la renta por habitante, de la tasa de población emigrada de los diez últimos años, del porcentaje de desempleo sobre la población activa, de la superficie territorial, del hecho insular y de otros criterios que se estimen procedentes. El destino único era el de gastos de inversión, con el objetivo de disminuir las diferencias de renta y riqueza de las CCAA atrasadas.

En el Proyecto de Ley nada se decía respecto a la cuantía del FCI. Después de amplias discusiones parlamentarias en las que incluso se pedían porcentajes mayores (PSOE, el 40%; PCE, el 36%) la LOFCA aprobada fijó “una cantidad no inferior al 30% de la inversión pública que para cada ejercicio haya sido aprobada en los Presupuestos Generales del Estado” (art. 16.1). Este montante resultó embriagador para la buena conciencia de la solidaridad, pero claramente excesivo. Al no preverse en el modelo de financiación de la etapa transitoria ningún recurso destinado a inversiones nuevas, se atendió también esta finalidad con el FCI, alterando profundamente su filosofía solidaria. Hasta la reforma del FCI de 1990, este

recurso se asignará a todas las CCAA, ciertamente con los criterios redistributivos apuntados. En las sucesivas reformas de la financiación autonómica se redefinirá el FCI, integrando parte de su montante en los fondos de suficiencia, en concreto, en la Participación en los ingresos del Estado.

La Ley Orgánica 7/2001 ha dado su configuración actual a dicho art. 16 de la LOFCA. La reforma del FCI es uno más de los Acuerdos adoptados por el Consejo de Política Fiscal y Financiera que integran el actual Modelo de financiación autonómica. El FCI se ha dividido en dos fondos, uno ordinario, destinado a inversiones, equivalente al 75% del FCI previo; el otro, complementario, por un montante del 25% restante (es decir, el 33,33 % del FCI ordinario que ha resultado de la reforma), también en principio destinado a inversiones, pero que podrá emplearse en financiar los gastos de funcionamiento asociados a las inversiones financiadas con el FCI.

Los fondos del FCI tienen naturaleza de asignaciones condicionadas o finalistas, dado que su destino es el señalado, que deberá determinarse de común acuerdo por el Estado y las Comunidades Autónomas. Anualmente, éstas deberán dar cuenta de su empleo a las Cortes Generales.

Las Asignaciones de Garantía de Nivel Mínimo de Servicios Fundamentales

La LOFCA señala en apartado 2 de su artículo 15 que si alguna Comunidad Autónoma, con la utilización de los recursos financieros regulados en los artículos 11 y 13 (Tributos Cedidos y Participación en los Ingresos del Estado), no pudiera asegurar un nivel mínimo de la prestación del conjunto de los servicios públicos fundamentales que haya asumido, se establecerá a través de los Presupuestos Generales del Estado, con especificación de su destino, una asignación complementaria cuya finalidad será la de garantizar el nivel de dicha prestación en los términos que señala el art. 158.1 de la Constitución. Si estas asignaciones tuvieran que reiterarse en un espacio de tiempo inferior a cinco años, se integrarían en la Participación en los ingresos del Estado.

La falta de definición de cuales deban ser considerados servicios fundamentales (sólo la reforma introducida por la Ley Orgánica 7/2001 ha determinado que los mismos son los de educación y sanidad), la identificación del nivel mínimo con el nivel medio (en la redacción actual de la LOFCA, introducida también por la reforma de la L.O. 7/2001, el nivel medio se convierte en mera referencia para la nivelación) y, sobre todo, la no integración en un único esquema lógico de los instrumentos de solidaridad, ordinaria, canalizada a través de la PIE, y extraordinaria, instrumentada con las Asignaciones del art. 15, han impedido en la práctica la implantación de este recurso, que, en cualquier caso, siempre desempeñará un papel marginal.

Los Tributos Propios

El artículo 133.2 de la Constitución reconoce a las Comunidades Autónomas potestad para poder establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las Leyes. El poder tributario se fundamenta en la soberanía; es una manifestación de la soberanía política. La Constitución señala que “la potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado...” (art. 133.1). Este precepto marca una diferencia importante, a efectos de soberanía fiscal, con los Estados Federales. En éstos, el poder originario nace en los Estados federados, quienes hacen cesión parcial del mismo en el pacto federativo, mientras que las Comunidades Autónomas disponen de un poder tributario derivado.

Algunos autores consideran inadecuada la utilización de las categorías de poder tributario originario y derivado. La distinción serviría para explicar la distribución del poder tributario en un Estado unitario, pero no en uno cuasifederal. Al tener las Comunidades Autónomas potestad para establecer sus propios tributos, queda vacío de contenido, doctrinalmente hablando, el concepto de “potestad tributaria originaria” atribuido con exclusividad al Estado. Sería más adecuado considerar que el Estado y las Comunidades Autónomas disponen de la facultad de crear tributos “ex novo”, contando el primero con un derecho de prioridad sobre las materias imponibles.

Desde un punto de vista práctico, el conjunto tributario autónomo es claramente residual, según disponen implícitamente la Constitución, los Estatutos y la LOFCA, por lo que difícilmente se puede hacer pivotar la financiación de las Comunidades Autónomas sobre este tipo de recursos.

A las Comunidades Autónomas se les reconoce la potestad de establecer la triple categoría tributaria:

- Tasas,
- Contribuciones Especiales, e
- Impuestos.

No existe ningún problema teórico relativo a la existencia de tasas y contribuciones especiales. Estos dos tipos de tributos, basados ambos en el principio del beneficio, exigen a los sujetos pasivos una contraprestación por los beneficios individualizados que reciben.

Las tasas han entrado a formar parte de los modelos de financiación, aunque su peso relativo es muy poco relevante en el volumen total de los recursos autonómicos. Muchos de los servicios estatales, asumidos por las Comunidades en función de sus competencias estatutarias, tenían establecidas tasas, que contribuían a su financiación. También existían tasas afectas a bienes estatales de dominio público

que han resultado transferidos a las Comunidades. Según el apartado segundo del artículo 7 de la LOFCA, ambos tipos de tasas se han convertido, desde el momento de la efectividad de las transferencias de servicios, en tributos propios de las Comunidades Autónomas.

La tercera categoría tributaria, la constituida por los impuestos, plantea una mayor problemática, tanto a nivel teórico como en el terreno político.

El modelo de sistema fiscal elegido huye de la doble imposición. La rotunda afirmación del artículo 6, apartado 2, de la LOFCA, según el cual “Los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos imponibles gravados por el Estado”, deja unas posibilidades muy limitadas a los nuevos Entes para establecer impuestos propios.

Por otra parte, las Comunidades Autónomas tampoco pueden invadir la exigua parcela de la fiscalidad local. En este caso, no se trata de una imposibilidad legal, sino práctica. En efecto, la autorización establecida en el apartado 3 del mismo artículo permite “establecer y gestionar tributos sobre materias que la legislación de Régimen Local reserva a las Corporaciones locales”, pero sólo podrá hacerse uso de esta autorización “en los supuestos en que dicha legislación lo prevea y en los términos que la misma contemple” y, además, deberá ir acompañada de las correspondientes medidas de compensación a favor de las Corporaciones locales.

Cuando nacen las Comunidades Autónomas todos los hechos imponibles significativos están ya gravados por el Estado o por las Corporaciones Locales. Se necesitará mucha imaginación para que las nuevas Haciendas Regionales tengan figuras impositivas propias.

La delimitación del campo imponible de las Comunidades Autónomas es claramente negativo:

- “No podrán” recaer sobre hechos imponibles gravados por el Estado.
- “No podrán” gravar elementos patrimoniales situados, rendimientos originados ni gastos realizados fuera del territorio de la Comunidad.
- “No podrán” gravarse negocios, actos o hechos realizados fuera del territorio, ni la transmisión o ejercicio de bienes, derechos y obligaciones que no hayan nacido ni hubieran de cumplirse en dicho territorio o cuyo adquirente no sea residente.
- “No podrán” suponer obstáculo a la libre circulación “ni comportar cargas trasladables” a otras Comunidades.

Con tantas limitaciones legales y con lo poco gratificante que resulta a nivel político la creación de impuestos, no es de extrañar que este campo financiero siga poco desarrollado, máxime cuando muchas de las iniciativas autonómicas han sido recurridas por el Estado ante el Tribunal Constitucional.

Esta situación plantea unos condicionantes radicales respecto a la financiación autonómica. La autonomía de ingresos, entendida en el sentido amplio de potestad de establecer y regular impuestos propios, queda muy reducida. Si, con un criterio mucho más limitado, se considera aquella como la posibilidad efectiva, automática, flexible y no condicionada por las decisiones políticas de otro nivel de Hacienda de disponer de ingresos propios, la valoración de los sistemas de financiación autonómica dependerá de cómo se articulen otros instrumentos financieros, principalmente los Tributos cedidos o participados y la Participación en los ingresos del Estado.

Operaciones de crédito y deuda pública

Las operaciones de crédito constituyen una fuente de ingresos de las Comunidades Autónomas según reconocen el artículo 157.I.e) de la Constitución, el artículo 14 de la LOFCA y los respectivos Estatutos de Autonomía.

La regulación que hace la LOFCA de las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas guarda una similitud notable con la tradicionalmente vigente en las Haciendas Locales.

En el artículo 14 de la Ley Orgánica se recogen tanto los supuestos de operaciones a corto plazo, justificadas por la necesidad de cubrir déficits transitorios de tesorería, como a plazo superior a un año, para financiar inversiones. Los requisitos a cumplir en este último supuesto se detallan expresamente:

- El destino exclusivo para financiar inversiones.
- Existe un límite cuantitativo, fijado en función de la carga financiera y el montante de la financiación ordinaria de la Comunidad. El importe total de las anualidades de amortización por capital e intereses no debe exceder del 25% (en el primitivo Proyecto, tal límite se fijaba en el 15%) de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma.
- La fijación de su cuantía y de sus características principales están sometidas al principio de legalidad, como establece el artículo 133.4 de la Constitución y los Estatutos de Autonomía. También la LOFCA lo señala en su artículo 17.d), aunque utilizando una formulación genérica: “las Comunidades Autónomas regularán por sus órganos competentes de acuerdo con sus Estatutos... d) las operaciones de crédito...”.
- La necesidad de Coordinación de las políticas de endeudamiento, del Estado y de las Comunidades, “en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera” (art. 14.4).

Además se fijan unos requisitos específicos para ciertas formas de operaciones de crédito. Tanto para las operaciones de crédito concertadas en el extranjero como

para la emisión de Deuda Pública se precisa autorización estatal. La Ley Orgánica 5/2001 ha ampliado el control estatal sobre el endeudamiento de las CCAA para garantizar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

A pesar de las limitaciones y defectos de la LOFCA (repetición de textos constitucionales, excesiva terminología económica con contenido jurídico indeterminado, soluciones dejadas al arbitrio de futuras negociaciones o de posteriores desarrollos normativos) hasta 1996 dicha Ley Orgánica se mantuvo sin variaciones sustantivas. Esta “paz jurídica” se basaba en la aceptación generalizada de que no resultaba conveniente su reforma dado que su contenido había sido copiado literalmente por la mayoría de los Estatutos de Autonomía. La Ley Orgánica 3/1996, al modificar los artículos 10, 11 y 19 de la LOFCA, abrió la puerta a la cesión parcial del IRPF y a la cesión de competencias normativas. La reforma que ha introducido la Ley Orgánica 7/2001 ha sido mucho más profunda, al afectar además de a los Tributos Cedidos, a la Participación en Ingresos (Fondo de Suficiencia) y al FCI. Estas reformas no han exigido, como se temía anteriormente, la simultánea modificación de los Estatutos. Las Disposiciones Adicionales estatutarias fueron previsoras al establecer con carácter general que la modificación de la cesión de tributos recogidos en los Estatutos podría realizarse por Ley sin que se considere reforma estatutaria (por ejemplo: Disposición Adicional 1ª, 2 de la L.O. 4/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León).

La LOFCA se va a ver sin duda afectada por las próximas reformas estatutarias y por la reforma del modelo de financiación. La lógica recomendaría empezar por la reforma de esta Ley Orgánica para delimitar el marco de las haciendas autonómicas (a recoger en los Estatutos) y la nueva financiación autonómica. Pero siempre su regulación y reforma o ha ido en paralelo de la tramitación de otras normas (por ejemplo, con la aprobación del Estatuto catalán en 1979) o ha derivado de los modelos de financiación ya pactados en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Es evidente, sin embargo, que los Estatutos de autonomía, incluso para los propios intereses de la Comunidad Autónoma afectada, no deben contener un modelo concreto y cerrado de financiación, sino únicamente los principios y líneas generales de su articulación.

2.2.4 La normativa de desarrollo de la financiación autonómica

La aplicación de los modelos de financiación autonómica ha exigido la aprobación de diversas normas específicas relativas a los distintos instrumentos financieros, que complementan su régimen jurídico general regulado en la LOFCA:

- **Normas relativas al alcance y condiciones específicas de la cesión de tributos:**
 - > Ley 41/1981, de 28 de octubre, relativa a la cesión de tributos a la Generalidad de Cataluña.
 - > Ley 30/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la cesión de tributos del Estado a las CCAA y Leyes 31/1983 a 44/1983, de 28 de diciembre, específicas de la cesión de tributos a cada una de las CCAA.
 - > Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las CCAA y de medidas fiscales complementarias.
 - > Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las CCAA de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.
- **Normas relativas a la Participación en los ingresos del Estado:**
 - > Ley 43/1984, de los porcentajes de participación en los ingresos del Estado en 1984.
 - > Ley 21/2001, de 27 de diciembre, citada, que regula el Fondo de Suficiencia del modelo actual.

La Participación en ingresos se ha definido en los diversos Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera que han aprobado los Modelos de financiación quinquenales, sin reflejarse después en normas legales, salvo las dos señaladas. Los principales acuerdos han sido:

- > Acuerdo 1/1982, de 18 de febrero, sobre método para el cálculo del coste de los servicios transferidos a las CCAA. Este método permitió concretar la financiación del Modelo Transitorio y ha seguido vigente para la integración en los sucesivos Modelos de financiación de los nuevos servicios transferidos a las CCAA.
- > Acuerdo de 7 de noviembre de 1986, que aprueba el Modelo de financiación del quinquenio 1987-1991.
- > Acuerdo de 20 de enero de 1992, complementado con el Acuerdo de 7 de octubre de 1993, que definen el Modelo del quinquenio 1992-1996.

- > Acuerdo de 23 de septiembre de 1996, que aprueba el Modelo de financiación del quinquenio 1997-2001.
 - > Acuerdo de 27 de julio de 2001, del actual modelo de financiación autonómica iniciado en 2002. Este acuerdo se recogió íntegramente en la Ley 21/2001.
- **Normas relativas al Fondo de Compensación Interterritorial:**
 - > Ley 7/1984, de 31 de marzo, del FCI. El Consejo de Política Fiscal y Financiera había ya aprobado en 1981 (Acuerdo 2/1981, de 16 de Septiembre) los criterios de distribución del FCI, que permitiera instrumentar este Fondo desde 1982.
 - > Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del FCI.
 - > Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial.

Además, en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado aparecen todos los años diversos artículos relativos a la financiación autonómica, en los que se regulan las entregas a cuenta y las liquidaciones definitivas de la Participación en Ingresos y otras asignaciones, así como las normas relativas a la gestión del FCI.

3. ARTICULACIÓN DE LOS MODELOS DE FINANCIACIÓN

Constitución, Estatutos y LOFCA se limitan a enumerar los recursos de las CCAA y, en el caso de esta Ley Orgánica, a señalar las características y condiciones de los mismos, pero no concretan un modelo determinado de financiación, salvo en el correspondiente al período transitorio. Además, no todos los ingresos están llamados a desempeñar la misma función en la financiación autonómica. En esta parte del presente estudio se pretende, en primer lugar, agrupar en tres bloques los diversos instrumentos financieros utilizando para ello un criterio teleológico, para después analizar las distintas articulaciones internas de uno de dichos bloques, que configurarán los modelos de financiación, sin que en éstos tengan una incidencia significativa los restantes ingresos autonómicos. Además, se expone un marco común de análisis de dichos modelos, resaltando por encima de sus ciertas diferencias la estructura común que les caracteriza.

3.1 La instrumentación financiera

Los instrumentos financieros enumerados en el art. 4 de la LOFCA pueden agruparse en los siguientes bloques:

- Bloque de suficiencia solidaria.
- Bloque de solidaridad de desarrollo.
- Bloque de autonomía adicional o marginal.

En el bloque de suficiencia solidaria figuran las Tasas (TA) y Tributos Cedidos (TC) o compartidos, la Participación en los ingresos del Estado (PIE) y las Asignaciones de nivelación del art. 15. Los recursos ordinarios con los que las CCAA deben financiar los servicios transferidos por el Estado son los tres primeros. Si con ellos, tal como resalta el art. 15.2, alguna Comunidad Autónoma no puede lograr un nivel mínimo de prestación de los servicios públicos fundamentales, el Estado aprobará las asignaciones extraordinarias previstas en dicho artículo.

La formulación clasificatoria más extendida de los recursos de las CCAA ha agrupado los recursos en los bloques de suficiencia, de solidaridad y de autonomía, sin añadir calificativos. Esto ha llevado a concebir erróneamente la suficiencia como netamente diferente de la solidaridad. En el bloque de suficiencia estarían las Tasas, los Tributos Cedidos y la Participación en los ingresos del Estado; en el de solidaridad, los instrumentos previstos en el art. 158 de la Constitución, el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) y las citadas Asignaciones de nivelación. Sin embargo, instrumentar mecanismos financieros para que las CCAA, que tienen distinta capacidad fiscal, logren prestar los servicios públicos a sus ciudadanos a un nivel similar es evidentemente una actuación solidaria y esta solidaridad se instrumenta con carácter ordinario y de forma muy potente a través de la Participación en los ingresos del Estado. Dado su carácter ordinario, no se ha resaltado suficientemente su papel efectivo de nivelación horizontal. En cambio, se ha explicitado esta función para las inaplicadas asignaciones extraordinarias del art. 15 de la LOFCA.

Recordando el esquema de nivelación expuesto en el Libro Blanco de la Financiación Autonómica⁵⁰, cualquier modelo nivelador debe establecer un criterio de equidad gracias al cual se determine cual es el volumen de gastos necesario (G_i^*) para que cada Comunidad Autónoma i -ésima pueda atender al nivel requerido las competencias asumidas y, deduciendo la capacidad fiscal cedida o "devuelta" (T_i^*), por diferencia obtener la nivelación (S_i^*):

$$(S_i^*) = (G_i^*) - (T_i^*)$$

La Participación en los ingresos del Estado ha servido en España de potente instrumento de nivelación vertical ("devolución" de recursos) y horizontal (igualación de capacidades fiscales).

Como veremos, los distintos Modelos de financiación han ido aumentando los T_i^* a medida también que se multiplicaban las necesidades de gasto por la igualación paulatina de los techos competenciales (aumento de G_i^*), quedando progresivamente centrada la Participación en los ingresos del Estado (S_i^*) en su papel solidario de nivelación horizontal.

En el bloque de solidaridad de desarrollo está obviamente el FCI, pero esta finalidad se verá atendida también a partir de 1986 con la enorme potencia financiera de los Fondos Estructurales de la Unión Europea, en Especial el FEDER, y, en parte, posteriormente, con el Fondo de Cohesión.

⁵⁰ MONASTERIO, C., PÉREZ, F., SEVILLA, J. Y SOLÉ, J. (1995): *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*, conocido con Libro Blanco, editado por el I.E.F., Madrid.

También el tercer bloque se califica como de autonomía adicional o marginal. La justificación estaría en que los recursos arbitrados en el primer bloque deben proporcionar una suficiente autonomía de ingresos –la autonomía de gastos siempre ha quedado garantizada–. Los sucesivos modelos han introducido en los tributos cedidos márgenes crecientes de autonomía, con el fin de potenciar la necesaria consecución de este principio y del de corresponsabilidad fiscal. Ello se ha logrado mediante la cesión de competencias normativas. Además, con dichos recursos se garantiza la provisión de los servicios transferidos al nivel y con la dinámica en que venían siendo prestados anteriormente por el Estado. Por tanto, calificar el tercer bloque simplemente como de autonomía puede interpretarse como que el primer bloque no respeta suficientemente este principio.

Si las Comunidades deciden ampliar dichos niveles o provisionar nuevos servicios demandados por sus ciudadanos, deberán contar con recursos adicionales. Esta finalidad persigue los tributos propios, recargos y recurso al endeudamiento, que integramos en el bloque de autonomía adicional o marginal.

Por todo ello, consideramos muy importante adjetivar los bloques financieros como de “suficiencia solidaria”, de “solidaridad de desarrollo” y de “autonomía adicional”.

Los Modelos de Financiación siempre se han caracterizado por una determinada cristalización o articulación de los instrumentos financieros incluidos en el bloque de suficiencia solidaria. Accidentalmente, se han añadido a veces referencias al FCI, principalmente por la interrelación temporal que ha tenido el citado Fondo con la Participación en los ingresos del Estado.

3.2 Una estructura conceptual común para el análisis de los sucesivos modelos de financiación autonómica: la suficiencia estática y la suficiencia dinámica

Para analizar los modelos de financiación autonómica conviene diferenciar en ellos sus elementos estructurales. Si no se distinguen claramente tales elementos, los modelos aplicados se mantienen crípticos y se multiplican las dificultades para realizar una evaluación fundada. Aunque la formulación de cada modelo, tal como aparece recogida en el correspondiente acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, resalta las novedades y particularidades del mismo, en el fondo no puede ocultar la gran semejanza con los restantes. Para facilitar su comprensión, conviene centrar la atención en las características comunes, recurriendo para ello a homogeneizar y simplificar la simbología utilizada, que a veces cambia considerablemente en los documentos aprobados por dicho Consejo.

Como ya se ha señalado, los modelos de financiación aprobados y aplicados cada quinquenio constituyen una determinada cristalización o combinación de los recursos incluidos en el bloque de suficiencia solidaria. Estimadas unas necesidades de gasto, las CCAA dispondrán para cubrir las de dos fuentes de recursos:

- Un conjunto de ingresos obtenidos a través de la capacidad fiscal “devuelta” a las CCAA por la Hacienda Central: Tasas afectas y Tributos Cedidos (TC).
- Un fondo nivelador, con funciones mixtas de nivelación vertical (para compensar a las CCAA por la capacidad fiscal que, por motivos técnicos o políticos, no ha podido ser “devuelta”) y horizontal (para hacer llegar a ciertas CCAA fondos de solidaridad, que superan aquellos que acreditarían en una simple “devolución” de capacidades fiscales territorializadas, con el fin de que las Comunidades de menor capacidad fiscal puedan prestar y provisionar los bienes y servicios públicos a un nivel equivalente a la media): Participación en los ingresos del Estado (PIE). Este instrumento cumple la función de cierre del sistema de financiación.

Los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera siempre contienen una formulación, en un año tomado como base, de suficiencia estática. Con la instrumentación aprobada en el modelo se produce la igualdad en dicho momento entre las necesidades estimadas (el “cuánto”) y los recursos previstos para su financiación (el “cómo” se instrumenta dicho “cuánto”):

SUFICIENCIA ESTÁTICA

$$\text{En el año base del Modelo} \left\{ \begin{array}{l} \text{CUÁNTO} \\ \text{Necesidades} \\ \text{de gasto} \end{array} \right. = \begin{array}{l} \text{CÓMO} \\ \text{Instrumentación de} \\ \text{recursos (ingresos)} \end{array}$$

Pero esta suficiencia debe mantenerse a lo largo de todo el período de su vigencia; por lo menos eso pretenden los modelos aprobados. Para ello, se explicita o no en los Acuerdos dicho objetivo, los modelos establecen reglas que determinan su evolución temporal. Se trata de conseguir también la **suficiencia dinámica**.

Por tanto, en el análisis y valoración de los modelos deben siempre distinguirse estas tres cuestiones:

- El “cuánto”.
- El “cómo”.
- La evolución temporal.

En cada modelo aparece en primer lugar un “cuánto” que fija, por una parte, el volumen global de recursos que se deben canalizar para cubrir la financiación

básica del conjunto de las Comunidades Autónomas y, por otra parte, la estimación de las necesidades de gasto de cada una de ellas. En pura lógica, el montante global no debería ser más que la resultante de la adición de las estimaciones de necesidades de gasto individuales, pero en buena medida el mismo se ha determinado de forma exógena al sistema, influyendo en su cuantía como límite superior la situación de déficit público de la Hacienda Central y, como límite inferior, la restricción de que ninguna Comunidad Autónoma empeore su situación de partida (garantía de mínimo) al aplicarse un nuevo modelo de financiación.

Aunque no se diga explícitamente, estos “cuántos” asignados a las CCAA no constituyen más que una aproximación a una determinada estimación de la necesidad de gasto de cada una de ellas para poder prestar los servicios públicos asumidos. Con los criterios que los determinan –inicialmente, el “coste efectivo de los servicios transferidos”, posteriormente, las concretas ponderaciones de algunas variables–, esos “cuántos” no son más que los G_i^* que han señalado los autores del Libro Blanco. Con ellos queda pactada la magnitud de necesidad a cubrir por el modelo de financiación.

Fijado el “cuánto”, el global y la asignación individual, cada modelo pasa a definir el “cómo”; es decir, determina cómo se van a instrumentar los mecanismos de financiación para conseguir dicho volumen de recursos. Se concretan los medios que van a permitir a las Comunidades Autónomas obtener los montantes teóricamente acreditados. Tan o más importantes que aquellos “cuánto” son estos “cómo”, dado que según sea la instrumentación de la financiación así serán los valores últimos de los modelos aplicados. En la evolución temporal de éstos se comprueba cómo ha ido cambiando el peso relativo de los instrumentos financieros, pasando de un modelo de dependencia financiera casi total, como el existente en “período transitorio”, a un modelo de creciente descentralización de ingresos, mediante la atribución a las Comunidades Autónomas de fuentes territorializadas.

Por último, los modelos han concretado unas reglas de evolución que se aplican a los instrumentos no autónomos, es decir a la Participación en los ingresos del Estado. Los recursos que se han incluido en la capacidad fiscal “devuelta” evolucionarán en el tiempo de acuerdo con su propia dinámica interna. Si la gestión pasa a ser de la Comunidad, en parte los resultados dinámicos dependerán de la propia gestión recaudatoria, pero también de la evolución temporal de dicha capacidad fiscal. Para estos recursos “devueltos” (los diversos tributos cedidos) los modelos de financiación no suelen contemplar reglas dinámicas, salvo en algunos supuestos de garantías. En cambio, la Participación en los ingresos del Estado precisa de reglas externas que concreten la subvención a recibir en cada una de las anualidades. Cada modelo determina la forma en que debe evolucionar en el tiempo dicho recurso.

Los Modelos de financiación se han complicado significativamente al haber previsto la LOFCA (en la Disposición Transitoria 1ª y en el art.13) que la PIE quedase determinada a través de un Porcentaje de participación⁵¹ en los ingresos del Estado (PIE).

Si en la formulación de la suficiencia estática, se debe cumplir que

CUÁNTO = CÓMO

“Cuánto” = estimación de necesidades de gasto (G_i^*)

“Cómo” = recursos “devueltos” ($T_i^* = TA_i + TC_i$) + Participación en los ingresos del Estado (PIE)

Entonces, se tiene en el año base⁵²

$$G_i^* = TC_i + PIE_i$$

Con lo que Participación en ingresos sería simplemente

$$PIE_i = G_i^* - TC_i$$

Pero la LOFCA y los modelos basados en ella exigen la determinación del Porcentaje. Por tanto, si del total de ingresos del Estado (IE) del año base a cada Comunidad Autónoma le corresponde una Participación igual a ($G_i^* - TC_i$), el Porcentaje de participación será:

$$PPIE_i = \frac{G_i^* - TC_i}{IE} \times 100$$

⁵¹ Hasta su desaparición en la actual redacción del art. 13 de la LOFCA, según la reforma introducida por la Ley Orgánica 7/2001.

⁵² Por simplificación, se opta por representar en las formulaciones sintéticas de los modelos aplicados únicamente los Tributos Cedidos (TC), aunque también se tomen en consideración las tasas afectas.

Esta es la formulación matriz que se repite en todos los modelos, con modificaciones a medida que se acepta una nueva estimación de necesidades y que se aumenta la capacidad fiscal "devuelta". El Porcentaje se debe interpretar de forma genérica como:

$$PPIE_i = \frac{\left\{ \begin{array}{l} \text{Necesidades de gasto} \\ \text{de la C.A. } i\text{-ésima} \end{array} \right. - \left. \begin{array}{l} \text{Capacidad fiscal "devuelta"} \\ \text{a la C.A. } i\text{-ésima} \end{array} \right\}}{\text{Ingresos del Estado}}$$

Dado que es una participación en los ingresos del Estado, su evolución debería depender y coincidir con la de éstos, multiplicando su valor absoluto del año base por el índice de incremento de los IE. Sin embargo, su determinación se hará a través del Porcentaje.

La sencillez y claridad de la financiación autonómica tal como se ha expuesto se ha ido complicando en sus concretas presentaciones históricas, pero éstas resultan claramente reducibles e inteligibles mediante su trasposición a este marco simplificado.

4. LA EVOLUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y SUS REPERCUSIONES PARA LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN

4.1 Los modelos anteriores a 2002: una evolución hacia una creciente autonomía financiera

Para entender y valorar adecuadamente los Modelos de financiación aplicados, conviene contemplarlos como procesos dinámicos con permanentes adaptaciones a la suficiencia tanto estática como dinámica. El “cuánto” y el “cómo” recogen magnitudes variables que han experimentado importantes modificaciones en el transcurso del tiempo.

El primer miembro de la igualdad de la suficiencia estática, el “cuánto”, se ha incrementado progresivamente en el cuarto de siglo transcurrido. El aumento de las necesidades ordinarias de gasto obedece a:

- Un aumento puramente monetario para compensar los incrementos experimentados por los índices de precios, más un aumento real derivado de la tensión tendencial del gasto público.
- Un aumento especial producido para compensar deficiencias iniciales en la valoración de los servicios transferidos y para dotar de recursos a las CCAA con los que atender las inversiones nuevas.
- Un aumento progresivo a medida que avanza el proceso de transferencias de servicios a las CCAA, con dos saltos bruscos asociados a la igualación de los techos competenciales de las CCAA del artículo 143 con los de las CCAA del artículo 151, en concreto debido a la asunción por aquellas de las competencias de educación, en el quinquenio 1997-2001, y de sanidad, en el año 2002.

Las sucesivas reformas de la financiación autonómica han debido arbitrar mecanismos para dotar de recursos crecientes a las CCAA, responsables de un cada vez

mayor porcentaje del gasto público total. El Modelo transitorio parte del concepto del “coste efectivo de los servicios transferidos” para asignar los recursos entre las CCAA. En los sucesivos Modelos, la estimación de las necesidades de gasto de las CCAA, magnitud fundamental para cuantificar la nivelación de suficiencia a recibir del Estado, se hará tomando como referencia diversas variables demográficas y socioeconómicas, que constituyen una interpretación práctica –como pacto político, implícito en cada Modelo– de lo establecido en el artículo 13 de la LOFCA.

El segundo miembro de la citada igualdad, la instrumentación de recursos, el “cómo” o articulación de ingresos puestos a disposición de las CCAA, ha experimentado lógicamente un incremento similar. Dicho incremento se ha visto acompañado de una evidente transformación, evolucionando de un modelo apoyado básicamente a la PIE, con un gran componente de nivelación vertical sumado a su componente solidario de nivelación horizontal, a otro en que se han potenciado las capacidades fiscales cedidas o “devueltas”. Este proceso era inevitable, aunque ha resultado y sigue resultando problemático, si se quería avanzar adecuadamente en el camino de la autonomía financiera y de la corresponsabilidad fiscal. El bloque de recursos cedidos se ha consolidado en cuatro etapas:

- 1ª) Cesión de los Impuestos sobre Patrimonio, sobre Sucesiones y Donaciones, sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y Tasas sobre el Juego. Este conjunto de tributos figuran en la formulación de los sucesivos modelos de financiación con la denominación genérica de TRIBUTOS CEDIDOS (TC).
- 2ª) Participación territorializada en el IRPF. Este recurso financiero, implantado en 1994, desaparece en el actual modelo, en 2002.
- 3ª) Cesión parcial del IRPF, realizada en 1997 y consolidada como uno de los pilares de la financiación autonómica.
- 4ª) Cesión parcial del IVA y de los Impuestos Especiales de Fabricación y cesión total de otras figuras tributarias menores, “cesta de impuestos” introducida en el modelo actual, en 2002.

4.1.1 El Modelo del Período Transitorio, hasta 1986: el Coste Efectivo de los Servicios Transferidos (CEST) y la solidaridad histórica implícita

SUFICIENCIA ESTÁTICA

“CUÁNTO” = “CÓMO”

$$CEST_i = TC_i + PIE_i$$

PORCENTAJE de la PIE

$$PPIE_i = \frac{CEST_i - TC_i}{IE}$$

SUFICIENCIA DINÁMICA

TEÓRICA ESPERADA

$$PIE_{it} = PPIE_{iBASE} \times IE_t$$

REAL APLICADA

$$PIE_{it} = PPIE_{it-1} \times IE_t$$

Desde 1980, en que se aprueba la LOFCA, hasta 1987, en que se aplican por primera vez las previsiones de su artículo 13, la financiación autonómica se realiza conforme al Modelo Transitorio previsto en la Disposición Transitoria Primera de dicha Ley Orgánica. “Hasta que se haya completado el traspaso de los servicios correspondientes, las competencias fijadas a cada Comunidad Autónoma en el correspondiente Estatuto, o en cualquier caso, hasta que se hayan cumplido los seis años desde su entrada en vigor, el Estado garantizará la financiación de los servicios transferidos a la misma con una cantidad igual al coste efectivo del servicio en el territorio de la Comunidad en el momento de la transferencia”.

En el segundo apartado de dicha Disposición se establecía: “Para garantizar la financiación de los servicios antes referidos, se crea una comisión mixta paritaria Estado-Comunidad Autónoma, que adoptará un método encaminado a fijar el porcentaje de participación previsto en el apartado uno del artículo trece. El método a seguir tendrá en cuenta tanto los costes directos como los costes indirectos de los servicios, así como los gastos de inversión que corresponda”. El citado método se elaboró a partir de las recomendaciones recogidas en el informe de la Comisión de Expertos, emitido el 7 de julio de 1981, y de los Acuerdos Autonómicos de 31 de Julio de 1981 y aparece recogido en el acuerdo 1/1982, de 18 de febrero, del Consejo de Política Fiscal y Financiera, “sobre método para el cálculo del coste de los servicios transferido a las Comunidades Autónomas”.

El apartado cuarto de la Disposición Transitoria Primera señalaba: “A partir del método fijado en el apartado segundo, se establecerá un porcentaje en el que se considerará el coste efectivo global de los servicios transferidos por el Estado a la Comunidad Autónoma, minorado por el total de la recaudación obtenida por la misma por

los tributos cedidos, en relación con la suma de los ingresos obtenidos por el Estado en los capítulos I y II del último presupuesto anterior a la transferencia de los servicios valorados.”

Por tanto, el “cuánto” atribuido a las CCAA, es decir, la estimación de sus gastos, equivale al coste efectivo de los servicios transferidos (CEST). Los nuevos entes políticos podrán prestar los servicios que antes gestionaba el Estado gracias a la instrumentación de dos recursos. El “cómo” está formado por los Tributos Cedidos (TC) y por la Participación en los Ingresos del Estado (PIE). La articulación del Modelo Transitorio sólo se logra en 1984 con la aprobación de la Ley 43/1984, de los porcentajes de participación en los ingresos del Estado. La cesión de tributos a la Comunidad de Cataluña se produce ya en 1981, al aprobarse la Ley 41/1981, de 28 de octubre, pero las restantes Comunidades tendrán que esperar a 1984 o 1985 para disponer de los Tributos Cedidos. La Ley 30/1983, de 28 de diciembre, regula con carácter general la cesión de tributos a las CCAA y las Leyes 31 a 44, de 28 de diciembre de 1983, efectúan la cesión específica de los tributos a cada una de las restantes Comunidades Autónomas. Antes de lograrse tal articulación, la financiación autonómica se venía efectuando mediante transferencias directas, previstas en la Sección 32 de los Presupuestos Generales del Estado.

Los impuestos inicialmente cedidos fueron los de Patrimonio, de Sucesiones y Donaciones, de Lujo, de Transmisiones Patrimoniales y las Tasas sobre el juego. La creación del IVA en 1985 y su aplicación desde 1986 exigió la desaparición de los diversos impuestos que gravaban las ventas, entre ellos el del Lujo cedido a las CCAA. Para compensar esta pérdida de capacidad fiscal, el Estado añadió al modelo la cesión del Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados.

La suficiencia estática exige que el coste efectivo de los servicios transferidos a la Comunidad Autónoma i -ésima ($CEST_i$) se iguale a la suma de los Tributos Cedidos (TC_i) y de la Participación en los ingresos del Estado (PIE_i) de dicha Comunidad i -ésima:

$$CEST_i = TC_i + PIE_i$$

Se ha insistido anteriormente en el papel nivelador de la PIE. Aplicado este instrumento financiero con la articulación dada al mismo en el Modelo del periodo transitorio, dichos elementos de nivelación aparecen claros, aunque permanezcan implícitos. El volumen de los CEST, distinto para cada Comunidad, debido al diferente techo competencial y al desigual proceso temporal de asunción de competencias, no permite ser cubierto con el montante de recursos que proporcionan los TC. Por ello, la PIE supone para todas las CCAA una potente nivelación vertical. Pero mucho más importante para el cumplimiento del principio de solidaridad es su componente de

nivelación horizontal. ¿Cómo queda probada ésta? Los argumentos los encontramos analizando la determinación del “cuánto” y la composición del “cómo”.

El CEST estima las necesidades de gasto de las CCAA haciéndolas equivalentes a las reveladas en las consignaciones previas hechas por el Estado en sus Presupuestos Generales. En definitiva el Modelo Transitorio persigue garantizar que las CCAA provisionen los bienes y servicios públicos al nivel en que venía haciéndolo el Estado anteriormente. Pues bien, aquí se formula una importante proposición para la intersección de todo el problema de la financiación autonómica. El Estado centralista, en la medida en que atendía a las necesidades de los habitantes de los distintos territorios de España ya aplicaba una solidaridad o practicaba una potente nivelación de servicios. Se puede cuestionar la racionalidad y la equidad de tal nivelación histórica, pero no cabe discutir su existencia. Este hecho ha permanecido oculto para la mayor parte de quienes han estudiado la financiación autonómica. Para muchos, como ya hemos apuntado, en el bloque de suficiencia no cabe introducir consideraciones de solidaridad. Para algunos, la nivelación existe pero solo se había instrumentado en la etapa definitiva al aplicar las variables redistributivas previstas en el artículo 13 de la LOFCA. La proposición aquí defendida es minoritaria, pero debe ser defendida con fuerza. Como han señalado Carlos Monasterio e Ignacio Zubiri⁵³, el método basado en el coste efectivo “conlleva implícita una definición de solidaridad entre regiones que se derivaba, no del acuerdo explícito de las CCAA, sino de cómo gastaba el Gobierno Central antes de la descentralización”.

El componente de nivelación horizontal se resalta con más claridad analizando el “cómo” se realiza la financiación de tales costes efectivos. La cesión/devolución de tributos no representa la misma proporción de recursos para todas las Comunidades Autónomas. Será mayor para las que tienen mayor capacidad fiscal. Por tanto, la nivelación de dichas capacidades finales desiguales se logra gracias a la Participación en Ingresos del Estado.

¿Por qué conviene detenerse tanto en este Modelo Transitorio si dejó de aplicarse hace más de veinte años? Dos son los argumentos que nos impulsan a ello. Por una parte, la continua referencia que el mismo guarda con los sucesivos modelos. Por otra, por la especial importancia que tiene para la Comunidad de Castilla y León, al constituir en definitiva la garantía de mínimo en su financiación.

Los sucesivos modelos de financiación, aunque se han alejado formalmente del “coste efectivo”, de hecho han mantenido una profunda relación con el mismo. Así, el Acuerdo de 7 de noviembre de 1986, que introduce por primera vez un conjunto

⁵³ MONASTERIO Y ZUBIRI (1996): “La financiación de las CCAA: Balance y propuestas de reforma”, en *Papeles de Economía Española*, nº 69.

de variables como base de la asignación de la Participación en los ingresos del Estado, se puede contemplar como la mera revelación del peso implícito que tales variables tenían en el “coste efectivo” anterior. La renegociación de la ponderación de las variables en 1992 no supuso más que un cambio relativo en los criterios de distribución.

Podemos afirmar que, en la medida en que no se ha establecido un nuevo criterio general de nivelación, los sucesivos modelos aplicados, aunque formalmente no lo expliciten, mantienen una profunda relación con la situación de solidaridad inicial preexistente al Estado Autonómico, que se traspasó al mismo a través del método del “coste efectivo”.

Castilla y León es una Comunidad especialmente afectada en positivo por dicha solidaridad histórica. Conviene explicar adecuadamente tal afirmación. En la medida en que los sucesivos modelos de financiación van a potenciar de forma creciente a la variable “población” como criterio de estimación de las necesidades, está claro que una Comunidad despoblada como la castellano-leonesa no puede esperar un trato favorable. Los indicadores sucesivos de financiación *per cápita* siguen siendo más elevados en Castilla y León. Evidentemente tal hecho no revela una mayor provisión de bienes y servicios públicos, sino la realidad de que, tomando en consideración la evolución de la población en las distintas Comunidades Autónomas, Castilla y León tiene cada vez, en términos relativos, menos “*cápitas*”. El coste histórico efectivo de los servicios transferidos se convierte así en una garantía de suficiencia, gracias a la condición de mínimo, aceptada en los distintos modelos de financiación posteriores, de que ninguna Comunidad debe perder en términos absolutos recursos con respecto a la situación previa. Por ello, resulta tan importante para Castilla y León la valoración de las últimas transferencias de servicios, en especial, de educación y sanidad.

La cuantificación de la PIE se podría haber hecho por mera diferencia, como:

$$PIE_i = CEST_i - TC_i^{54}$$

Sin embargo, la LOFCA complicó todos los cálculos introduciendo el Porcentaje de Participación determinado por la proporción que guarda dicho instrumento financiero con los ingresos del Estado:

⁵⁴ La recaudación proporcionada por las tasas afectas a los servicios transferidos forma parte también del bloque de recursos de suficiencia solidaria, pero por motivo de simplificación expositiva se van a excluir en la formulación de los distintos Modelos de financiación autonómica.

$$PPIE_i = \frac{CEST_i - TC_i}{IE}$$

Definido y aplicado este Porcentaje por primera vez en 1984, las CCAA esperaban que el mismo deviniera fijo, con lo que la Participación en ingresos de los años siguientes, 1985 y 1986, hubiera sido el resultado de aplicar dicho porcentaje fijo (actualizado lógicamente en función de los costes efectivos de las nuevas competencias asumidas) a los ingresos del Estado de cada ejercicio (t):

$$PIE_{it} = PPIE_{i\text{BASE}} \cdot IE_t$$

La financiación real de dichos años fue otra. El Gobierno Central interpretó de forma restrictiva y bastante mezquina la obligación de garantía que le imponía la LOFCA. Convirtió dicho Porcentaje en variable, recalculándolo en los años siguientes y reduciéndolo. Para ello, fijó unilateralmente los sucesivos valores actualizados de los CEST en función de los incrementos de los gastos de personal consignados en las Leyes de Presupuestos Generales y en función del incremento general de precios para los restantes elementos de coste. Incluso, introdujo en la fórmula del Porcentaje a aplicar en 1985 la recaudación real de los Tributos Cedidos de 1984, provocando con ello un efecto perverso: cuanta mejor gestión recaudatoria se realizó en 1984, menor Participación en ingresos se pasó a recibir en 1985.

Para corregir este efecto, en el cálculo de Porcentaje de 1986 no se toman ya los TC recaudados en 1985 sino que se fija una "norma" común o tasa de crecimiento estimado para los mismos, igual para todas las CCAA (se adoptó como "norma" la tasa media de incremento de los CEST). Con ello, los Tributos Cedidos que afectan a la PIE vía porcentaje serán los "normados", no los reales. De este modo se garantiza la autonomía financiera de la CCAA, totalmente anulada con el criterio anterior, y se incentiva la gestión tributaria. La figura de los Tributos Cedidos "normados" se mantendrá en los sucesivos Modelos de financiación autonómica.

Con estas prácticas, las discusiones políticas fueron constantes y el deseo de dejar atrás el Modelo Transitorio, vehemente. El Gobierno Central al recalcular el Porcentaje buscaba eliminar el entonces denominado "efecto financiero". Como los Ingresos del Estado crecían a tasas muy altas en dichos ejercicios –con el argumento justificativo, parcialmente cierto, de reducir el déficit público–, la existencia de porcentajes fijos proporcionaría un importante efecto financiero positivo a las CCAA, al crecer más la base de reparto que las necesidades (estimadas) de gasto, y restaría potencial (efecto financiero negativo) al Estado para realizar su política fiscal.

Considerando que aún los resultados generaban cierta holgura financiera, el Gobierno Central fue incluso más mezquino: al practicar la liquidación anual dedujo las subvenciones que se habían establecido a favor de las CCAA para atender los gastos fijos de las instituciones de autogobierno. Podría por todo ello hablarse de la existencia de una “ley de bronce” del coste efectivo.

La suficiencia dinámica debían conseguirla las CCAA en dichos años con la recaudación real efectiva de los TC y con la Participación calculada con los citados Porcentajes variables.

$$SD_{it} = TC_{it} + PIE_{it} = TC_{it} + PPIE_{it-1} \times IE_t$$

4.1.2 El Modelo del quinquenio 1987-1991

SUFICIENCIA ESTÁTICA

“CUÁNTO” = “CÓMO”

$$A(X_i) = TC_i + PIE_i$$

PORCENTAJE de la PIE

$$PPIE_i = \frac{A(X_i) - TC_i^N}{ITAE}$$

SUFICIENCIA DINÁMICA

$$PIE_{it} = PPIE_i \times ITAE_t \times I_{pt}$$

I_{pt} = Índice de evolución prevalente

Reglas para su determinación

- Regla General = Δ ITAE
- Δ Máximo = Δ PIB nominal
- Δ Mínimo = Δ GEE

Transcurrido el plazo previsto en la LOFCA, se pasa a la etapa definitiva de la financiación autonómica con una PIE determinada con los criterios del artículo 13 de la Ley orgánica. La Participación en los Ingresos del Estado se negociará en función de una serie de variables socioeconómicas. Los modelos tendrán una vigencia quinquenal, plazo previsto en la LOFCA como una de las posibilidades para la revisión del Porcentaje de participación.

El Modelo de financiación a aplicar a partir de 1987 se concreta en el Acuerdo de 7 de noviembre de 1986 del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

El “cuánto” se determina en primer lugar con carácter global, como el montante de necesidades de gasto básico de todas las CCAA, que deberá cubrirse con los recursos financieros del bloque de suficiencia solidaria. A las necesidades de gasto estimadas en el Modelo Transitorio se añaden ahora, para determinar el “cuánto”

global, un 25% del montante del FCI (43.591,6 millones de pesetas), que se trasvasa a este bloque, disminuyendo el suyo de solidaridad de desarrollo, ciertas subvenciones (4.929 millones de ptas. de subvenciones a órganos de autogobierno y 11.741 millones de ptas. correspondientes a otras subvenciones que anteriormente se entregaban a las CCAA con carácter condicionado), y un pequeño plus adicional de 52.121 millones de pesetas, necesario para equilibrar el Modelo.

Dicho montante global se distribuye a continuación entre las Comunidades Autónomas tomando como criterio de reparto el peso porcentual dado a las variables en que se ha concretado el artículo 13 de la LOFCA, teniendo en cuenta dos bloques competenciales, el de las competencias comunes y el de las competencias de educación. En definitiva, las Comunidades del artículo 151 tendrán un doble reparto, para cubrir su campo competencial amplio, mientras que a las del artículo 143 solo se les estimarán las necesidades de gasto correspondientes a las competencias comunes.

El peso dado a las variables tomadas en consideración para la estimación de las necesidades de gasto es el siguiente:

Variables distributivas	Competencias Comunes	Competencias de educación
Población	59,00	84,40
Insularidad	0,70	3,10
Superficie	16,00	15,00
Unidades administrativas	24,30	
Constante de ajuste		-2,50
Total	100,00	100,00
Variables redistributivas		
Riqueza relativa	4,20	0,40
Esfuerzo fiscal	5,00	1,70

Esta ponderación de las variables obedece a un pacto político que se reviste formalmente como la solución matemática de un problema de optimización: la asignación de un volumen total de recursos sometida a las siguientes restricciones:

- Que el peso de la variable población en el reparto sea el máximo posible, formulándose como objetivo deseable la igualación de la financiación *per cápita*.
- Que ninguna Comunidad pierda recursos respecto a los conseguidos con el modelo anterior.

- Que los fondos adicionales necesarios para cuadrar el modelo, dado que algunas CCAA ganan recursos y ninguna pierde, y que deberá aportar la Hacienda Central, sean mínimos con el fin de no agravar el déficit público estatal.

A pesar de estas diferencias formales, el nuevo sistema sigue siendo muy semejante al del Modelo Transitorio. Tan sólo ha explicitado la ponderación de las variables que ya explicaban (de forma implícita) la asignación territorial de recursos basada en el coste efectivo de los servicios transferidos.

Haciendo una valoración sintética de las variables de reparto utilizadas en el Modelo, se comprueba:

- La variable población tiene más peso porcentual en la estimación de las necesidades de gasto de las competencias de educación que en la de las competencias comunes, lo que resulta lógico dada la naturaleza de dicho gasto. Pero contemplado desde el vértice de las competencias comunes, una asignación que se hubiera realizado en base a la población –como fue el objetivo predicado– habría dado resultados claramente insuficientes para muchas CCAA, y desde luego muy alejados de los consolidados a través de la evolución histórica del coste efectivo. Expuesto en otros términos, las CCAA no habrían podido prestar los bienes y servicios incluidos en el campo de las competencias comunes a un nivel análogo.
- Por eso, en el ajuste del Modelo aparecen otras variables que constituyen una aproximación a la estimación de los distintos costes de estructura, como son la superficie, la insularidad y las unidades administrativas. El sarcasmo con que fue considerada esta última variable por algunos estudiosos, que ponderaba en el reparto el número de provincias, no hacía más que ocultar su ignorancia respecto a la existencia de costes fijos y variables en la provisión de bienes y servicios públicos.
- Por último, las variables redistributivas, de riqueza relativa y de esfuerzo fiscal, compensaban en gran medida sus efectos al favorecer en el reparto, la primera, a las Comunidades atrasadas, y la segunda, a las más desarrolladas.

En la representación sintética inicial se recoge el reparto o asignación en función de variables con la simbología $A(X_i)$, siendo X_i las variables señaladas, tomadas con el peso porcentual acordado.

En este Modelo no existen cambios sustanciales en el “cómo”. La instrumentación de la financiación se sigue realizando basada en los dos pilares anteriores, de los Tributos Cedidos (Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre Trasmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Docu-

mentados (desde 1988) y Tasas y demás exacciones sobre el juego) y de la Participación en los Ingresos del Estado (PIE).

El incremento del “cuánto” y el mantenimiento de los TC se traducen en un aumento del peso relativo de la PIE en el Modelo, potenciándose su componente de nivelación vertical o de devolución de recursos, dado que la nivelación horizontal se mantiene similar.

La PIE sería en el año base (1986) simplemente igual al total de necesidades de gasto estimadas menos el volumen de tributos cedidos normados:

$$PIE_{186} = A(X_i)_{86} - TC_{186}^N$$

Pero debe expresarse en forma de Porcentaje, dada la conocida redacción del artículo 13 de la LOFCA. Dicho porcentaje será:

$$PPIE_{i\ 87-91} = \frac{A(X_i)_{86} - TC_{186}^N}{ITAE_{86}}$$

Como puede apreciarse, se ha modificado la base de reparto. Ya no son los ingresos tributarios del Estado (IE), sino los denominados “ingresos tributarios ajustados estructuralmente” (ITAE). El nuevo concepto comprende la recaudación estatal por impuestos directos e indirectos, excluidos los susceptibles de cesión y los ingresos que constituyen recursos de la Unión Europea, más la recaudación por cotizaciones a la Seguridad Social y al Desempleo. Al introducir una base mayor, los porcentajes se ven disminuidos, pero el efecto sobre la financiación es neutral, ya que en los siguientes ejercicios las CCAA recibirán su porcentaje de dicha base ampliada (ITAE).

¿Por qué se introducen los ITAE? Conviene situar la decisión en las coordenadas temporales en que se adopta. Se acaba de entrar en la Comunidad Económica Europea y de implantar el IVA y existen diversas propuestas que barajan la conveniencia de que España reordene toda la financiación del sector público, en particular sustituyendo parcialmente cotizaciones sociales por impuestos (incrementando el IVA). Tal reforma hubiera tenido efectos positivos de cara al comercio exterior y al empleo. Pero ¿qué hubiera ocurrido con la financiación autonómica? Al hacer acreedoras a las CCAA de un porcentaje fijo sobre los Ingresos tributarios del Estado, un aumento estructural de éstos como el señalado hubiera generado trasvases injustificados de recursos hacia los entes regionales. ¿Cómo esterilizar tales efectos previstos? Sencillamente, cambiando la base de reparto, los IE se convierten en los ITAE. Evidentemente si se incrementan los IE para compensar una reducción de cotizaciones sociales, los ITAE no se modifican, por lo que los efectos son neutrales para las CCAA.

En la realidad no se produjo esta reforma estructural, pero los ITAE tuvieron un éxito prolongado; se consolidaron en los Modelos de financiación, en los que han permanecido hasta el año 2001, en que la reforma del artículo 13 de la LOFCA elimina la necesidad de articular la PIE a través de un porcentaje, no precisándose ya ninguna base de reparto.

Para concluir la exposición del Modelo del quinquenio 1987-1991, debe considerarse la suficiencia dinámica. Se acepta que ésta se logrará en los años sucesivos gracias a los recursos proporcionados por los TC y por la PIE.

La recaudación de los primeros depende en parte de la gestión tributaria de cada Comunidad y en parte, como es lógico, de la evolución de su respectiva capacidad fiscal. Este último aspecto nunca se ha tenido en cuenta en la definición de los Modelos de financiación autonómica.

La evolución de la PIE queda determinada en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera. En el Anexo I del Acuerdo, titulado "Método para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el período 1987-1991", se fijan tres reglas para determinar la evolución de la PIE (regla general –máximo–mínimo): "La financiación vía porcentaje crecerá a la misma tasa que los ITAE, a menos que esta tasa supere a la tasa de crecimiento del PIB, en cuyo caso la financiación crecería igual que el PIB. Sin embargo, si la aplicación de esta regla diera lugar a una tasa de crecimiento inferior a la tasa de crecimiento de los GE, la financiación crecería igual que dichos GE". Se puede explicar esta compleja solución como el resultado de un proceso de negociación:

- En principio, las CCAA esperaban la correlación directa de la PIE con los ITAE, por lo que el montante de este recurso en el año t sería:

$$PIE_{it} = PPIE_{187-91} \times ITAE_t$$

- Pero de nuevo, el Gobierno Central introduce límites al crecimiento temporal de la Participación, dando otra solución, más inteligente desde el punto de vista político que la arbitrada en el período transitorio anterior, ya que no exige negociaciones y acuerdos anuales, que consiste en fijar un límite máximo igual al acrecimiento nominal del PIB.
- Sin duda, ante la presión de las propias CCAA, se acepta añadir un límite inferior al crecimiento de la PIE: el gasto autonómico evolucionará en el tiempo como mínimo como lo hagan los gastos equivalentes del Estado (ΔGEE)⁵⁵.

⁵⁵ Para definir los GEE se consideran los gastos de los capítulos I, II y VI de los Departamentos Ministeriales y de sus OO.AA. que han efectuado transferencias significativas de sus servicios a las CCAA

En la aplicación práctica del Modelo, el índice de evolución prevalente (Ip_t) de la Participación en ingresos ha resultado ser en este quinquenio el de dicho mínimo.

Por tanto, la Participación será:

$$PIE_{it} = PPIE_{i87-91} \times ITAE_t \times Ip_t$$

4.1.3 El Modelo del quinquenio 1992-1996

SUFICIENCIA ESTÁTICA

“CUÁNTO” = “CÓMO”

PORCENTAJE de la PIE

1992-93

$$A(\Psi_i) = TC_i + PIE_i$$

$$PPIE_{i\ 92-93} = \frac{A(\Psi_i) - TC_i^N}{ITAE}$$

1994-95-96

$$A(\Psi_i) = TC_i + P_{IRPFI} + PIE'_i$$

$$PPIE_{i\ 94-96} = \frac{A(\Psi_i) - \{TC_i^N + P_{IRPFI}\}}{ITAE}$$

SUFICIENCIA DINÁMICA

$$PIE_{it} = PPIE_{i92-93} \times ITAE_t \times Ip_t$$

Ip_t = Índice de evolución prevalente

$$PIE'_{it} = PPIE_{i94-96} \times ITAE_t \times Ip_t$$

Reglas para su determinación

- Regla General = Δ ITAE
- Δ Máximo = Δ PIB nominal
- Δ Mínimo = Δ GEE

En el quinquenio 1992-1996 se aplica el Modelo de financiación autonómica aprobado por Acuerdo del Consejo Política Fiscal y Financiera de 20 de enero de 1992. Como puede apreciarse en la anterior formulación sintética, se deben distinguir dos periodos:

- En el bienio 1992-1993 se produce un cambio en el “cuánto”, estimándose las necesidades de gasto de las CCAA en virtud de la aplicación de un nuevo cuadro de variables y de ponderaciones de las mismas.
- Desde 1994 se introduce una importante innovación en el “cómo”, instrumentándose por primera vez una Participación territorializada de las CCAA en uno de los impuestos básicos del sistema fiscal, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF).

Pero antes de señalar cómo se han asignado los recursos a las Comunidades Autónomas en función de la nueva estimación de las necesidades de gasto, conviene precisar que el propio volumen global de los fondos del bloque de suficiencia solidaria que luego será objeto de reparto entre las CCAA se ve incrementado. El nuevo Modelo parte de los recursos de suficiencia del modelo anterior, tributos cedidos normados y participación en ingresos, con el montante alcanzado en el año 1990 que se toma como base, y se le añaden tres montantes adicionales correspondientes a las subvenciones a la gratuidad de la enseñanza (108.601 millones de pesetas), la “Compensación Transitoria” para inversión nueva, desgajada del FCI en 1990, (108.181 millones de pesetas) y una aportación adicional del Estado para inversión nueva (107.379 millones de pesetas, de los que 72.910 millones se destinan a las Comunidades del artículo 151 y 34.469 millones de pesetas a las del artículo 143) que se incorporará al “cuánto” por terceras partes en los ejercicios 1992, 1993 y 1994.

Las subvenciones a la gratuidad de la enseñanza ya venían percibiéndolas las CCAA del artículo 151, con competencias asumidas en dicha materia, pero eran unos recursos de naturaleza condicionada cuya aplicación específica debía justificarse ante la Hacienda Central. El cambio supone un aumento de los fondos incondicionados. Dichas subvenciones finalistas quedan integradas en la PIE.

La denominada “Compensación Transitoria” exige introducir un breve paréntesis para analizar el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI). Este Fondo, previsto en el artículo 158.2 de la Constitución y en el artículo 16 de la LOFCA como instrumento financiero de solidaridad de desarrollo, empezó a asignarse a las CCAA ya desde el año 1982, aunque su primera Ley específica reguladora es de 1984 (Ley 7/1984, de 31 de marzo).

Ya en 1987 se produjo una importante reforma cuantitativa del FCI, al traspasar al bloque de suficiencia solidaria (en definitiva, a la PIE) un 25% de su montante. El motivo ha quedado expuesto anteriormente en este trabajo. Con esta nueva asignación se pretendió corregir el error inicial de la Metodología fijada para la determinación del “coste efectivo”, dado que en la misma no se arbitraban fondos disponibles para financiar inversiones nuevas. De los 174.367 millones de ptas. del FCI de 1986 (importe ajustado al techo competencial estatutario de las CCAA) 43.591 millones de pesetas se pasaron al bloque de financiación de suficiencia. Esta minoración se compensa con la asignación a las CCAA de fondos FEDER hasta un montante equivalente al 30% de su respectivo FCI. Estos equilibrios financieros se ven profundamente alterados con la reforma de los fondos estructurales europeos en 1988 que multiplica el volumen de éstos y los asigna masivamente a las Regiones objetivo 1 (aquellas con una renta *per cápita* inferior al 75% de la media europea). Castilla y León por esta vía, externa al Modelo de financiación autonómica, se verá significativamente beneficiada.

Pero es el propio funcionamiento del FCI el que lleva a su crisis y a su reforma en 1990 (Ley 29/1990, de 26 de diciembre). Durante estos años la dinámica de este instrumento financiero es paradójica. Las CCAA más ricas ven aumentados sus fondos de desarrollo, mientras que el volumen asignado a las más atrasadas se estanca o incluso disminuye. Este resultado perverso y contrario a la naturaleza intrínseca del instrumento, se explica por la evolución temporal de la variable saldo migratorio (la crisis industrial expulsa personas de Cataluña, País Vasco y Madrid, Comunidades que se ven favorecidas con mayores asignaciones del FCI) y la evolución de la renta. Las oscilaciones temporales de esta última variable (por ejemplo, debido a las buenas o malas cosechas agrícolas) tienen un efecto muy amplificado en el FCI, debido al peso porcentual asignado a la misma en la distribución.

El 21 de febrero de 1990 se alcanza un Acuerdo en el Consejo de Política Fiscal y Financiera por el que se reforma en profundidad el FCI, limitándolo en exclusiva a su finalidad solidaria de corrección de las diferencias de desarrollo. El Acuerdo se plasma a final de año en la Ley 29/1990. El nuevo FCI solo se asignará a las CCAA más atrasadas, que quedan definidas con el criterio de las Regiones europeas clasificadas como objetivo 1. Sin embargo, en términos absolutos este cambio fue solo aparente, dado que por segunda vez el FCI se escindió en dos partes prácticamente iguales: 120.044,2 millones de ptas. quedaron como montante del nuevo FCI y 119.758,1 millones de ptas. se incluyeron con el nombre de “Compensación Transitoria” dentro de los fondos del bloque de suficiencia solidaria. Debíó ser Tomaso di Lampedusa el inspirador de la reforma, porque todo cambió para seguir todo igual. Realmente las CCAA más desarrolladas salieron ganando con el cambio, ya que los anteriores recursos condicionados del FCI se consolidaron y se convirtieron en incondicionados. Estaba previsto que este instrumento, creado sin ningún soporte normativo (no existe ninguna previsión en la LOFCA), tenía que integrarse en el montante global de los recursos del nuevo modelo aprobado en 1992 e instrumentarse con los medios financieros ordinarios de los Tributos Cedidos y de la Participación en los Ingresos del Estado.

En la representación sintética del modelo del quinquenio 1992-1996, se ha formulado la asignación individualizada del “cuánto” o estimación de las necesidades de gasto de cada una de las CCAA con una nueva simbología: $A(\Psi_j)$, para representar con ella la nueva definición y ponderación de las variables tomadas como concreta interpretación del modelo genérico previsto en el artículo 13 de la LOFCA.

Se redefine la variable “unidades administrativas” (se computan ahora las Islas con Cabildo o Consejo Insular con 0,25 puntos, además del número de provincias, que se venían valorando en 0,5) y se introduce una nueva variable, la dispersión, que supone otra aproximación al diferencial de coste en la provisión de servicios públicos. Como se señala en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, con

dicha variable se persigue “contabilizar en alguna medida la diferencia de costes en la provisión de servicios públicos que la dispersión geográfica provoca”. El diferente techo competencial también se contempla, pero de modo distinto. Mientras que en el quinquenio anterior la distinta ponderación de las variables se hace por competencias, diferenciando entre las comunes y las de educación, en el nuevo Modelo se efectúa por tipos de CCAA, del artículo 151 y asociadas⁵⁶ y del artículo 143.

Las variables de reparto y su ponderación son las siguientes:

Variables distributivas	Comunidades Art. 143	Comunidades Art. 151
Población	64,00	94,00
Insularidad	0,40	1,50
Superficie	16,60	3,50
Unidades administrativas	17,00	0,40
Dispersión	2,00	0,60
Total	100,00	100,00
Variables redistributivas		
Riqueza relativa	2,70	2,70
Esfuerzo fiscal	1,82	1,82

El peso de las variables se ha modificado, con una creciente importancia de la población, que ahora explica el 64% de la financiación de las CCAA del artículo 143 y el 94% de las CCAA de techo competencial alto.

La instrumentación financiera en este quinquenio sigue siendo la misma que en el anterior. El aumento de las necesidades de gasto lleva aparejada la exigencia de introducir mayores recursos en el sistema y, además, que con éstos se aumente la autonomía financiera. Sin embargo, estos deseos están lejos de plasmarse en la realidad. En el propio Acuerdo de 20 de enero de 1992, el Consejo de Política Fiscal y Financiera insiste en que es deseable incrementar la autonomía y la corresponsabilidad fiscal pero que no se considera oportuno ampliar la cesión de tributos. ¿Cómo superar esta evidente contradicción? De momento, con una opción de mínimos: se “acuerda crear un grupo de trabajo para que examine las posibilidades que ofrece

⁵⁶ La Comunidad Valenciana y la Comunidad de Canarias asumieron desde el primer momento el techo competencial de las Comunidades del artículo 151, mediante delegación hecha por las Leyes 12/1982 y 11/1982, de 10 de agosto.

la LOFCA, especialmente en el contexto de la variable esfuerzo fiscal". Este grupo deberá emitir antes del 30 de Junio de 1992 un informe sobre la aplicación práctica de este acuerdo. Concluido este informe, previo acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, los mecanismos que hubieran sido establecidos, entrarán en vigor a partir del 1 de enero de 1993".

Durante los dos primeros años del quinquenio, la instrumentación se realiza con los Tributos Cedidos (las figuras ya conocidas) y la Participación en los Ingresos de Estado, que se ve considerablemente potenciada para cubrir las mayores necesidades de financiación.

Emitido el informe por el citado grupo de trabajo, fue analizado por el Ministerio de Economía y Hacienda y por las CCAA en una serie de reuniones bilaterales y al final el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó el 7 de octubre de 1993 el documento titulado "Procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las CCAA". Se mantiene la lógica del "cuánto" y se modifica el "cómo": en los años restantes del quinquenio 1994, 1995 y 1996, la instrumentación financiera es diferente. La corresponsabilidad se quiere potenciar introduciendo una Participación territorializada del 15% de la cuota líquida del IRPF recaudada por la Agencia Estatal de Administración Tributaria en cada Comunidad Autónoma (P_{IRPF}).

En el "Procedimiento" se introducen unas complejas formulaciones que tal vez lo único que pretenden es encontrar una base en la LOFCA para la nueva instrumentación. El engarce se establece a través de una nueva interpretación de la variable "esfuerzo fiscal", mencionada en el artículo 13 de dicha Ley Orgánica, que debe considerarse errónea al estar asociada a la capacidad y no al esfuerzo fiscal. Se mediría por la diferencia entre la P_{IRPF} real y la P_{IRPF} normada.

Por tanto, la financiación real total básica de suficiencia solidaria que obtendrá cada Comunidad en cada año del trienio 1994-1996, se podría expresar como:

$$FT_{it} = \{A(\Psi_i) - TC_i^N - P_{IRPFi}\}_{90} (1 + p_i) + TC_i^R + P_{IRPFi}^R$$

El primer sumando indica la Participación en ingresos nueva, igual a la del bienio 1992-1993 menos la Participación Territorializada en el IRPF. Dicha expresión se puede también formular como:

$$FT_{it} = A(\Psi_i)_{90} (1 + p_i) + \{TC_i^R - TC_{i90}^N (1 + p_i)\} + \{P_{IRPFi}^R - P_{IRPFi90} (1 + p_i)\}$$

Con lo que la financiación total estaría formada por tres componentes. El primero, básico, mostraría el volumen de financiación estimado para cubrir las necesidades

en el tiempo gracias al factor de crecimiento $(1 + p_t)$, siendo p_t el índice de evolución prevalente determinado de acuerdo con las reglas del Modelo. El segundo recoge el efecto positivo o negativo derivado de la recaudación de los Tributos Cedidos. El último, el efecto, también positivo o negativo, debido a la Participación en el IRPF, efecto sobre el que se ha querido fundar la corresponsabilidad fiscal.

Si se consideran únicamente los recursos financieros que reciben las CCAA del Estado, en el año t éstos serán la nueva PIE' (PIE anterior minorada), que se cuantifica a partir de los datos del año base (1990) actualizados en función del índice prevalente del año t , más la Participación Territorializeda en el IRPF que resulte de la recaudación real de este impuesto.

$$\{A(\Psi_i) - TC_i^N - P_{IRPFi}\}_{90} (1 + p_t) + P_{IRPFi}^R$$

Por tanto, el Modelo se puede sintetizar señalando que la Participación anterior se desdobra a partir de 1994 en:

- Una Participación territorializada del 15% del IRPF (P_{IRPFi}).
- Una Participación general en los ingresos del Estado (PIE'), por el saldo restante.

En resumen, la suficiencia estática, establecida en el año base 1993, como si en el mismo hubiera ya existido la P_{IRPF} , se fija de modo que exista neutralidad financiera respecto a los resultados de la instrumentación anterior. De forma simplificada lo hemos indicado con la formulación:

$$A(\Psi_i) = TC_i + P_{IRPFi} + PIE'_i$$

El Porcentaje de Participación lógicamente se debe recalcular al haber aumentado la capacidad fiscal "devuelta", que, ahora, comprende los Tributos Cedidos y la nueva P_{IRPF} :

$$PPIE_{i,94-96} = \frac{A(\Psi_i) - \{TC_i^N + P_{IRPFi}\}}{ITAE}$$

Como en el "Procedimiento" se fija la limitación de que la introducción del 15% de P_{IRPF} no puede dar lugar a excesos de financiación respecto al "cuánto" aceptado como referencia, lo que originaría a alguna Comunidad Autónoma una $PIE < 0$, con la consiguiente obligación de devolución al Estado (una especie de "cupo" negativo), se fija la regla de minorar en tal supuesto la Participación territorializada al 10% o al 5%, en lugar del 15% establecido con carácter general.

La suficiencia dinámica se presume para los años del quinquenio, viniendo proporcionada por los citados instrumentos financieros: TC_i , PIE_i , P_{IRPF} , cuya evolución positiva deberá cubrir las mayores necesidades de gasto que van a aparecer a lo largo de dichos años.

Cada recurso financiero evolucionará de acuerdo con su propia naturaleza. En la recaudación de los TC influyen las propias CCAA a través de su gestión, aunque el resultado dependerá en parte de la evolución autónoma de la capacidad fiscal. En la evolución de la P_{IRPF} no tienen influencia ninguna las Comunidades, ya que la recaudación depende de la gestión de la Hacienda Estatal y de la evolución territorializada de la capacidad fiscal mostrada por el IRPF. En el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 20 de enero de 1992 se establecen las reglas de evolución de la PIE, que son las mismas del quinquenio anterior:

- Regla General: crecimiento de los ITAE.
- Límite superior: crecimiento del PIB nominal.
- Límite inferior o mínimo: crecimiento de los GEE.

La anterior formulación del Modelo correspondiente al trienio 1994-1996 guarda una continuidad lógica con las anteriores formulaciones, lo que facilita su comprensión. Sin embargo, el documento aprobado por el Consejo en octubre de 1993, denominado "Procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal", utiliza una formulación alternativa. Ésta es la que ha utilizado la Hacienda Central al practicar las liquidaciones anuales a las Comunidades Autónomas.

De la expresión anterior:

$$\{A(\Psi_i) - TC_i^N - P_{IRPFi}\}_{90} (1 + p_t) + P_{IRPFi}^R$$

se obtiene, denominando P_{IRPFi}^N al valor de $P_{IRPFi90} (1 + p_t)$:

$$\{A(\Psi_i) - TC_i^N\}_{90} (1 + p_t) + \{P_{IRPFi}^R - P_{IRPFi}^N\}$$

El primer sumando es la expresión de la PIE calculada como en el bienio 92-93, y el segundo mide la variación neta de la financiación (con respecto a la que hubiesen obtenido las CCAA sin la introducción de la P_{IRPF}) debida a la Participación Territorializada en el IRPF, sorprendentemente justificada en un hipotético mayor o menor esfuerzo fiscal hecho por las Comunidades.

Como se puede comprobar en los cuadros relativos a este trienio, incluidos en el Anexo Estadístico de este trabajo, las liquidaciones de la Participación en Ingresos engloban tanto la General (PIE_i) como la Territorializada sobre el IRPF (P_{IRPF}), y, separadamente se liquida el "efecto de corresponsabilidad fiscal" derivado de la P_{IRPF} .

Con la Participación Territorializada en el IRPF es difícil aceptar que se haya incrementado efectivamente la corresponsabilidad fiscal, aunque en el documento del “Procedimiento” se insiste en que con ella se logra la “conexión de los recursos recibidos por las CCAA con los rendimientos impositivos obtenidos en sus territorios, de tal forma que una parte importante del gasto público gestionado por ellas esté financiado por las aportaciones de los residentes en el ámbito territorial respectivo, con lo que los ciudadanos toman conciencia de que las prestaciones recibidas de su Comunidad son consecuencia de las exigencias impositivas de que son objeto”. La clarividencia fiscal que se presume de forma totalmente optimista en los contribuyentes está bastante alejada de la realidad. Sí puede afirmarse que la P_{IRPF} fue el paso previo, limitado pero fundamental, para el radical cambio financiero producido en 1997 y con mayor amplitud aún en 2002.

Este paso no resultó pacífico. Algunas CCAA, entre ellas la de Castilla y León, consideraron que con esta reforma se ponía en peligro la solidaridad del sistema. Ante este rechazo de unas CCAA y las dudas y reticencias de otras, el propio “Procedimiento” introduce unas reglas de modulación financiera que guardan cierta semejanza con las establecidas en el Acuerdo de 20 de enero de 1992⁵⁷:

En el año 1994 los límites de los incrementos netos (X) derivados de la P_{IRPF} , con respecto a la evolución que hubiera tenido la parte de PIE sustituida, debían estar dentro de las siguientes horquillas:

$$\begin{array}{ll} \text{CCAA}_{143} & \text{---->} \quad 0,25\% \text{ FTff} \leq X \leq 1\% \text{ FTff} \\ \text{CCAA}_{151} & \text{---->} \quad 0,25\% \text{ FTff} \leq X \leq 0,5\% \text{ FTff} \end{array}$$

En los años 1995 y 1996⁵⁸, la modulación fue:

$$\text{CCAA}_{143 \text{ y } 151} \quad \text{---->} \quad 0,5\% \text{ FTff} \leq X \leq 2\% \text{ FTff}$$

Siendo FTff la financiación total fuera fondo (conjunto de recursos en el año base por Participación en ingresos, tributos cedidos y tasas afectas a los servicios transferidos en su montante normado).

⁵⁷ El Modelo aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 20 de enero de 1992 estableció una modulación de las tasas de crecimiento con los límites máximos y mínimos que podrían resultar de su aplicación.

⁵⁸ El Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 de octubre de 1993 solo establecía reglas de modulación para el bienio 1994-1995. El artículo 36 del RDL 12/1995, de 28 de diciembre, amplió su aplicación a 1996.

Con la P_{IRPF} se “devuelven” recursos a las CCAA, puesto que se entrega a cada una parte de lo ingresado por sus propios ciudadanos. La PIE reduce su componente de nivelación vertical, pero mantiene íntegra su parte de solidaridad o nivelación horizontal dado que sigue siendo el instrumento de cierre para lograr la suficiencia de recursos con que atender la asignación cuantitativa establecida en función de las variables socioeconómicas con que se determina el “cuánto”. Por tanto, la oposición de algunas Comunidades basándose en que el nuevo instrumento financiero ponía en peligro la solidaridad no estaba en absoluto justificada.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera en su reunión de 7 de octubre de 1993, además de crear el nuevo instrumento de la P_{IRPF} , adoptó un segundo Acuerdo, complementario del anterior, sobre “Integración de las Comunidades Autónomas en la Agencia Estatal de Administración Tributaria”. Con el fin de abrir a las CCAA una participación efectiva en las tareas de gestión del IRPF, se recomendaba en dicho Acuerdo la creación de dos órganos:

- A nivel central, la Comisión Mixta de Gestión del IRPF.
- A nivel territorial, los Órganos de Relación.

La Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, reguló estos órganos de participación y de coordinación, que tuvieron una escasa incidencia y que serán sustituidos en el siguiente quinquenio (Ley 14/1996, de cesión de tributos del Estado a las CCAA y de medidas fiscales complementarias) por otros de distinto nombre y de más amplias funciones.

4.1.4 El Modelo de financiación del quinquenio 1997-2001

SUFICIENCIA ESTÁTICA

“CUÁNTO” = “CÓMO”

PORCENTAJE de la PIE

$$A(\Psi_i) = TC_i + C_{IRPFi} + P_{IRPFi} + PIG_i$$

$$PPIE_{i\ 97-01} = \frac{A(\Psi_i)_{96} - (TC_i^N + C_{IRPFi} + P_{IRPFi})_{96}}{ITAE_{96}}$$

SUFICIENCIA DINÁMICA

$$PIG_{it} = PPIE_{i97-01} \times ITAE_t$$

La PIG crece = Δ ITAE

Se establece una garantía:

Δ Mínimo = Δ PIB nominal

Además se establece un FONDO DE GARANTÍA:

- GAR_{IRPF} : Garantía de evolución mínima de los recursos del IRPF.
- GAR_{SD} : Garantía de suficiencia dinámica.
- GAR_{CDSP} : Garantía de cobertura de la demanda de servicios públicos.

En el quinquenio 1997-2001 se aplica un nuevo Modelo, aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en su reunión de 23 de septiembre de 1996. Antes de resaltar sus notas características, conviene explicar brevemente las circunstancias y motivaciones de los cambios introducidos.

Ya en la negociación de 1992 se planteó una reforma más ambiciosa de la que finalmente se aprobó, en relación con la necesidad de reducir el excesivo peso de las transferencias del Estado en el sistema de financiación de las CCAA, aunque fuesen de carácter general e incondicionado (PIE) y, por tanto, de potenciar el grado de autonomía financiera y de corresponsabilidad fiscal. Paralelamente, volvió a surgir el tema de las Asignaciones de Nivelación de los servicios públicos fundamentales, previstas en el artículo 15 de la LOFCA, que nunca se habían logrado articular ni introducir en el sistema de financiación. Como se ha podido comprobar en el anterior apartado 4.1.3, en ninguna de dichas direcciones se lograron avances, salvo el leve paso, que ya resultó conflictivo, de la introducción a partir de 1994 de la Participación Territorializada en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (P_{IRPF}).

El Consejo, consciente de la necesidad pero también de la dificultad de encontrar un camino seguro hacia una reforma de mayor profundidad, encomendó a un grupo de expertos independientes⁵⁹ la elaboración de un Informe sobre la financiación autonómica. En el trabajo entregado el diagnóstico era claro: el modelo adolecía del grave defecto de un excesivo grado de dependencia financiera. Pero la solución no es sencilla, dada la conveniencia de mantener la unidad del sistema fiscal, proponiéndose una vía de aumento de la capacidad fiscal propia (devuelta o cedida a las CCAA por el Estado) mediante un sistema común de “impuestos compartidos”, quedando reducida la Participación en los Ingresos del Estado a su función básica de nivelación solidaria, es decir, de compensación de la desigual capacidad fiscal.

⁵⁹ El grupo de expertos elegido estaba formado por Carlos Monasterio, Francisco Pérez, José Sevilla y Julio Solé. En Marzo de 1995 entregan su trabajo (conocido como Libro Blanco de la Financiación Autonómica): “Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas”, publicado por el Instituto de Estudios Fiscales, en Madrid, en 1995.

El acuerdo del 23 de septiembre del Consejo de Política Fiscal y Financiera, que concreta el nuevo Modelo para el quinquenio 1997-2001, da pasos en la dirección marcada por los expertos, pero sin configurar el esquema financiero propuesto por ellos, al que solo se llegará en sus líneas generales en la reforma de 2001.

Dos son las novedades que presenta el Modelo de 1997-2001, con las que se quiere materializar el denominado “**principio de corresponsabilidad fiscal efectiva**” (ver exposición de motivos de la Ley 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la LOFCA):

- 1ª La cesión parcial de un tramo (15%) del IRPF.
- 2ª La atribución a las CCAA de determinadas competencias normativas, tanto sobre los tributos cedidos como sobre el tramo autonómico del IRPF.

Conviene, después de estos comentarios introductorios de carácter general, volver al marco general de análisis, distinguiendo entre la suficiencia estática del nuevo Modelo y su desarrollo dinámico. Con ello resultará más fácil su comprensión y quedarán resaltadas las semejanzas y diferencias con el Modelo anterior.

A) LA SUFICIENCIA ESTÁTICA DEL MODELO 1997-2001

En este quinquenio la estimación de las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma se efectúa utilizando las variables y ponderaciones establecidas en 1992, diferentes según se trate de Comunidades del artículo 143 o del 151. No se introducen recursos adicionales en el sistema y cada Comunidad acredita el montante conseguido en 1996, año que se toma como base para formular la suficiencia estática del nuevo Modelo.

Debido a este hecho, a que tanto el “cuánto” global como la asignación individualizada no cambian, y también debido a la formulación utilizada en el Acuerdo Primero del nuevo Modelo, algunos autores⁶⁰ consideraron que el mismo no guardaba ninguna relación con el artículo 13 de la LOFCA. Esta apreciación es errónea porque sin fijar el “cuánto”, la nivelación que supone la Participación en los Ingresos Generales del Estado se queda sin base de cálculo. Expresamente se recoge en el citado Acuerdo adoptado por el Consejo, entre los puntos principales del nuevo Modelo, el que “la financiación global del sistema se determinará según las variables y ponderaciones actualmente aplicables”.

⁶⁰ EZQUIAGA Y GARCÍA (1997): “Una evaluación del sistema de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001”, en *Cuadernos de Información Económica*, nº 120-121, marzo-abril 1997.

En el Modelo se formula la siguiente igualdad como expresión de la neutralidad financiera en el año base (1996):

$$Tc_i + Ta_i + Pig_i = Tc_i + Ta_i + Tir_i + Pir_i + P'ig_i$$

Significando que el "cómo" en 1996, instrumentado con los recursos del Modelo 1992-96, que figura en la primera parte de la igualdad es igual al "cómo" en dicho año, conseguido con la nueva instrumentación del Modelo del quinquenio 1997-2001.

Con la simbología que se viene utilizando en este trabajo, se expresaría así:

$$(TC_i + P_{IRPFI} + PIE_i)_{96} = (TC_i + P_{IRPFI} + C_{IRPFI} + PIG_i)_{96}$$

Pero resulta más clarificador, aunque parezca obvio, recordar la suficiencia estática en el año base 1996 como equilibrio entre el "cuánto" o necesidades de gasto a cubrir y el "cómo", es decir los instrumentos financieros utilizados.

Se tendría, con los criterios del Modelo 1992-96:

$$A(\Psi_i)_{96} = TC_{i96} + P_{IRPFI96} + PIE'_{i96}$$

Y con los del Nuevo Modelo:

$$A(\Psi_i)_{96} = TC_{i96} + P_{IRPFI96} + C_{IRPFI96} + PIG_{i96}$$

Dando lugar, como es lógico, a la formulación utilizada en el Acuerdo del Consejo, de igualación de la condición de neutralidad, conseguida mediante la equivalencia de los dos segundos miembros.

En definitiva, la gran novedad consiste en que la PIE se reduce dando nacimiento a un nuevo instrumento financiero: la cesión de un Tramo Autónomo sobre el IRPF (C_{IRPF}). La nueva Participación en los Ingresos Generales del Estado se denomina PIG, como hace el propio Modelo. Esta Participación sigue cumpliendo la función de cierre del sistema, bien es verdad que en el nuevo Modelo se ha reducido su componente de nivelación vertical, sustituido por el nuevo instrumento, C_{IRPF} , destinándose en mayor proporción a su función esencial de nivelación solidaria.

B) LA CESIÓN PARCIAL DEL IRPF (C_{IRPF})

Uno de los pilares de la reforma de la financiación autonómica en 1997, sobre el que se quiere apoyar el **principio de corresponsabilidad fiscal efectiva**, consiste en la creación de un verdadero impuesto autonómico sobre la renta de las personas físicas.

No se trata ya de la Participación territorializada en el IRPF, aplicada desde 1994, sino de la atribución a cada Comunidad del rendimiento de la “tarifa complementaria” del IRPF en su territorio, equivalente al 15% de la tarifa general previa. La tarifa preexistente del IRPF se debe desdoblarse en dos tramos:

- Uno, estatal, equivalente al 85% de la misma.
- Otro, autonómico, del restante 15% (que pasará a ser del 30%, al finalizar el quinquenio).

Para que la “tarifa complementaria” se convierta en “tarifa autonómica” de cada Comunidad es preciso que las respectivas Comisiones Mixtas de Transferencias acepten el nuevo Modelo de financiación. En aquellas Comunidades que no se produzca dicha aceptación, los sujetos pasivos estarán sujetos a ambos tramos del impuesto, el general y el complementario, y la recaudación de ambos corresponderá al Estado.

Además, como se resalta en el punto siguiente, las CCAA tienen atribuidas competencias normativas sobre dicho tramo del IRPF.

¿Es posible encajar sin más esta reforma del Modelo en el marco normativo previo de la financiación autonómica? El artículo 11 de la LOFCA, según su texto original, aprobado en 1980, prohibía expresamente la cesión del impuesto estatal sobre la renta global de las personas físicas. Aplicar el Acuerdo del Consejo va a requerir un profundo cambio normativo de dicha Ley orgánica y de la Ley de Cesión de tributos.

- La Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, modifica parcialmente la Ley Orgánica 8/1980, LOFCA, para posibilitar la cesión parcial del IRPF y las restantes novedades introducidas por el Modelo:
 - > Modifica el artículo 10, señalando que la cesión de tributos puede ser parcial, bien porque se ceda el rendimiento de alguno o algunos de los hechos imposables, bien porque se ceda parcialmente su rendimiento. En ambos casos, la cesión podrá comprender competencias normativas, en la forma y condiciones que determine la Ley de cesión de tributos.
 - > Modifica el artículo 11, incluyendo entre los tributos cedibles el IRPF, con carácter parcial con el límite máximo del 30%.

- > Modifica el artículo 19, delimitando en líneas generales la atribución de competencias normativas a las CCAA tanto sobre los Tributos Cedidos como sobre el tramo autonómico del IRPF.
- La Ley 14/1996, de 30 de Diciembre, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de Medidas Fiscales Complementarias, detalla las nuevas condiciones de la cesión de tributos. Se mantiene en general los puntos de conexión establecidos en la Ley 30/1983, de cesión de tributos. Las novedades están en la atribución de competencias normativas, que obligan incluso a modificar la propia normativa específica de cada tributo.

C) LA ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS NORMATIVAS SOBRE EL IRPF Y LOS TRIBUTOS CEDIDOS

La cesión de competencias normativas sobre los Tributos Cedidos y sobre el Tramo del IRPF constituye el otro pilar sobre el que se quiere apoyar el aumento de la autonomía financiera y de la corresponsabilidad fiscal.

La atribución de estas competencias se establece en el punto siete del artículo único de la Ley Orgánica 3/1996 y se desarrolla en el artículo 13 de la Ley 14/1996. El Consejo de Política Fiscal y Financiera recogió estos extremos dentro del nuevo Modelo de financiación de 23 de septiembre de 1996, en sus Acuerdos Tercero y Cuarto.

En resumen, las competencias normativas cedidas son:

1. Sobre el Tramo autonómico del IRPF

- Modificar la "tarifa autonómica", con los siguientes límites:
 - > Su estructura deberá ser progresiva.
 - > Solo podrá establecerse una tarifa individual y otra conjunta.
 - > La cuota resultante de aplicar a la base liquidable regular la tarifa autonómica no podrá ser superior o inferior, en un 20%, a la que hubiera resultado de aplicar la tarifa complementaria aprobada por la Ley del IRPF.
- Aprobar deducciones autonómicas:
 - > Por circunstancias personales y familiares.
 - > Por inversiones no empresariales.
 - > Por aplicación de renta.

2. Sobre los Tributos Cedidos

2.1 En el Impuesto sobre el Patrimonio

- Sobre el mínimo exento.

- Sobre la tarifa impositiva, con los límites de mantener una progresividad similar a la del Estado, con idénticos primer tramo de la base liquidable y tipo marginal mínimo.

2.2 En el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones

- Sobre las reducciones de la base imponible en el caso de adquisiciones mortis causa.
- Sobre la tarifa impositiva, con los límites de mantener una progresividad similar a la del Estado, con idénticos primer tramo de la base liquidable y tipo marginal mínimo.
- Sobre la cuantía y coeficientes de la variable patrimonio preexistente.

2.3 En el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados

- Sobre el tipo de gravamen en la transmisión de bienes inmuebles (ITP).
- Sobre el tipo de gravamen en los documentos notariales (AJD).

2.4 En los tributos sobre el juego, las competencias normativas cedidas son mucho mayores, pudiendo las Comunidades regular las exenciones, base imponible, tipos de gravamen y cuotas fijas, las bonificaciones y el devengo.

D) LA INSTRUMENTACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN TERRITORIALIZADA EN EL IRPF (P_{IRPF})

Dentro de la instrumentación financiera del Modelo se mantiene para las CCAA la Participación del 15% de la recaudación líquida del IRPF que ingresen sus residentes. Pero se le confiere en el Modelo un papel complementario y secundario:

- Por una parte, la P_{IRPF} es subsidiaria de la C_{IRPF} . Sólo se aplicará esta modalidad de participación si se acepta el nuevo Modelo por las Comisiones Mixtas de Transferencias, lo que necesariamente implica aceptar el Tramo autonómico del IRPF. En síntesis, solo P_{IRPF} , si también C_{IRPF} .
- Por otra, para que se aplique este instrumento, la Comunidad tiene que tener capacidad de absorción del mismo. La diferencia entre las necesidades de gasto estimadas y la capacidad fiscal cedida a través de los Tributos Cedi- dos y del Tramo autonómico del IRPF debe resultar positiva y posibilitar ser cubierta con dicho 15% de Participación. Se prevé sin embargo la posibilidad

de reducir la P_{IRPF} en 1/3 o en 2/3, con la única condición de que la Participación en los Ingresos Generales del Estado (PIG) no resulte negativa. La no aplicación de la P_{IRPF} o su aplicación reducida no plantea ningún problema, dado que el cierre nivelador del Modelo siempre se hace a través de la PIG.

La propia dinámica de asunción de nuevas competencias por las CCAA durante el quinquenio puede hacer modificar los coeficientes reductores de este instrumento, hasta su aplicación plena.

E) EL CIERRE DEL MODELO FINANCIERO A TRAVÉS DE LA PARTICIPACIÓN EN LOS INGRESOS GENERALES DEL ESTADO (PIG)

Este instrumento es la tradicional PIE aplicada en quinquenios anteriores, que ahora, al haber reducido su peso relativo, se centra más en su función de nivelación solidaria. Como siempre, para determinar esta transferencia de nivelación en el año base (1996), se consideran las necesidades de gasto ($A(\Psi_i)$) y se restan de su montante la capacidad fiscal asumida por las Comunidades Autónomas por Tributos Cedidos, por C_{IRPF} y por P_{IRPF} . En los TC se toman las cifras normadas, como se viene haciendo desde 1986.

Por tanto, y como se formula al inicio de este apartado 4.1.4, se tiene:

$$A(\Psi_i) - \{TC_i^N + P_{IRPFi} + C_{IRPFi}\}$$

Dada la redacción del artículo 13 de la LOFCA, este recurso se atribuye a las CCAA en forma de Porcentaje, por lo que el cálculo de éste será:

$$PPIE_{i\ 97-01} = \frac{A(\Psi_i)_{96} - \{TC_i^N + P_{IRPFi} + C_{IRPFi}\}_{96}}{ITAE}$$

Siendo los ITAE los “ingresos tributarios del Estado ajustados estructuralmente”, como en los quinquenios anteriores.

La PIG de cada año será la cantidad que resulte de aplicar dicho porcentaje a la base de reparto de los ITAE de dicho año. Pero esta consideración invita ya a centrar la atención sobre la suficiencia dinámica del Modelo.

F) LA SUFICIENCIA DINÁMICA DEL MODELO. LA APLICACIÓN DEL FONDO DE GARANTÍA

Como en anteriores quinquenios se presume que los instrumentos financieros van a proporcionar a las Comunidades Autónomas la suficiencia dinámica necesaria para atender en cada uno de los años 1997 a 2001 las necesidades de gasto.

En el Modelo solo se regula, como es lógico, la evolución temporal de la PIG_j , dado que los restantes recursos tendrán una evolución autónoma. La Participación en los Ingresos Generales evolucionará conforme lo haga la base de los ITAE, utilizada para la determinación del Porcentaje de Participación de cada Comunidad.

$$PIG_{it} = PPIE_{i97-01} \times ITAE_t$$

Se fija, no obstante, una garantía para este instrumento, que como mínimo crecerá como lo haga el PIB estatal expresado en términos nominales. A partir de 1997, por tanto, se modifica la regla de evolución de quinquenios anteriores que fijaba tres límites alternativos (regla general de Δ ITAE, con un máximo igual al Δ del PIB nominal y un mínimo del Δ GEE).

La recaudación futura de los Tributos Cedidos dependerá de las siguientes variables:

- a) Del crecimiento de la capacidad fiscal⁶¹ que presente cada una de las figuras tributarias en el ámbito de cada Comunidad Autónoma.
- b) Del ejercicio por cada Comunidad de sus nuevas competencias normativas, es decir, de su respectivo esfuerzo final.
- c) De la gestión tributaria efectuada por cada Comunidad.

La evolución temporal de la recaudación de los dos instrumentos asociados al IRPF (P_{IRPF} y C_{IRPF}) depende de similares variables, lógicamente referidas al IRPF. La evolución de la capacidad fiscal en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas es diferente en cada Comunidad Autónoma. Además, en este quinquenio, se va a ver profundamente afectada por las reformas fiscales llevadas a cabo por el Estado en este Impuesto, que van a tener un efecto considerable y directo en la P_{IRPF} e indirecto y menor en la C_{IRPF} . También depende del esfuerzo fiscal de las CCAA que se manifiesta en el ejercicio de las competencias normativas sobre el tramo autonómico del

⁶¹ Como ya se ha resaltado anteriormente, esta variable siempre ha sido omitida en las referencias dinámicas introducidas en los Modelos de financiación y también en los comentarios doctrinales de los expertos. Sin embargo, es posiblemente la de mayor valor explicativo en los resultados efectivos de estos recursos en el tiempo.

IRPF. Por último, respecto a la gestión tributaria, la misma sigue realizándose por la Agencia Estatal de Administración Tributaria, sin que parezca apreciable la influencia de cada Comunidad a través de los Órganos de Coordinación, aprobados en el Acuerdo Quinto y regulados en el Título III de la Ley 14/1996 (Comisión Mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria y Consejos Territoriales de Dirección para la Gestión Tributaria).

La reforma que supone la creación del Tramo autonómico sobre el IRPF, que busca potenciar la corresponsabilidad fiscal, es calificada por el propio Consejo de Política Fiscal y Financiera de profunda. Existe un claro temor en muchas de las CCAA, en particular, en aquellas que creen contar con una menor capacidad fiscal dinámica, de no tener garantizada la suficiencia financiera futura. El propio Consejo considera que no se cuenta con referencias empíricas sobre las previsiones de comportamiento de los nuevos mecanismos financieros y que se pueden plantear los siguientes riesgos:

- **Primer riesgo:** que la evolución de los recursos asociados al IRPF (P_{IRPF} y C_{IRPF}) resulte inferior a la que tenían los instrumentos anteriores (PIE) o genere una senda financiera irregular que cree dificultades temporales a las Comunidades Autónomas.
- **Segundo riesgo:** que no existe seguridad de mantenimiento del potencial financiero global de cada una de las Comunidades.
- **Tercer riesgo:** que una vez producida la igualación de los techos competenciales, con el traspaso de las competencias y servicios en materia de educación a las CCAA del artículo 143, dado que el Modelo de financiación obedece en su punto de partida a la distinta ponderación de las variables utilizada para la estimación de las necesidades, en particular la de la población, puede dar lugar a una excesiva disparidad entre Comunidades en la financiación *per cápita*.

Para dar respuesta positiva a estos riesgos, el Consejo crea un FONDO DE GARANTÍA, que considera integrado en los mecanismos de solidaridad del sistema, según se establece expresamente en el Acuerdo Séptimo de 23 de septiembre de 1996.

Este Fondo se desarrolla mediante la aplicación de tres garantías:

- *Garantía de límite mínimo de evolución de los recursos por IRPF (GAR_{IRPF})*

En el conjunto del quinquenio el Estado garantiza a cada Comunidad Autónoma que los recursos de la C_{IRPFi} y de la P_{IRPFi} crecerán como mínimo como lo haga el PIB estatal expresado en términos nominales.

$$GAR_{IRPFit} = (C_{IRPFi96} + P_{IRPFi96}) \times \Delta \text{ PIB}_{t/96} - (C_{IRPFit} + P_{IRPFit})$$

Siendo:

- GAR_{IRPFit} , la garantía correspondiente a los instrumentos financieros del IRPF de cada una de las CCAA, calculada en el año t .
- $C_{IRPFi96} + P_{IRPFi96}$, el montante de los instrumentos financieros en el año base 1996, recalculados, en su caso, en función de la situación a 1 de enero del año t .
- $\Delta PIB_{t/96}$, el aumento del PIB nominal experimentado entre el año base y el año t .
- $C_{IRPFit} + P_{IRPFit}$, el montante de los instrumentos financieros en el año t . En el tramo autonómico (C_{IRPFit}) se toma el importe que hubiera resultado sin el ejercicio de las competencias normativas.

Se establece no obstante un máximo, el del 90% del incremento del IRPF estatal, en el caso de que éste resulte inferior a aquel. La reforma estatal del IRPF, con sus efectos minoradores sobre la recaudación, hubiese sin duda llevado a aplicar este segundo índice, afectando a la suficiencia dinámica de las CCAA. El Consejo de Política Fiscal y Financiera, en acuerdo de 27 de marzo de 1998, anuló este límite de la garantía referenciado con el incremento real del IRPF, dejando solo operativo el primero, el del incremento del PIB (índice también establecido como mínimo, para la Participación en los Ingresos Generales del Estado).

Si bien la garantía es quinquenal, se establecen liquidaciones anuales, en las que se tendrán en cuenta las ya practicadas en los ejercicios anteriores del quinquenio.

• *Garantía de suficiencia dinámica (GAR_{SD})*

Con esta garantía se pretende eliminar las desviaciones no deseadas en el reparto del volumen global de recursos entre las CCAA debidas a la acción conjugada del diferente peso relativo que para cada una de ellas tienen los diversos instrumentos financieros y sus diferentes tasas de evolución temporal.

En el quinquenio, el incremento que cada Comunidad obtenga por el conjunto de los instrumentos del Modelo ($C_{IRPFI} + P_{IRPFI} + PIG_i$) no será inferior al 90% del incremento que experimenten dichos recursos en el conjunto de las CCAA.

La garantía de suficiencia dinámica tiene en el Modelo una formulación bastante compleja, que se puede simplificar presentándola del siguiente modo:

$$\Delta (P_{IRPFI} + C_{IRPFI} + PIG_i) \geq 90\% \Delta \Sigma (P_{IRPFI} + C_{IRPFI} + PIG_i)$$

También en esta garantía se practicarán liquidaciones anuales, aunque el cómputo final será el del conjunto del quinquenio, dado su carácter quinquenal.

• *Garantía de cobertura de la demanda de servicios públicos (GAR_{CDSP})*

Su objetivo es limitar las posibles diferencias entre CCAA en la financiación per cápita, una vez que todas tengan igualado su techo competencial, al haberse producido el traspaso de los servicios de Educación a las Comunidades del artículo 143.

La garantía establece que, en el quinto año del quinquenio, la financiación por habitante que disfrute cada Comunidad por el conjunto de los mecanismos del sistema no será inferior al 90% de la financiación media por habitante del conjunto de las CCAA.

La financiación considerada es la global del sistema:

$$F_i = TA_i^N + TC_i^N + C_{IRPF_i} + P_{IRPF_i} + PIG_i$$

Las Tasas y los Tributos Cedidos se toman por su valor normado y el Tramo autonómico del IRPF (C_{IRPF}), eliminando en el mismo los efectos de las modificaciones normativas aplicadas por cada Comunidad.

Aunque la garantía es para el quinto año, el Acuerdo preveía su aplicación desde 1998, año en el que se pensaba estarían asumidas las competencias de educación. El citado traspaso ha tenido efectividad para algunas CCAA desde 1 de enero de 2000, por lo que la garantía solo se ha aplicado en el año 2001.

La garantía se calcula:

$$GAR_{CDSPit} = (\sum F_{it} / \sum P_{it}) \times 0,9 - (F_{it} / P_{it})$$

Siendo,

- GAR_{CDSPit} , la garantía de cobertura de la demanda de servicios públicos de cada C.A. i -ésima en el año t .
- F_{it} y $\sum F_{it}$, la financiación total de cada Comunidad y de todas las CCAA en el año t , lograda con todos los recursos financieros del sistema.
- P_{it} y $\sum P_{it}$, la población de cada Comunidad y del conjunto de Comunidades incluidas en el sistema en el año t .

Con esta garantía se pretendía corregir posibles efectos indeseables en la financiación per cápita, una vez que todas las CCAA hubieran asumido las competencias de Educación. Las Comunidades del artículo 151, que contaron desde el primer momento con dicha competencia, tienen estimadas sus necesidades de gasto (cuánto) en este quinquenio (y por tanto su financiación o "cómo") en función de varias variables, entre las que la población ponderaba el 94%. En cambio

en las Comunidades del artículo 143, antes de contar con las transferencias de los servicios de Educación, la financiación se explicaba en un 64% en función de su población. Al producirse dicha transferencia, estas CCAA ven aumentado su “cuánto” en función del coste efectivo de los servicios transferidos y su “cómo”, con la aplicación de los distintos mecanismos del Modelo (principalmente con el aumento de la PIG). Obviamente, el coste efectivo guardará una gran correlación con la población, dada la naturaleza de esta competencia asumida, pero no existen estudios previos que prueben la igualación deseada. Por este motivo se arbitra esta garantía específica, dado que la otra alternativa hubiera supuesto la modificación del Modelo antes de acabar su periodo de vigencia quinquenal.

Como podrá comprobarse en el apartado 4.2.4 de este trabajo, las garantías de suficiencia dinámica y de cobertura de la demanda de servicios públicos han tenido una escasa importancia para el conjunto de las CCAA. En cambio, la garantía del IRPF ha resultado básica para todas y, en especial para algunas, como le ocurre a la Comunidad de Castilla y León, claramente su salvación financiera.

G) LA NIVELACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS FUNDAMENTALES PREVISTA EN EL ARTÍCULO 15 DE LA LOFCA

La LOFCA incluyó en su artículo 15 la obligación del Estado de garantizar en todo el territorio español el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales de su competencia. Además, debía garantizar también el nivel mínimo de los asumidos por las Comunidades Autónomas mediante asignaciones especiales a través de los Presupuestos Generales del Estado, de carácter finalista, si éstas con los recursos ordinarios del Modelo de financiación no lo pudieran conseguir. Todo ello enmarcado en lo establecido en el artículo 158.1 de la Constitución.

En los años transcurridos nunca ha sido posible articular este instrumento financiero. Una vez más el nuevo Acuerdo de septiembre de 1996 del Consejo de Política Fiscal y Financiera insiste en la necesidad de su aplicación, pero se limita a crear un Grupo de Trabajo que deberá elaborar, dentro del año 1997, una propuesta de instrumentación jurídica, financiera y presupuestaria de estas asignaciones de nivelación. Con ánimo de forzar su nacimiento, se dota por primera vez en los Presupuestos Generales del Estado de 1997 con un montante de 10.000 millones de pesetas.

¿Cómo se explica que no se haya dotado este fondo de nivelación hasta 1997? ¿Es posible que se haya relegado de tal modo la función de nivelación dentro de la financiación autonómica? Debe insistirse en que, realmente, la nivelación está incluida dentro de los Modelos, pero no a través de esta asignación explícita, de carácter marginal y simbólico, sino por medio del potente instrumento de la Participación en los Ingresos del Estado.

La propia redacción del artículo 15 dificulta su aplicación. ¿Cuáles son los servicios públicos fundamentales? ¿Quién los define? ¿Con qué criterio deben asignar las CCAA sus recursos ordinarios entre tales servicios públicos fundamentales y los que no revistan dicho carácter? ¿Si el nivel mínimo queda definido como nivel medio, no introduce esto una imposibilidad permanente de alcanzarlo, lo que exigiría la reiteración de las asignaciones, circunstancia que, por otra parte, forzaría a su desaparición, mediante integración en la Participación en los Ingresos Generales del Estado? ¿No atenta profundamente al principio de autonomía financiera la naturaleza condicionada de estas asignaciones, precisamente en el campo de los servicios públicos fundamentales?

El grupo de expertos que elaboró en 1995, a petición del Consejo de Política Fiscal y Financiera, el Libro Blanco sobre financiación autonómica, formulan unas observaciones coincidentes con el presente análisis. Su postura al respecto concluye señalando que la confusión de elementos niveladores que existe en los artículos 15 y 13 de la LOFCA debe resolverse en favor de este último artículo, y que el artículo 15 podría desaparecer en la futura redacción de la LOFCA o dedicarse a establecer criterios sobre la utilización de las subvenciones condicionadas.

La nivelación ordinaria, muy potente, se consigue a través de la PIE gracias al diseño de los Modelos aplicados hasta el presente (incluido el actual, de 2002). Es cierto que los mismos han mantenido esta función niveladora sin explicitar, pero si el cierre de cada Modelo se ha hecho calculando dicha transferencia estatal mediante la diferencia entre las necesidades de gasto estimadas para la atención de las competencias asumidas y la capacidad fiscal cedida, está claro que existe una potente nivelación solidaria. Las asignaciones del artículo 15 no podrían desempeñar en el sistema más que un papel marginal.

4.2 Efectos más significativos de la aplicación de los modelos de financiación para la Comunidad de Castilla y León

El objetivo de esta sección del presente trabajo es analizar las repercusiones o efectos que los anteriores Modelos han tenido en la financiación de la Comunidad de Castilla y León. Más que describir todos los puntuales efectos de cada periodo, lo que se pretende es resaltar aquellos que revisten carácter estructural o tendencial y que, por ello, han influido en los periodos siguientes y, seguramente, seguirán influyendo en el futuro.

4.2.1 Resultados para la Comunidad Autónoma de Castilla y León del Modelo Transitorio de Financiación autonómica

El Modelo de financiación del periodo transitorio previsto en la LOFCA y en los Estatutos de Autonomía se instrumenta, como ya se ha expuesto, con los Tributos Cedidos y la Participación en los Ingresos del Estado, de modo que con la suma de ambos tipos de recursos las CCAA logren cubrir el montante de sus necesidades, cuantificado para cada una según el “coste efectivo de los servicios transferidos”. Se debe cumplir, como criterio de suficiencia tanto estática como dinámica, que

$$CEST_{it} = TC_{it} + PIE_{it}$$

A) EFECTOS DERIVADOS DE LA DETERMINACIÓN DE LOS “COSTES EFECTIVOS DE LOS SERVICIOS TRANSFERIDOS (CEST)”

La determinación de los CEST ha supuesto para todas y cada una de las CCAA unos problemas similares. Se puede resumir la sensación generalizada que existe en el momento de despegue del Estado Autonómico: insuficiencia de recursos, debido a la infravaloración de los CEST.

Varias son las circunstancias que explican esta situación:

- Los CEST no se deducían de ningún sistema de contabilidad analítica, dado que la Contabilidad Presupuestaria nunca ha logrado integrar una medición efectiva de los costes de los servicios públicos.
- La metodología aprobada para cuantificar los CEST debe ser valorada positivamente. Establece el cómputo de costes descrito en la Disposición Transitoria Primera de la LOFCA, integrados por los costes directos, los costes indirectos y los gastos de inversión de reposición correspondientes a cada servicio transferido.

- Sin embargo, esta definición se revela excesivamente restrictiva, al excluir dentro de los CEST las necesarias dotaciones para inversión nueva. Esta circunstancia va a generar sucesivas tensiones en los Modelos de financiación, que se saldarán con soluciones parciales: integración en 1987 de un 25% del FCI en la PIE y desdoblamiento en 1990 del FCI en dos componentes, uno de los cuales, definido como “Compensación Transitoria”, se incluirá en la PIE en 1992.
- También se excluyen del CEST las subvenciones corrientes y de capital, lo que no parece justificable dado que el componente subvencional es uno de los ejes principales de las nuevas políticas públicas. En posteriores Modelos, parte de estas subvenciones se integrarán en el bloque de suficiencia solidaria.
- La cuantificación de los CEST, aún cuando se aplique la Metodología descrita, no elimina las dificultades, que al final se van superando tras arduas negociaciones políticas. Por una parte, existe la explicable resistencia de la Administración Central a su “adelgazamiento”. Por otra, se produce una excesiva urgencia política por parte de los nuevos Gobiernos Regionales de asumir las nuevas competencias, sin valorar suficientemente la suficiencia de su financiación. A corto plazo tal insuficiencia no se revela, pero a largo plazo las tensiones explotarán.
- Esta Metodología del CEST se ha seguido utilizando hasta el día de hoy, cada vez que se ha producido la transferencia a las CCAA de nuevas competencias. En particular, las Comunidades del Artículo 143 recibieron los servicios de las competencias de educación en el quinquenio 1997-2001 y los relativos a la sanidad y a los servicios sociales en 2002. La opinión generalizada es que dichas competencias, que son sin duda las que suponen el mayor peso cuantitativo en los presupuestos de las CCAA se han asumidos con unos costes infravalorados.
- Para la Comunidad de Castilla y León este tema de la adecuada valoración de los CEST es verdaderamente esencial. Como se podrá apreciar en los sucesivos Modelos, el peso creciente asignado a la variable población en la estimación de las necesidades de gasto de las CCAA y, por tanto, en su financiación, coloca a esta Comunidad en una posición asintótica. En cualquier reparto, figura con la mayor financiación *per cápita* (debido a que cada vez tiene menos población, por lo menos en términos relativos con respecto al conjunto nacional) y, en consecuencia, no resulta acreedora de fondos adicionales. La garantía de mínimos, claramente asociada a la cuantificación de los CEST, se convierte para ella en el último baluarte de su financiación.

B) EFECTOS ASOCIADOS A LA CESIÓN DE TRIBUTOS

La cesión de tributos a las CCAA (Impuestos sobre el Patrimonio, sobre Sucesiones y Donaciones, sobre el Lujo, sobre Transmisiones Patrimoniales y Tasas sobre el Juego) se produce entre los años 1984 y 1986, a partir de la entrada en vigor de la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, con la excepción de Cataluña que la tiene desde 1981 (Ley 41/1981, de 28 de Octubre). En 1984 disponen de esta fuente de recursos, además de la Comunidad citada, las restantes Comunidades del artículo 151 y “Asociadas” (Andalucía, Canarias, Galicia y Comunidad Valenciana) y dos Comunidades del Artículo 143: Aragón y Extremadura. En 1985 se suman a la gestión de dichos tributos las Comunidades de Castilla y León y de Castilla La Mancha. Las restantes, con la excepción de Madrid dispondrán desde 1986 de este tipo de recursos⁶².

La cesión de tributos, con la excepción ya explicada de lo ocurrido en 1985, en que se utilizó la recaudación real de 1984 para calcular el Porcentaje de Participación de dicho ejercicio, se ha estimado en 1986, último año del Período Transitorio, y en los sucesivos Modelos aprobados posteriormente, por sus valores normados. Con ello se ha buscado independizar totalmente los instrumentos financieros, que la PIE no se vea afectada por el comportamiento real de los TC. De no haberse eliminado esta conexión, la gestión tributaria se hubiera visto profundamente afectada.

Siempre se ha considerado, desde 1986, que la parte de financiación conseguida vía TC es totalmente autónoma y separada de los restantes componentes de la instrumentación financiera. Además, se ha insistido en que la recaudación que obtengan las CCAA depende totalmente de su gestión tributaria. Implícito se ha dejado un supuesto falso, que todas las CCAA han recibido unos tributos con una distribución geográficamente homogénea de su potencial fiscal. Realmente la recaudación de los TC dependerá de la dinámica de la capacidad fiscal cedida y de la gestión tributaria⁶³.

Las CCAA tienen distinta estructura financiera, dado el distinto peso relativo que tienen los TC y la PIE en su financiación. En particular, los TC suponen un mayor peso porcentual en el bloque de recursos de las Comunidades del artículo 143.

⁶² La Comunidad de Madrid no accederá hasta 1990 a la Cesión de Tributos, y incluso dicha cesión será parcial (Se ceden los Impuestos de Sucesiones y Donaciones y de Trasmisiones Patrimoniales) debido a que su gran potencial fiscal hace que supere el montante de sus necesidades de gasto. Por el mismo motivo, las Comunidades de Islas Baleares y Cantabria asumen los Tributos cedidos en 1986 pero sin incluir en ellos las Tasas de Juego.

⁶³ A partir de 1997, cuando se ceden a las CCAA competencias normativas sobre los TC, también su evolución recaudatoria dependerá del esfuerzo fiscal, que cada una aplique.

La evolución de la PIE es común para todas las CCAA, mientras que el crecimiento de los TC es diferente al de la PIE y presenta un importante grado de dispersión entre Comunidades. Seguramente estas diferencias deben ser aceptadas como una consecuencia intrínsecamente asociada a la autonomía financiera. Pero constatar esta realidad debe llevar a formular la proposición de que los modelos de nivelación solidaria, en la medida en que buscan salvar el bache entre las necesidades de gasto estimadas y la capacidad fiscal de cada Comunidad Autónoma, deben contemplar de algún modo en esta última los distintos potenciales fiscales dinámicos de los TC. Previamente deberían efectuarse trabajos estadísticos, recogiendo los datos históricos de la recaudación real de los Tributos Cedidos. Estos datos deberían ser objeto de ajuste para eliminar el componente de esfuerzo fiscal derivado del ejercicio de las competencias normativas (a partir de 1997). Posteriormente, cabría formular las hipótesis explicativas para desglosar en su crecimiento cual es el componente debido a la mejor gestión y cual el debido al crecimiento de la capacidad fiscal.

El efecto minorador en los TC derivado de la implantación del IVA en 1986 (desaparición del Impuesto sobre el Lujo) fue sufrido por todas las Comunidades de forma similar. Todas vieron mermada su autonomía financiera, no su suficiencia dado que la desaparición de dicho impuesto cedido se vio compensada por el correspondiente aumento de la Participación en los Ingresos del Estado.

C) EFECTOS ASOCIADOS AL PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN Y A LA PIE

La Comunidad Autónoma de Castilla y León sufrió lo mismo que las restantes CCAA la política cicatera de la Administración Central dirigida a eliminar o minorar el denominado "efecto financiero", concretada en la técnica de la actualización anual de los valores de las variables ($CEST_i$, TC_i y IE) tomadas para calcular el Porcentaje de Participación.

Las cifras de la Participación en los ingresos del Estado correspondientes a los años 1984, 1985 y 1986 aparecen en el **cuadro 1**. La Comunidad de Castilla y León recibió por este concepto en dichos años las cantidades de 8.905; 7.934 y 21.352 millones de pesetas. Su comparación no es significativa, dado que en parte responde a una asunción creciente de competencias y, en parte, al crecimiento autónomo de este recurso (22,45%, en 1984; 18,78%, en 1985 y 20,49%, en 1986). La disminución de la Participación que se produce en 1986 se explica por la asunción en dicho ejercicio de la gestión de los Tributos Cedidos.

4.2.2 Resultados para la Comunidad de Castilla y León del Modelo de Financiación del quinquenio 1987-1991

La financiación que la Comunidad Autónoma de Castilla y León percibe de Participación en los Ingresos del Estado, calculada vía Porcentaje, en los años 1987 a 1991, es la que aparece en el **cuadro 2**. Comparando la PIE del año 1987 con la recibida en el año 1986 (**cuadro 1**), el total de CCAA acreditaron, en pesetas, 713.980 millones, frente a 456.372 millones, lo que supone un aumento del 56,45%, y la Comunidad de Castilla y León 31.867 millones, frente a 21.352 millones, con un aumento del 49,25%. ¿Es ésta la conclusión que cabe sacar de dichos datos numéricos? Realmente tal comparación resulta profundamente heterogénea por lo que se precisa avanzar en su análisis para resaltar sus diversos elementos. Para ello, conviene separar los efectos iniciales originados por el cambio del modelo, de los efectos derivados de su aplicación en cada uno de los años del quinquenio.

A) EFECTOS INICIALES ORIGINADOS POR EL CAMBIO DE MODELO

Trabajamos ya con cifras definitivas, pero debe tenerse en cuenta que los sujetos de los nuevos Acuerdos adoptados el 7 de noviembre de 1986 en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, el Estado y las CCAA, manejaban entonces cifras provisionales respecto a los resultados y a los montantes mínimos garantizados con el nuevo Modelo.

El total mínimo de financiación garantizado a todas y cada una de las CCAA se determinó acumulando los siguientes conceptos:

- Participación en los Ingresos del Estado de 1986 (en cifras estimadas, hasta que pudiera efectuarse su liquidación definitiva). En el Acuerdo, su montante se ajustaba en función del techo competencial máximo.
- Tributos Cedidos y Tasas afectas a los servicios traspasados, estimados con criterio normativo (182.572,2 y 28.831,8 millones de pesetas, respectivamente).
- Subvenciones de autogobierno, que pasan a incorporarse a la financiación incondicionada (4.929,8 millones de pesetas).
- Otras subvenciones ya gestionadas por las CCAA, que también se integran en la financiación incondicionada (11.741,9 millones de pesetas).
- Subvenciones de educación (68.004 millones de pesetas) que se computan en el mínimo acreditado por las CCAA, pero que realmente no se integran en el bloque de financiación incondicionada o de suficiencia solidaria, dado que en el nuevo Modelo se seguirán entregando como subvenciones de carácter finalista (al final, se deducen para calcular la base de los Porcentajes de Participación).

- El FCI de 1986, de 174.367,1 millones de pesetas, cuyo 25% se traspasará al bloque incondicionado y el 75% restante quedará como nuevo FCI del año 1987.

Además, entre el momento en que se aprueba el nuevo Modelo y la fecha en que entra en vigor, previa aprobación por las respectivas Comisiones Mixtas de Transferencias, se produce una aceleración de los traspasos de nuevas competencias y una negociación sobre las valoraciones de los anteriores servicios traspasados, que obligan a recalcular los mínimos garantizados de partida.

En la financiación mínima garantizada se están computando, por tanto, recursos del bloque de suficiencia solidaria (TC, TA y PIE) junto con otros del bloque de solidaridad de desarrollo (FCI) y otros recursos de gestión condicionada (subvenciones gestionadas por las CCAA).

Procede pues deslindar en el análisis dichos conceptos. El nuevo bloque de suficiencia solidaria garantiza a las CCAA unos recursos que serán la PIE definitiva de 1986, ajustada con la incorporación a la misma del 25% del FCI de 1986 (43.592,6 millones de pesetas) y de las citadas subvenciones de autogobierno y otras ya gestionadas por las CCAA (sin incluir las asociadas a la competencia de educación), más los costes efectivos de nuevas competencias asumidas y algunos cambios de valoración de las antiguas, y los Tributos Cedidos y Tasas afectas estimadas con el criterio normativo.

Para poder nivelar el Modelo, es decir para lograr una asignación de fondos en función de las variables socioeconómicas y demográficas acordadas y, al mismo tiempo, para garantizar los montantes mínimos a todas y cada una de las CCAA, resulta necesario que la Hacienda Central aporte fondos adicionales, que se cuantifican en 52.121 millones de pesetas.

Dicha PIE₈₆ ajustada con tales incorporaciones, cuyo detalle se recoge en el **cuadro 3**, elaborado a partir de los Informes sobre Financiación de las CCAA de 1986 y 1987, publicados por el Ministerio de Economía y Hacienda, y del Acuerdo de 7 de noviembre de 1986 del Consejo de Política Fiscal y Financiera, sirve de base definitiva (614.937,9 millones de pesetas) para la determinación de los Porcentajes de Participación del quinquenio 1987-1991, aplicables en 1987.

¿Cuál es el resumen último del anterior análisis? Comparando las cifras definitivas de la Participación en Ingresos de 1987 que aparecen en la columna 1ª del **cuadro 2** (713.980 millones de pesetas) con la cantidad real liquidada en 1986 (456.372 millones de pesetas), o con la que sirve definitivamente de base para calcular los Porcentajes (614.938 millones de pesetas), ambas recogidas en el **cuadro 3** resultan unos incrementos verdaderamente importantes. Pero realmente el único componente nuevo introducido en el sistema fue el plus de 52.121 millones de pesetas.

Analizando la distribución de esta cantidad adicional, se comprueba:

- Su montante global supone un 11,42% de la PIE definitiva de 1986, pero tan solo el 7,81% del bloque de suficiencia solidaria de dicho año, o el 6,73% de dicho bloque tomado como base para el nuevo quinquenio.
- Esta misma comparación realizada en el caso de la Comunidad de Castilla y León da como resultados los porcentajes del 0,030%; 0,018% y 0,015%.
- La Comunidad de Castilla y León recibe el menor importe adicional de todas las Comunidades Autónomas: tan solo el 0,01% del total de recursos adicionales introducidos en el nuevo Modelo de financiación autonómica.

Comunidad Autónoma	IMPORTE ADICIONAL	
	(millones Ptas)	T %
Cataluña	25.118,8	48,19
Comunidad Valenciana	8.661,4	16,62
Madrid	6.193,9	11,88
Andalucía	3.315,1	6,36
Castilla La Mancha	2.021,3	3,88
Asturias	1.698,4	3,26
Murcia	1.637,1	3,14
Canarias	1.238,3	2,38
Cantabria	808,1	1,55
La Rioja	566,0	1,01
Extremadura	517,8	0,99
Islas Baleares	183,9	0,35
Aragón	124,1	0,24
Galicia	30,4	0,06
Castilla y León	6,4	0,01
TOTAL	52.121,0	100,00

Resulta evidente que la financiación histórica recibida por la Comunidad de Castilla y León, la basada en el “coste efectivo de los servicios transferidos”, al transformarse en un nuevo Modelo referenciado con las variables del artículo 13 de la LOFCA, sitúa a dicha Comunidad en el momento de partida en una posición asintótica, sin ninguna mejora de financiación, y eso gracias a la garantía de mínimos establecida.

B) RESULTADOS PRODUCIDOS POR LA EVOLUCIÓN DINÁMICA DE LOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS

Una vez determinada la base definitiva para la determinación de los Porcentajes del Quinquenio, la PIE de cada año se liquidará automáticamente conforme a las reglas de evolución aprobadas:

- Regla general: el Δ de los ITAE
- Regla de máximos: el Δ del PIB nominal
- Regla de Mínimos: el Δ de los GEE

Incluso dicha base, calificada de definitiva, será actualizada en los siguientes años del quinquenio por efecto de las nuevas competencias asumidas, o por la cesión de nuevos tributos (Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados, en 1988). Pero ello no cambia la lógica general del Modelo ni su análisis aporta mayor poder explicativo para comprender de dónde salen las cantidades definitivas de la PIE de cada ejercicio.

El proceso anual es complejo. Su regulación se basa en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 1986 y en las normas que sucesivamente se recogen en los Presupuestos Generales del Estado. Como la lógica financiera exige pagos a cuenta de la PIE, será necesario estimar los Porcentajes de Participación Provisionales y los índices de evolución prevalente inicialmente previstos para poder articular aquellos. Posteriormente, actualizados, en su caso, los Porcentajes, determinados definitivamente los ITAE y los índices de evolución, se practicarán las liquidaciones definitivas. Las correspondientes al conjunto de Comunidades y a la Comunidad de Castilla y León, según aparecen en el cuadro 2, son las siguientes (en millones de pesetas):

Año	PIE definitiva Conjunto CCAA	PIE definitiva Castilla y León
1986 (base)	614.937,9	27.831,2
1987	713.980,1	31.866,7
1988	779.198,4	33.019,7
1989	873.598,8	36.713,7
1990	1.002.905,7	45.929,9
1991	1.136.457,5	49.880,8

Lógicamente, la evolución real de la recaudación de los Tributos Cedidos también repercute en la financiación autonómica. Las consideraciones hechas al respecto sobre esta cuestión al valorar el Sistema Transitorio, se dan aquí por reproducidas, porque siguen siendo totalmente válidas en este quinquenio.

4.2.3 Resultados para la Comunidad de Castilla y León del modelo de financiación del quinquenio 1992-1996

La evaluación de los efectos que produce el Modelo de financiación de este quinquenio para la Comunidad de Castilla y León debe realizarse desde tres enfoques:

- En primer lugar, el punto de arranque del nuevo Modelo, aprobado el 20 de enero de 1992, por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, tiene unos efectos inmediatos sobre los fondos que nutren el bloque de suficiencia solidaria.
- En segundo lugar, en este quinquenio, la suficiencia dinámica de la PIE obedece a reglas similares a las del quinquenio anterior, y de su aplicación resulta la cuantificación definitiva de la Participación.
- Por último, deben analizarse los efectos originados por la introducción en el modelo, desde 1994, de la Participación territorializada en el IRPF.

A) EFECTOS ORIGINADOS POR EL CAMBIO DE MODELO

El Modelo del quinquenio 1992-1996 toma como año base para establecer la restricción inicial de la suficiencia estática el año 1990.

El “cuánto” global y su asignación individualizada por Comunidades Autónomas se determinan a partir de los resultados definitivos en dicho año de los recursos de la PIE, de los TC^N y TA^N. A los mismos se adicionan tres conceptos:

- **Subvenciones a la gratuidad de la enseñanza** (108.601,3 millones de pesetas). En el quinquenio anterior se tuvieron en cuenta en los cálculos previos, pero al final se excluyeron del bloque de suficiencia solidaria, permaneciendo como subvenciones finalistas condicionadas.
- **Compensación Transitoria**, derivada de la reforma en 1990, del FCI (108.180,9 millones de pesetas), que ya fue explicada y valorada en otro apartado de este trabajo.
- **Dotación adicional para inversión nueva**, por un montante de 107.378,6 millones de pesetas. Este importe adicional se irá incorporando por terceras partes (35.792,9 millones de pesetas) en 1992, 1993 y 1994, modificando la base de cálculo para determinar los Porcentajes de Participación de tales años.

Como los TC y los TA se computan con criterio normativo, tanto en la cuantificación de la restricción inicial del volumen de recursos a conseguir con el nuevo modelo (“cuánto”), como en su instrumentación financiera (“cómo”), se pueden excluir en el análisis. La Base 1990 de la PIE, adicionada en los tres conceptos señalados, servirá para la determinación de los Porcentajes. En el cuadro 4 se reflejan sus componentes con el valor total de la aportación para inversión nueva, que solo se alcanzará en 1994.

El cuadro 10 incluido en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera establece los PPIEi de los años 1992, 1993 y 1994, utilizando dichos datos. Para el conjunto de Comunidades Autónomas, tomando unos ITAE₉₀ definitivos de 13.642.374,363759 millones de pesetas, resultan los siguientes Porcentajes:

• *Cuantificación de la Base a financiar mediante PIE:*

	millones ptas.
PIE ₉₀	1.003.441,7
Subvenciones a la educación	108.601,3
Compensación Transitoria	108.180,9
1/3 dotación para Inversión Nueva	35.792,9
BASE 1990 para la PPIE ₉₂	1.256.016,9
1/3 dotación para Inversión Nueva	35.792,9
BASE 1990 para la PPIE ₉₃	1.291.809,8
1/3 dotación para Inversión Nueva	35.792,9
BASE 1990 para la PPIE ₉₄	1.327.602,7

• *Determinación de los Porcentajes*

Los PPIE correspondientes al conjunto de Comunidades, tal como se recogen en el texto del Acuerdo del Consejo (son provisionales), son los siguientes:

PORCENTAJES de la PIE

$$PPIE_{192} = \frac{1.256.016,9 \times 100}{ITAE_{90}} = 9,2067317$$

$$PPIE_{93} = \frac{1.291.809,8 \times 100}{ITAE_{90}} = 9,4690974$$

$$PPIE_{94} = \frac{1.327.602,7 \times 100}{ITAE_{90}} = 9,7314630$$

¿Qué efectos netos origina este Modelo? Está claro que, cuantitativamente, el único recurso adicional es el destinado a inversión nueva. Como se computa en el **cuadro 4**, la Comunidad de Castilla y León recibe una asignación por este concepto de 1.983,6 millones de pesetas. Tan solo supone el 1,85% del total.

B) EFECTOS ORIGINADOS POR LA EVOLUCIÓN DINÁMICA DE LOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS

En el quinquenio 1992-1996 la PIE sigue evolucionando con las reglas establecidas en 1986. En principio estos recursos deben crecer como lo hagan los ITAE de cada año. Pero se fijan los conocidos límites superior e inferior, del crecimiento del PIB nominal y del de los gastos Equivalentes del Estado.

Desde 1994, año en que se introduce en el Modelo la Participación territorializada en el IRPF (P_{IRPF}), las CCAA deberían haber recibido los nuevos fondos de la PIE reducida (recalculado el porcentaje con la minoración de la P_{IRPF}), sobre los que se aplican las reglas dinámicas antes citadas, y la P_{IRPF} que resulte de la recaudación real obtenida por el Estado de los residentes de cada Comunidad Autónoma.

Como ya se ha indicado anteriormente, al analizar el Modelo de este quinquenio, las liquidaciones efectivamente practicadas por el Estado han partido de una Participación global en los ingresos del Estado que tiene dos componentes: la Participación en

los Ingresos Generales y la Participación Territorializeda en el IRPF. Sobre dicha Participación global se han aplicado las reglas de evolución citadas. Los resultados del quinquenio aparecen en el cuadro 5. Adicionalmente se liquida a las Comunidades Autónomas la diferencia generada entre la recaudación real y la normada de la P_{IRPF} , sometida a las reglas de modulación de máximos y mínimos aprobadas en 1993.

Por tanto, en relación con la evolución dinámica de la Participación en ingresos del Estado, considerada globalmente, la Comunidad de Castilla y León tiene los mismos efectos que el resto de CCAA, por lo menos las del mismo techo competencial.

Lógicamente existen efectos dinámicos diferentes para las CCAA, derivados de su distinta estructura financiera, ya que los TC tienen su propias causas evolutivas, que ya se han apuntado anteriormente.

C) EFECTOS DERIVADOS DE LA PARTICIPACIÓN TERRITORIZADA EN EL IRPF

Como se acaba de indicar, el Ministerio de Economía y Hacienda liquida a las Comunidades la Participación global en ingresos (la general y la territorializada sobre el IRPF). En el momento de practicar las liquidaciones (noviembre del año siguiente a cada ejercicio) no se conocen aún los datos definitivos de la recaudación del IRPF. Por ello, se entrega a las Comunidades el saldo de la Participación global (deducidas las entregas a cuenta) más el montante mínimo establecido en las reglas de modulación que deriva de la aplicación de la P_{IRPF} . Posteriormente se efectúan las liquidaciones adicionales que procedan en los casos en que deba aplicarse el límite máximo de la modulación.

En los cuadros 6, 7 y 8 se reflejan los datos relativos a la P_{IRPF} que sirven de base para dicha liquidación adicional. Al haber ya percibido el límite mínimo tan solo recibirán en ese momento la diferencia con respecto al límite máximo en el caso de corresponderles éste.

En las dos primeras columnas se recogen los importes reales y normados de la P_{IRPF} . Éstos últimos evolucionan como la PIE:

$$P_{IRPF}^N_t = P_{IRPF90} (1 + p_t)$$

La diferencia que aparece en la tercera columna muestra su relación positiva o negativa con respecto a dicho índice evolutivo. En principio, esta diferencia debería ser sumada o restada a cada Comunidad para que el nuevo instrumento de la P_{IRPF} desempeñe un papel realmente autónomo en el Modelo. Sin embargo, la liquidación se ve modulada por los límites máximos y mínimos establecidos.

Según estos cuadros, la Comunidad de Castilla y León debería haber recibido los tres años una diferencia igual al mínimo de la Modulación establecido: 293,1 millones

de pesetas en 1994; 636,3 millones de pesetas, en 1995 y 833,5 millones de pesetas, en 1996. Pero la Comunidad no aceptó el modelo basado en la P_{IRPF} hasta el año 1996⁶⁴, por lo que los datos de los cuadros 6 y 7 correspondientes a los años 1994 y 1995 son meramente virtuales. En las liquidaciones practicadas por el Ministerio de Economía y Hacienda no se incluye ningún importe derivado de la P_{IRPF} . Con todo, este ejercicio virtual es ilustrativo, dado que muestra que a la Comunidad se le habría aplicado el límite mínimo y que el crecimiento territorializado del IRPF está muy por debajo de lo que aumenta la PIE. O dicho de otro modo, la Comunidad no es ganadora neta en este tipo de descentralización fiscal, aunque el efecto final sea positivo gracias a las reglas de modulación.

4.2.4 Resultados para la Comunidad Autónoma de Castilla y León del Modelo de financiación del quinquenio 1997-2001

La Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial, de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda, ha venido practicando las liquidaciones de los diversos instrumentos de financiación correspondientes a cada uno de los años del quinquenio. A partir de los datos recogidos en las mismas, se han elaborado algunos cuadros que figuran en el Anexo Estadístico para facilitar el análisis de los resultados de este Modelo de financiación. En todos los cuadros de este quinquenio faltan los datos correspondientes a las Comunidades de Andalucía, Castilla La Mancha y Extremadura que, al no aceptar el nuevo Modelo, siguieron recibiendo su financiación en forma de Participación en los ingresos del Estado, calculada ésta con las reglas del Modelo del quinquenio anterior.

Los montantes de la financiación básica (denominando así a la formada por los instrumentos financieros que las CCAA reciben mediante entregas a cuenta y liquidación final del Estado, es decir, la de los C_{IRPF} , P_{IRPF} y PIG) de los cinco años del quinquenio son los que aparecen recogidos en los cuadros 9 a 13. El Tramo autonómico o Cesión del IRPF figura con los valores que hubieran resultado sin el ejercicio de competencias normativas, porque son los que se toman para el cálculo de las garantías. Sus valores reales aparecen en los cuadros 21 a 25, donde se comparan con los anteriores, estableciendo la diferencia una aproximación a la medida del ejercicio de la corresponsabilidad fiscal en dicho impuesto por parte de las CCAA.

⁶⁴ Las Comunidades que no aceptaron el nuevo instrumento financiero de la PIRPF fueron Castilla y León, Galicia y Extremadura. Las dos primeras, producido en cambio de Gobierno en la Nación, modifican su criterio asumiendo la participación territorializada en el IRPF y a partir de 1997 la cesión del IRPF.

En los cuadros 14 a 18 se determinan los incrementos logrados con los instrumentos C_{IRPF} y P_{IRPF} y el incremento medio. Estos incrementos individuales y medio son para la mayor parte de las Comunidades Autónomas inferiores al incremento del PIB nominal, lo que ha llevado en todos los años del quinquenio a practicar la liquidación de la Garantía de la evolución de los recursos del IRPF (GAR_{IRPF}). En el cuadro 19 aparecen los importes resultantes en cada uno de los años por dicha garantía, su montante total en el quinquenio y el porcentaje que ha correspondido a cada una de las CCAA. Todas las Comunidades menos Madrid e Islas Baleares han resultado acreedoras de la garantía del IRPF.

De hecho, la generalización de esta garantía y su considerable importe, ha llevado a diversos autores a formular la crítica de que con ello se anulaba totalmente la corresponsabilidad fiscal. Sin embargo, la salvaguarda establecida, de que la suficiencia dinámica de los recursos del IRPF atienda las necesidades de las CCAA con un incremento mínimo igual al Δ del PIB nominal, ha permitido corregir dos efectos:

- Por una parte, los instrumentos del IRPF han evolucionado de forma distinta en cada una de las CCAA y esto no puede achacarse a diferencias de gestión tributaria –en manos de la misma AEAT– sino a la distinta evolución del potencial fiscal de cada Comunidad. Tampoco cabe pensar que sea el resultado de la distinta corresponsabilidad fiscal, dado que los datos analizados no tienen en cuenta el ejercicio de la capacidad normativa cedida. Además, y tal y como se muestra en los cuadros 21 a 25, el ejercicio de la corresponsabilidad fiscal ha consistido para las CCAA en aliviar la carga a sus ciudadanos, ofreciéndoles deducciones en el IRPF, nunca aumentando la tarifa impositiva, por lo que ha resultado siempre negativa.
- Por otra parte, las reformas fiscales del IRPF (en particular la introducida por la Ley 40/1998, de 9 de diciembre) han frenado el crecimiento de estos recursos. Aunque estos efectos se han producido en ambos instrumentos financieros, C_{IRPF} y P_{IRPF} , por las modificaciones en el tratamiento de rendimientos e incrementos y disminuciones patrimoniales y configuración de las bases imponible y liquidable, conviene limitar el presente análisis a resaltar un efecto más diáfano. Aplicando la cláusula “*ceteris paribus*”, está claro que al ser los dos instrumentos iguales en el momento de partida, 15% del IRPF, su evolución debería haber presentado resultados parejos, dado que la gestión la realiza de modo uniforme en toda España la AEAT. En los cuadros 21 a 25 se comprueba que esto es lo que ocurre en 1997 y 1998. En cambio, en 1999, 2000 y 2001, las diferencias negativas del P_{IRPF} , que ascienden a 283,4; 424,7 y 483,0 millones de euros, muestran que la minoración en el Tramo estatal del IRPF está afectando negativamente a las Comunidades Autónomas. Está claro que, aunque no se haya explicitado,

la GAR_{IRPF} ha servido también para efectuar una compensación a las Comunidades Autónomas por las reducciones sufridas derivadas de la política fiscal del Estado.

Las restantes garantías no han resultado prácticamente operativas, como se comprueba en el **cuadro 20**. La garantía de suficiencia dinámica presentó valores positivos únicamente para la Comunidad de Madrid en 1997 y 1998, pero fueron luego compensados con las cantidades a devolver en 1999 y 2000. En resumen, computando todo el quinquenio, el valor de la GAR_{SD} ha sido nulo para todas las CCAA.

Tampoco ha resultado aplicable la garantía establecida de que la PIG (GAR_{PIG}) debía evolucionar como mínimo con el PIB nominal, pues el crecimiento de los ITAE ha resultado claramente superior.

En cuanto a la garantía de capacidad de cobertura de la demanda de servicios públicos (GAR_{CDSP}), que se ha aplicado en 2001, sólo ha resultado positiva para la Comunidad Autónoma de Islas Baleares, con 56.355.135,78 euros, al haber recibido una financiación media *per cápita* con los instrumentos financieros del sistema de 726,83 €, mientras que la financiación media en el resto de Comunidades presentaba un valor de 878,86 €. (La garantía cubría la diferencia hasta el 90% de la media, es decir hasta 790,97 €).

Hasta aquí se han expuesto unas consideraciones generales sobre los resultados del Modelo de este quinquenio para el conjunto de Comunidades. Es el momento de analizar los efectos particulares que el mismo ha tenido para la Comunidad de Castilla y León.

La evolución de los instrumentos financieros del IRPF ha generado importantes divergencias entre las CCAA. Los datos correspondientes a Castilla y León son ciertamente preocupantes.

En 1997 (**cuadro 14**) estos recursos aumentan de media un 2,86% en las CCAA del artículo 151 y un 2,37%, en las del artículo 143. Pues bien, Castilla y León es la única que presenta unos índices negativos de crecimiento: los ingresos conseguidos a través de estos instrumentos ascienden solo al 99,56% de los del año anterior.

En 1998 (**cuadro 15**), los índices de aumento respecto al año 1996 que actúa como año base del Modelo, han sido para el primer tipo de Comunidades del 10,55% y, para el segundo, del 10,04%. En Castilla y León el incremento es sólo del 3,91%, de nuevo es más bajo de todos.

En 1999 (**cuadro 16**) los efectos de la reforma del IRPF son evidentes. Los aumentos respecto año 1986 son, en el caso de la C_{IRPF} , del 11,18% en las CCAA del artículo 151 y del 12,98%, en las del artículo 143. Castilla y León vuelve a presentar resultados negativos: los ingresos de 1999 sólo representan el 99,09% de los con-

seguidos con este instrumento financiero en 1986. La situación de la P_{IRPF} presenta peores resultados para todas las CCAA, pero especialmente para Castilla y León: los ingresos por la Participación Territorializada solo han aumentado 13 décimas porcentuales, respecto a 1986, en las Comunidades del artículo 151 y han disminuido un 4,75%, en las del artículo 143. ¿Cuál es la situación de la Comunidad de Castilla y León? El resultado muestra su hundimiento fiscal: ¡Solo consigue en 1999 a través de la P_{IRPF} el 89,20% de lo logrado tres años antes!

En el año 2000 (**cuadro 17**), los valores se recuperan, pero las divergencias de los resultados son enormes. Las CCAA consiguen un aumento medio de C_{IRPF} , respecto a 1986, del 26,61% (Madrid, un 37,38%, Islas Baleares, un 36,18%), pero Castilla y León cierra la fila con un mísero aumento del 9,36%. En la Participación territorializada los aumentos son menores (por la reforma impositiva del Tramo Estatal), presentando el conjunto de Comunidades un incremento del 13,13 %, mientras que Castilla y León vuelve a presentar un índice negativo: ¡En el año 2000, por la P_{IRPF} solo consigue el 98,53% de lo que obtuvo en 1986!

Por último, en 2001 (**cuadro 18**), los resultados vuelven a ser reveladores. El Tramo autonómico del IRPF ha crecido, de media para el conjunto de Comunidades respecto al año 1986, un 41,06%, pero Castilla y León solo logra la mitad, un 21,56%. En la Participación del IRPF las CCAA logran un aumento del 25,93%, mientras que Castilla y León solo consigue el 9,61%.

Ante estos resultados ¿cómo es posible que la Comunidad no entrase en crisis, lo que sin duda hubiera obligado a sus responsables políticos a retractarse de las excelencias pregonadas por los mismos en el momento en que se aprobó dicho modelo de financiación? La respuesta se encuentra en dos hechos, también incluidos en el Modelo:

- Por una parte, la existencia del Fondo de Garantía.
- Por otra parte, la dinámica de la Participación en los Ingresos Generales del Estado.

Ambos van a beneficiar especialmente a la Comunidad de Castilla y León, produciéndose la gran paradoja de que esta Comunidad cuanto peor está en suficiencia estática en año base (lo que exige mayor cobertura a través de la PIG) y peor evolución tenga en suficiencia dinámica (lo que hará aplicar las garantías), mejor situación financiera final alcanzará.

- *El efecto positivo de la aplicación de las garantías*

En el **cuadro 19** se recogen las liquidaciones practicadas en cada uno de los años del quinquenio por la Garantía de límite mínimo de evolución de los recursos por IRPF. Para estos recursos referidos al IRPF, C_{IRPF} y P_{IRPF} , se garantizaba a las CCAA

un crecimiento igual al PIB nominal. Al pie de los cuadros 14 a 18 aparecen los índices de crecimiento de esta magnitud, en relación con el año 1996. En todos los años ha sido preciso aplicar la garantía, al resultar superior el crecimiento del PIB que el de tales recursos.

Castilla y León en términos porcentuales es la Comunidad que mayores valores recibe por esta garantía. Incluso en valores absolutos, en el conjunto del quinquenio, figura en segundo lugar, habiendo recibido 458 millones de €, un 21,84% del total.

Años	GAR _{IRPF} TOTAL (millones de €)	GAR _{IRPF} de Castilla y León (millones de €)	Total%
1997	183,5	31,9	17,39
1998	97,6	40,1	41,07
1999	723,8	130,7	18,05
2000	642,1	133,3	20,77
2001	450,6	122,1	27,10
Total	2.097,5	458,1	21,84

• *El efecto positivo de la evolución de la Participación en los Ingresos Generales del Estado*

Para comprender porqué la Comunidad de Castilla y León ha salido al final comparativamente beneficiada por la liquidación de la PIG, deben tenerse en cuenta dos circunstancias:

En primer lugar, la PIG ha evolucionado en estos años conforme lo han hecho los ITAE, que siempre han ido muy por delante del PIB nominal:

Índices	1997 ₉₆	1998 ₉₆	1999 ₉₆	2000 ₉₆	2001 ₉₆
PIB nominal	1,0546	1,1133	1,1832	1,2861	1,3817
ITAE	1,1131	1,1951	1,3022	1,4151	1,5140

En segundo lugar, se debe tener en cuenta que este instrumento actúa como cierre del sistema y que las CCAA recibirán en proporción tanto más de él cuanto menos capacidad fiscal asumida tengan a través de los tributos cedidos y de los instrumentos del IRPF. El peso relativo de la PIG para la Comunidad de Castilla y León es muy elevado. Ha pasado de representar un 25% en la estructura financiera de los mecanismos del sistema en 1997, 1998 y 1999, hasta un 65% en los dos últimos años del quinquenio al asumirse las competencias de educación.

Por tanto, el resultado es magnífico aunque paradójico. Castilla y León, que es la Comunidad a quién menos le ha beneficiado la autonomía financiera basada en los recursos del IRPF, ha salido bien parada con la aplicación del Modelo. Respecto al C_{IRPF} y P_{IRPF} , de puro mal que ha ido su evolución (la peor), al final su situación ha quedado bien (igual que la mayoría, creciendo como el PIB nominal), gracias a las garantías. Y respecto a la PIG, visto su peso (65%) y su dinámica (ITAE), su evolución ha sido excelente.

5. EL MODELO DE FINANCIACIÓN ACTUAL (INICIADO EN EL AÑO 2002) Y SUS REPERCUSIONES PARA CASTILLA Y LEÓN

5.1 Estructura del modelo de financiación actual

SUFICIENCIA ESTÁTICA

“CUÁNTO” = “CÓMO”

$$A(\Phi_i) + B(\xi_i) + C(\theta_i) = TC^N_i + C(33\%)_{IRPFI} + C(35\%)_{IVAi} + C(40\%)_{IIEEfabricacióni} + C(100\%)_{OTROS IIEEi} + FS_i$$

SUFICIENCIA DINÁMICA

- Todos los recursos financieros propios, cedidos o participados evolucionan de acuerdo con su dinámica interna en función de:
 - La evolución de su Potencia Fiscal (Capacidad Fiscal).
 - La gestión recaudatoria efectuada.
 - El ejercicio de competencias normativas (Esfuerzo Fiscal).
- Se establece por 3 años una garantía para la financiación de la sanidad igual al Δ del PIB nominal.
- El fondo de suficiencia evoluciona de acuerdo con los ITE (Ingresos Tributarios del Estado: Todos menos Impuesto de Sociedades y Renta de Aduanas).

5.1.1 Las circunstancias de la reforma de la financiación autonómica en 2001

La reforma del Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas se produce en 2001 con una rapidez y una unanimidad que sorprende gratamente a todos los actores políticos de la misma y a los estudiosos del tema. Sobre todo teniendo en

cuenta que el Modelo del quinquenio 1992-1996 no fue aceptado por algunas Comunidades, gobernadas por el Partido Popular, como la Comunidad de Castilla y León, y el Modelo del quinquenio 1997-2001 fue rechazado por aquellas gobernadas por el Partido Socialista (Andalucía, Castilla La Mancha y Extremadura).

El 27 de julio de 2001 el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó el nuevo Modelo. Por primera vez se le ha dado a éste rango legal, ya que fue tramitado como Proyecto de Ley y aprobado por las Cortes al finalizar el año: Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. En principio, nace con una vocación expresa de permanencia, al haberse eliminado la referencia quinquenal que recogía el artículo 13 de la Ley Orgánica de Financiación de las CCAA (LOFCA) y que amparó las sucesivas reformas plasmadas en los modelos de los periodos 1987-1991, 1992-1996 y 1997-2001.

En el año 2001 se produce el final del plazo establecido en los distintos Modelos de financiación utilizados para atender los distintos tipos de gastos de las Comunidades Autónomas: las competencias comunes y de educación, financiadas a través del Modelo LOFCA (quinquenio 1997-2001) y las competencias sanitarias, cubiertas con subvenciones finalistas del INSALUD (cuatrienio 1998-2001). Resulta pues imprescindible negociar su reforma. Además, se da también la circunstancia de que en ese año acaba la vigencia del Concierto Económico con el País Vasco, dado que la Ley 12/1981 tenía una duración de 20 años.

En 2002 se produce una convergencia en los Modelos que financian las competencias de las Comunidades de Régimen Común: ello hace posible su inclusión en un único Modelo LOFCA. Por una parte, todas las Comunidades han igualado su techo competencial, tradicionalmente dividido entre Comunidades del artículo 143, que disponían de las competencias comunes, y Comunidades del artículo 151, que tenían además las competencias de educación. Por tanto, en la nueva etapa los anteriores criterios de estimación de las respectivas necesidades de gasto deben redefinirse y unificarse. Además, en 2001 se va a producir la asunción de las competencias sanitarias del INSALUD por las diez CCAA del artículo 143, con lo que la igualación de los techos competenciales en esta materia también es plena. Por otra parte, la financiación de los servicios sanitarios desde el establecimiento del Sistema Nacional de Salud descansa ya en los recursos tributarios, habiéndose abandonado la vía tradicional de su cobertura con cotizaciones sociales. Por ello, no existe ningún problema desde el ámbito financiero para integrar la sanidad en el sistema general LOFCA.

Esta convergencia más el convencimiento general de que el problema de la financiación autonómica exige una política de consenso que elimine la situación ante-

rior de enfrentamiento entre las principales fuerzas políticas, tal vez explican la rápida cristalización del nuevo Sistema de Financiación, a pesar de ser el más complejo de los aprobados hasta el momento.

5.1.2 La estructura del nuevo Modelo de financiación

En breves líneas conviene sintetizar su estructura, para pasar después a analizar más en profundidad alguno de sus elementos sustanciales y, finalmente, realizar una evaluación tanto desde un enfoque general, como desde el punto de vista particular de sus efectos para la Comunidad de Castilla y León.

Para entender el Sistema hay que partir, como en los Modelos anteriores, de una estimación de las necesidades de gasto de las CCAA. La financiación no se limita a establecer un campo fiscal autonómico, que necesariamente surgirá por cesión parcial del sistema fiscal del Estado, sino que, considerando a los recursos como medios, los pone en relación con las necesidades y tiene presente la realidad de la distinta capacidad fiscal de las Comunidades Autónomas. El objetivo final es que todos los ciudadanos españoles puedan disponer de un nivel equivalente de bienes y servicios públicos, cualquiera que sea la capacidad fiscal de la Comunidad Autónoma en la que vivan.

La definición de este referente de necesidad –los gastos que las CCAA deben realizar– se construye en dos fases claramente interrelacionadas. Por una parte, existe una restricción global constituida por los recursos que deben gestionar las CCAA. Por otra, este volumen debe asignarse, según determinados criterios de evaluación de las necesidades, entre las distintas CCAA. Ambas fases se concretan en un pacto de naturaleza básicamente política, que lleva implícito cuales son los grados de descentralización, de autonomía y de solidaridad que se quieren lograr. Esta estimación global (para el conjunto de Comunidades de régimen común) y particular (para cada Comunidad Autónoma) del referente de necesidad a cubrir forma el primer miembro de la igualdad (“Cuánto”) con la que se representa la SUFICIENCIA ESTÁTICA del Modelo en la formulación simplificada que figura al principio de esta sección.

Acreditados los derechos a tales niveles de financiación, éstos se instrumentan (segundo miembro de la citada igualdad de suficiencia o “cómo”) con recursos basados en capacidades fiscales propias –cedidas por el Estado– y el resto se cubre con un criterio fundamentalmente solidario a través del Fondo de Suficiencia, nombre con el que se ha denominado de forma mucho más adecuada a su función niveladora la antigua Participación en los ingresos generales del Estado. La instrumentación de la financiación, que permite valorar el grado de autonomía y solidaridad del sistema, se ha ampliado dando entrada a nuevas figuras tributarias cedidas.

Por último, para comprender y evaluar el modelo, se deben introducir consideraciones dinámicas. Está claro que al nivel del pacto establecido se logra la suficiencia estática, dada la igualdad entre los montantes de necesidad asignados y los recursos con que se cubren en el año que se toma como base (se ha elegido 1999 por contar ya con datos fiscales definitivos). Pero el Sistema debe posibilitar la suficiencia futura, en escenarios cambiantes, dado que las magnitudes de necesidad y de capacidad fiscal evolucionan en el tiempo. Los aspectos dinámicos del modelo se reflejan esquemáticamente bajo el título de SUFICIENCIA DINÁMICA.

A) EL VOLUMEN TOTAL DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN Y SU ASIGNACIÓN POR CCAA

Se adicionan tres bloques de necesidades: las comunes, incluida la educación, las sanitarias y los servicios sociales. En el esquema simplificado inicial se ha representado este hecho con la expresión: $A(\Phi_i) + B(\xi_i) + C(\theta_i)$. Para determinar el montante global de tres bloques (A, B y C) se computan los Fondos Globales de los sistemas de financiación anteriores y se añaden unos Fondos marginales. La asignación dentro de cada bloque o estimación de las necesidades de gasto de cada una de las Comunidades Autónomas se hace en función de distintas variables: (Φ_i) , (ξ_i) y (θ_i) .

Volumen Global	Asignación Particular
Para Bloque de competencias comunes y de educación	Para Bloque de competencias comunes y de educación
Fondo General (Importe global del sistema anterior, incluido el Fondo de Garantía, año base 1999).	Asignación del Fondo General 39,66 millones de € por C.A. y el resto se asigna en función de variables: 94,0% Población 4,2% Superficie 1,2% Dispersión 0,6% Insularidad con Mínimo = Asignación anterior
Fondo riqueza relativa	Inversa, según índice de renta relativa
Fondo escasa densidad	< 27 hab/Km ² y < 50.000 Km ²
Modulación límites máximos y mínimos	Δ Máximo y Δ Mínimo según renta per per Garantía de Mínimos
+	+

+		+	
Volumen Global		Asignación Particular	
Para Bloque de competencias Sanitaria		Para Bloque de competencias Sanitarias	
Fondo General		Asignación del Fondo General	
(Importe global del sistema anterior, año base 1999)	→	Se asigna en función de variables:	
		75,0% Población Protegida	
		24,5% Población > de 65 años	
		0,5% Insularidad	
	→	con Mínimo = Asignación anterior	
Fondo de incapacidad temporal		Población Protegida	
Garantía de mínimos			
+		+	
Para Bloque de competencias de Servicios Sociales		Para Bloque de competencias Sanitaria	
Fondo General		Asignación del Fondo General	
(Importe global del sistema anterior, año base 1999)	→	Se asigna en función de variable:	
		Población > de 65 Años	
		con Mínimo = Asignación anterior	
Garantía de mínimos			

En el bloque de competencias comunes y de educación se toma como restricción inicial el montante global correspondiente a la liquidación de la financiación del bloque de suficiencia solidaria del ejercicio 1999, que se toma como base. Es decir, se acumulan los ingresos correspondientes a Tributos Cedidos y Tasas Afectas, ambos por su importe normado, la P_{IRPF} , la C_{IRPF} y la PIG_i , del conjunto de Comunidades Autónomas. Además se añade el coste efectivo de los servicios transferidos desde 1999. Es importante señalar que en los Fondos Globales de este primer bloque se incluyen también los Fondos de Garantía que han resultado en la liquidación de 1999 y que han permitido cubrir el descenso del IRPF originado por la reforma impositiva, a pesar de que en el Acuerdo de 1996 se decía expresamente que en ningún caso dichos fondos se integrarían en la financiación futura.

La asignación de estos recursos se hace conforme a las variables población, superficie, dispersión e insularidad, con unas ponderaciones respectivas del 94%, 4,2%, 1,2% y 0,6%, que guardan gran semejanza con las utilizadas en quinquenios anteriores en la asignación a las Comunidades del artículo 151.

Marginalmente se arbitran dentro de este primer bloque tres Fondos adicionales: el Fondo de Renta Relativa, de 150,25 millones de €, el Fondo para compensar la Escasa

Densidad de población, de 48,08 millones de € y los montantes necesarios para cubrir la llamada “Modulación de la tasa de crecimiento”, que mide las ganancias iniciales máximas y mínimas que introduce la asignación según variables. Las mínimas se atribuyen escalonadamente a las CCAA con menor renta per cápita. La denominación que se da de fondos “marginales” se fundamenta en su mínima cuantía. Debe tenerse en cuenta que el montante del Fondo General en el año base 1999, sumando los diversos instrumentos financieros del Modelo anterior, superaba los 26.800 millones de €. El Fondo de Renta Relativa se distribuye entre las CCAA cuya renta relativa está por debajo de la media. El de Escasa Densidad de población, entre las CCAA con una densidad inferior a 27 habitantes por km² y cuya superficie sea inferior a 50.000 km².

Dado que la asignación en función de las citadas variables puede dar lugar a ganancias y pérdidas, a las Comunidades, además de las reglas asignativas de modulación de máximos y mínimos, se les acredita una garantía de mínimo, de modo que con la misma consigan los montantes acreditados en el Fondo Global citado.

En el bloque de necesidades sanitarias se incluye el Fondo General que estará formado por la liquidación de los gastos de sanidad del ejercicio 1999, tomado como base, correspondientes a las CCAA del artículo 151, más los gastos del Insalud-gestión directa, realizados en el resto de Comunidades que no tenían transferidos los servicios sanitarios. Este Fondo General se asigna en el nuevo Modelo a las Comunidades en función de las mismas variables con que anteriormente se repartía: la población protegida, que pondera un 75%, la población mayor de 65 años, con un 24,5% y la insularidad, con el 0,5% restante. Se establece un Fondo adicional de 240,4 millones de € para cubrir el “Programa de ahorro en Incapacidad Temporal”, pero este Fondo especial ya existía en el modelo anterior con similares objetivos y cuantía. Además se crea un Fondo de Cohesión Sanitaria, pero éste será gestionado por el Ministerio de Sanidad.

El bloque de necesidades de gasto para servicios sociales se cuantifica a partir del Fondo Global con los recursos preexistentes y se asigna entre Comunidades en función de la población de más de 65 años.

La asignación de los montantes globales de los tres bloques se realiza aplicando los criterios distributivos que se concretan en las variables y ponderaciones que se recogen en la segunda columna de la tabla. Fruto de esta asignación particularizada y de la restricción pactada respecto a los tres bloques de mantener el “*statu quo*” financiero a las CCAA que pierdan en valores absolutos con la distribución hecha, se les acredita la diferencia como una garantía de mínimos. Por tanto, está claro que el reparto condiciona el volumen total, al que deberán acumularse los Fondos de garantía de mínimos que se precisen para cumplir dicha restricción. La suma de todos estos

fondos adicionales representa el deslizamiento financiero que supone el nuevo modelo y que deberá cubrir el Estado.

B) LA INSTRUMENTACIÓN FINANCIERA: CAPACIDADES FISCALES ASUMIDAS Y NIVELACIÓN CON EL FONDO DE SUFICIENCIA

La novedad principal del Sistema, en cuanto a los recursos que pone a disposición de las CCAA, estriba en la cesión de nuevos impuestos. Por una parte, ha aumentado el tramo autonómico del IRPF hasta el 33% (antes era el 30%, computada la Participación en dicho impuesto) y ha cedido parcialmente el IVA y los Impuestos Especiales (la denominada "cesta de impuestos"). La gestión y recaudación de los mismos seguirá realizándose por la AEAT (en la que se incrementa la participación de las CCAA) y los ingresos se distribuyen con los criterios de su origen territorial, en el caso del IRPF, y en función de índices territoriales de consumo, los impuestos indirectos. Esta última solución, necesaria, dado que la estructura de los Impuestos Especiales de fabricación y del IVA impiden una apropiación según la recaudación territorializada, hace que tales cesiones sean en la práctica unas participaciones en dichos impuestos distribuidas en función de índices de consumo relativo. Además de aumentarse la capacidad fiscal cedida, se atribuyen a las Comunidades competencias normativas sobre dichos impuestos, salvo en el caso del IVA y de los Impuestos Especiales de Fabricación, por las limitaciones impuestas por las normas de armonización fiscal europea.

El Modelo se cierra con un fondo nivelador de las capacidades fiscales, el Fondo de Suficiencia. Con este nombre, más adaptado a su función, se denomina la participación incondicionada en los ingresos del Estado. Este instrumento sigue desempeñando su papel de cierre del Modelo, de modo que sus recursos juntamente con los conseguidos a través de las figuras tributarias cedidas deben permitir a las Comunidades Autónomas conseguir los fondos previstos para los citados bloques competenciales.

Por tanto, en esquema, la Instrumentación Financiera del nuevo Modelo es:

Instrumentación Financiera	
Capacidad Fiscal Asumida por Cesión	
<ul style="list-style-type: none"> • Tasas afectas. • Tributos cedidos anteriores: <ul style="list-style-type: none"> > Imp. Sobre el Patrimonio. > Imp. Sobre Sucesiones y Donaciones. > Impuestos sobre Trasmisiones P. y A.J.D. > Tasas sobre el juego. • Cesión parcial del IRPF (33%). • Cesión parcial del IVA (35%). • Cesión parcial de los Impuestos Especiales de Fabricación (40%): hidrocarburos, tabacos y alcoholes. • Cesión Imp. Sobre Electricidad. • Cesión Imp. Sobre medios de Transporte. • Cesión Imp. Sobre Seguros. • Cesión Imp. Minoristas sobre hidrocarburos. 	
Nivelación de capacidades fiscales	
<ul style="list-style-type: none"> • Fondo de suficiencia. Con la función de nivelación solidaria, que se calcula: 	
Necesidades de gasto estimadas	— Capacidad Fiscal Cedida

C) SUFICIENCIA DINÁMICA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN

Respecto a los referentes de necesidades de gasto el Sistema no prevé la posibilidad de cambios temporales más que, implícitamente, los que se deriven de su crecimiento normal, que deberá ser cubierto con el paralelo crecimiento de los recursos asignados. No obstante, respecto a las necesidades sanitarias se establece durante tres años una garantía de crecimiento de los recursos acreditados igual al índice de evolución del PIB nominal a precios de mercado. Las posibles evoluciones extraordinarias – medidas como una desviación de 3 puntos porcentuales respecto a la evolución media nacional – en las variables básicas de necesidad de los servicios de educación (nº de alumnos de enseñanza obligatoria) y sanidad (población protegida ponderada por la edad) serán atendidas con las Asignaciones de Nivelación (antiguo Fondo de Nivelación) del artículo 15 de la LOFCA.

La dinámica de los instrumentos del Sistema será diferente para cada una de las CCAA. Los recursos evolucionarán siguiendo la senda real determinada por el crecimiento de la respectiva capacidad fiscal, por los esfuerzos de gestión tributaria que realicen las propias Comunidades Autónomas en los tributos cedidos de gestión directa y por el esfuerzo fiscal que determinen al hacer uso de las competencias normativas ampliadas que han recibido. El modelo no contempla esta potencial evolución desigual. Respecto al Fondo de Suficiencia, establece que el mismo evolucionará conforme lo haga el ITEN, magnitud formada por la recaudación de los impuestos estatales, excluido el Impuesto de Sociedades y las Rentas de Aduanas, índice que ha venido a sustituir al tradicional ITAE.

Instrumentación Dinámica
<p>Evolución de los Ingresos Propios o Cedidos</p> <p>Su crecimiento temporal estará en función de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La evolución de la Capacidad Fiscal de cada Comunidad Autónoma. • La Gestión Tributaria realizada. • El uso de las competencias normativas (Esfuerzo Fiscal). <p>En principio, SIN FONDO DE GARANTÍA, salvo la establecida para los GASTOS SANITARIOS (Δ PIB nominal, durante 3 años).</p>
<p>Evolución del Fondo de Suficiencia</p> <p>Crece en el tiempo según lo hagan los Ingresos Tributarios del Estado (ITE_N).</p>

5.2 Cambios introducidos en el marco normativo

El citado Modelo de financiación, acordado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en Julio de 2001, no puede ser enmarcado en las normas jurídicas que hasta esa fecha regulan la materia. La LOFCA de 1980, incluso con la reforma introducida en la misma por la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, no permite ceder, ni siquiera parcialmente, los impuestos del IVA ni los de Consumos Específicos, salvo en su fase minorista. En cuanto al IRPF, establece su cesión parcial con el límite

máximo del 30%. Por otra parte, su artículo 19 señala unos límites a la cesión de competencias normativas que van a ser ampliamente superados por la Reforma. Además de la citada Ley Orgánica, será necesario modificar también en profundidad la Ley de cesión de tributos (Ley 14/1996). Así se hace con la aprobación de la Ley Orgánica 7/2001 y de la Ley 21/2001, ambas de 27 de diciembre. En el articulado de esta última Ley se incluye, además, la regulación íntegra del nuevo Modelo de financiación, revistiendo éste, por primera vez, rango normativo legal.

5.2.1 Modificación de la LOFCA (por medio de la Ley Orgánica 7/2001)

Como se explica en la exposición de motivos de la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la LOFCA, en ese momento, ya articulado el “principio de corresponsabilidad fiscal efectiva” a través de la Ley Orgánica 3/1996 y del Modelo de financiación del quinquenio 1997-2001, se hace preciso ampliarlo para dar cabida al nuevo Modelo de financiación, aprobado el 27 de Julio de 2001 por el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

La ampliación de la corresponsabilidad se concreta en:

- La cesión a las CCAA de nuevos tributos estatales.
- La atribución a las CCAA de mayores competencias normativas sobre los tributos cedidos.

Las principales modificaciones introducidas en la LOFCA son las siguientes:

- En la nueva redacción de su artículo 11, relativo a los tributos cedibles, desaparecen “la imposición general sobre las ventas en su fase minorista” y “los impuestos sobre consumos específicos en su fase minorista, salvo los recaudados mediante monopolios fiscales”, que eran denominaciones genéricas de figuras tributarias, y se sustituyen por figuras concretas: “El impuesto sobre el Valor Añadido, con carácter parcial con el límite máximo del 35%” y “los Impuestos Especiales de Fabricación, con excepción del Impuesto sobre la Electricidad, con carácter parcial con el límite máximo del 40% de cada uno de ellos” (Impuestos sobre Alcoholes y bebidas alcohólicas, sobre Labores de Tabacos y sobre Hidrocarburos); en su totalidad, “El Impuesto sobre la Electricidad”, “El Impuesto Especial sobre determinados Medios de Transporte” y el “Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos”. El límite del IRPF se aumenta hasta el 33%.
- El artículo 19 de la LOFCA se modifica para dar cabida a las nuevas competencias normativas atribuidas a las CCAA en materia de los tributos cedidos. No se incluye ninguna en relación con el IVA y con los Impuestos

Especiales, por tratarse de impuestos sometidos a reglas de armonización fiscal por parte de la Unión Europea.

- El nuevo Modelo exige también cambiar el artículo 13 de la Ley Orgánica, que regulaba el Porcentaje de Participación. La nueva redacción hace desaparecer dicho Porcentaje (que desde siempre suponía una complicación innecesaria) y regula directamente el instrumento financiero de la Participación en los Ingresos del Estado, prevista en el artículo 157.1 a) de la Constitución, pero red denominándola como “Fondo de Suficiencia”, lo que resulta bastante adecuado a su función esencialmente niveladora. Expresamente se le considera (en la Exposición de motivos) como el “mecanismo de cierre del Sistema de Financiación”, para lo cual su cálculo deberá efectuarse de modo que cubra “la diferencia entre las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma... y su capacidad fiscal” (artículo 13.2).
- Se modifica el artículo 15 destinado a las Asignaciones complementarias de nivelación, definiendo como servicios públicos fundamentales, que serán objeto de nivelación, los de educación y sanidad.
- Se modifica el artículo 16 que regula el Fondo de Compensación Interterritorial para posibilitar que una parte del mismo (un 25%) se destine no solo a gastos de inversión sino también a gastos corrientes derivados de las inversiones. La Ley 22/2001, de 27 de diciembre, desarrolla la regulación de este desdoblamiento del FCI.

5.2.2 Modificaciones normativas de la Cesión de Tributos (Ley 21/2001)

A) LA NUEVA LEY QUE REGULA LA CESIÓN DE TRIBUTOS

La Ley 21/2001, de 27 de diciembre, regula en su Título II todo lo referido al nuevo marco de la cesión de tributos establecido en la Ley Orgánica 7/2001 y, además, y derivado también del mismo, su Título III introduce en la normativa legal específica de cada impuesto las modificaciones requeridas para posibilitar la cesión a las CCAA. Esta Ley amplía considerablemente el marco y los límites de la cesión que había establecido la Ley 14/1996.

B) LOS PUNTOS DE CONEXIÓN DE LOS TRIBUTOS CEDIDOS

Los puntos de conexión de los Tributos cedidos tradicionales se mantienen, lo mismo que el del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, constituido por la residencia habitual del sujeto pasivo. Los puntos de conexión de los nuevos tributos cedidos se regulan en función de datos estadísticos de consumo, venta, entregas o devengo.

Se consideran producidos en el territorio de cada Comunidad los rendimientos cedidos de estos impuestos, en función de los siguientes indicadores:

- El IVA cedido se asigna en función del consumo, según índice de consumo territorial elaborado y certificado por el INE.
- Los Impuestos sobre alcohol y bebidas derivadas, cerveza, vino y bebidas fermentadas y productos intermedios, cedidos en un 40%, se asignan según índices de consumo territorial elaborados y certificados por el INE.
- El Impuesto sobre las labores del Tabaco, cedido en un 40%, se asigna según el índice de ventas a expendedorías de tabaco, según datos del Comisionado para el Mercado de Tabacos, ponderadas por los correspondientes tipos impositivos.
- El Impuesto sobre Hidrocarburos, cedido en un 40%, se asigna según el índice de entregas de estos productos, ponderadas por los correspondientes tipos impositivos, certificado por el Ministerio de Economía.
- El Impuesto sobre Electricidad, cedido totalmente a las CCAA, se le asigna a éstas en función del índice de consumo neto de energía eléctrica.
- El Impuesto Especial sobre determinados medios de Transporte se asigna a las CCAA según los lugares de la primera matriculación de los vehículos (las personas físicas deben efectuar dicha matriculación donde tengan su domicilio fiscal).
- El Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos se asigna a las CCAA según los lugares de venta, salvo que los consumidores finales dispongan de instalaciones fijas en otra Comunidad Autónoma, en cuyo caso, el rendimiento se considera producido en esta última.

¿Cuál es la lógica de todas estas conexiones? En todos los casos se trata de impuestos que gravan con carácter general o especial el consumo y siempre la carga fiscal, cualquiera que sea el lugar de devengo e ingreso en Hacienda, se acaba trasladando al consumidor final. Por tanto el impuesto es pagado finalmente por este último. Aquí no cabe territorializar los ingresos de acuerdo con los montantes recaudados en cada zona (por ejemplo, la concentración recaudatoria de los impuestos especiales de fabricación en el territorio de algunas CCAA, en particular en Madrid, es importantísima), sino que deberá calcularse quien efectivamente acaba soportando los impuestos. En definitiva, se ingresa en hacienda según el principio de tributación en origen, pero se asigna a las diversas haciendas regionales en función del principio de tributación en destino. Por ello se construye la citada arquitectura de puntos de conexión basados en índices de consumo final.

C) LA AMPLIACIÓN DE LAS COMPETENCIAS NORMATIVAS

La Ley 21/2001, desarrollando el nuevo marco introducido por la Ley Orgánica 7/2001, de reforma de la LOFCA, amplía considerablemente las competencias normativas que las CCAA tienen sobre los tributos cedidos.

En la siguiente tabla se esquematizan tales competencias, presentándose en la columna de la izquierda la situación previa (basada en la Ley 14/1966) y, en la derecha, la nueva (Ley 21/2001).

Competencias Normativas de las CCAA sobre los Tributos Cedidos	
(Según la Ley 14/1996)	(Según la Ley 21/2001)
• IRPF	
<p>a) Sobre la tarifa autonómica, con los límites de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Su estructura debe ser progresiva. - La cuota resultante de aplicar la "tarifa autonómica" = $\pm 20\%$ que la resultante de aplicar la "tarifa complementaria". 	<p>a) Sobre la tarifa autonómica, con los límites de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Igual. - Sin límites cuantitativos.
<p>b) Deducciones de la cuota autonómica.</p> <p>b1) Deducciones autonómicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Por circunstancias personales y familiares. - Por inversiones no empresariales. - Por aplicación de renta. <p>b2) Deducciones estatales.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Por adquisición de vivienda = 15% del total. 	<p>b) Deducciones de la cuota autonómica.</p> <p>b1) Deducciones autonómicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Igual. - Igual. - Igual. <p>b2) Deducciones estatales.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Por adquisición de vivienda = 33% del total (Sobre este porcentaje las CCAA podrán aprobar aumentos o disminuciones con el límite del 50%).

(Según la Ley 14/1996)

• IRPF

- En las restantes deducciones = 15% del total.

(Según la Ley 21/2001)

- En las restantes deducciones = 33 % del total.

• Impuesto sobre el Patrimonio

- a) Sobre el mínimo exento: sin límites.
- b) Sobre la tarifa:
 - Su estructura debe ser progresiva.
 - Idéntica cuantía del primer tramo y del tipo marginal mínimo.

- a) Sobre el mínimo exento: sin límites.

- b) Sobre la tarifa: total, sin limitaciones.

- c) Sobre deducciones: total, sin limitaciones.

- d) Sobre bonificaciones: total, sin limitaciones.

• Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones

- a) Reducciones de la Base Imponible en transmisiones "mortis causa".
 - Mantener las del Estado.
 - Crear otras.

- a) Reducciones tanto en sucesiones como en donaciones: posibilidad de crearlas.

- b) Sobre la tarifa, con los límites de:
 - Su estructura debe ser progresiva similar.
 - Idéntica cuantía del primer tramo y del tipo marginal mínimo.

- b) Sobre la tarifa: sin límites (podrán establecer incluso tipo único).

- c) Sobre la cuantía y coeficientes del patrimonio preexistente.
 - Libertad sin límites.

- c) Sobre la cuantía y coeficientes del patrimonio preexistente.
 - Libertad sin límites.

- d) Deducciones: libertad total

- e) Bonificaciones: libertad total

- f) Competencias mayores de gestión

(Según la Ley 14/1996)

• **Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados**

a) Sobre tipos de gravamen

> En Transmisiones:

establecer tipos en

- Concesiones administrativas.
- Bienes Inmuebles.
- Constitución y cesión de derechos reales sobre inmuebles.

> En Actos Jurídicos Documentados.

- Documentos notariales.

(Según la Ley 21/2001)

a) Sobre tipos de gravamen.

> En Transmisiones:

establecer tipos en

- Concesiones administrativas.
- Bienes Inmuebles
- Constitución y cesión de derechos reales sobre inmuebles.
- Bienes muebles.
- Constitución y cesión de derechos reales sobre muebles.
- Arrendamiento de Bienes muebles e inmuebles.
- Bienes Inmuebles.
- Constitución y cesión de derechos reales sobre inmuebles.

> En Actos Jurídicos Documentados.

- Documentos notariales.

b) Deducciones: sin límites.

c) Bonificaciones: sin límites.

d) Competencias para regular la gestión.

(Según la Ley 14/1996)	(Según la Ley 21/2001)
<ul style="list-style-type: none"> • Tributos sobre el Juego Competencias plenas sobre Exenciones, Base Imponible, Tipos, Cuotas Fijas, Bonificaciones, Devengo y Gestión total. 	Igual.
<ul style="list-style-type: none"> • IVA No cedido 	Cedido sin competencias normativas.
<ul style="list-style-type: none"> • Impuestos Especiales de Fabricación No cedidos 	Cedido sin competencias normativas.
<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto sobre Determinados Medios de Transporte No cedido 	a) Sobre tipo con límites de una banda del 10%.
<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos No existía. 	a) Sobre tipo de gravamen dentro de banda establecida. b) Sobre aspectos de gestión.

5.3 Una valoración (provisional) del modelo de financiación actual

Es pronto aún para valorar los resultados del Modelo de Financiación aprobado en 2001, dado que solo se conocen oficialmente las liquidaciones definitivas de los años 2002, 2003 y 2004. Sin embargo, en este momento ya se ha producido su crisis y se exige su próxima reforma. Frente a la pretensión optimista de su duración indefinida, la realidad se ha impuesto.

Por una parte, el Modelo se ha revelado insuficiente para atender el crecimiento del gasto sanitario, que, con gran diferencia, es el que supone el peso porcentual mayor dentro de los gastos de las Comunidades Autónomas, y, además, es el que más aumenta. Por otra, la apertura de los procesos de reforma estatutaria, en particular,

la aprobación de la reforma del Estatuto de Cataluña, ha roto definitivamente el marco normativo existente y ha puesto en peligro, cuando no dinamitado, la posición de consenso alcanzada en esta materia.

Conviene, en primer lugar, hacer una valoración global del Modelo, resaltando sus elementos positivos y sus debilidades, para pasar después a estimar sus repercusiones particulares para la Comunidad de Castilla y León. Por último, dado que sus elementos negativos han servido de catalizador para su crisis, deben considerarse con mayor profundidad la naturaleza y dinámica del gasto sanitario, tema al que se dedica el siguiente capítulo de este trabajo. El marco externo al propio modelo, definido por el escenario cambiante que suponen las reformas estatutarias conviene contemplarlo en un capítulo diferente, el que se dedica a explorar las líneas de reforma del Modelo de financiación.

5.3.1 Valoración global del Modelo de Financiación de 2002

Antes de entrar a analizar los resultados de la aplicación del Modelo de Financiación, deducidos de las liquidaciones definitivas de los años 2002, 2003 y 2004, conviene resaltar los elementos positivos y negativos que se encuentran en su propia estructura.

Como elementos positivos, cabe citar:

- El consenso alcanzado por todas las CCAA y todos los partidos políticos.
- Mientras que el Modelo de 1992-1996 fue rechazado por algunas Comunidades gobernadas por el Partido Popular, y el de 1997-2001, por todas las gobernadas por el Partido Socialista, el Modelo de 2002 fue aprobado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera por unanimidad.
- La integración en un mismo sistema de financiación de todos los bloques competenciales de gasto autonómico: competencias comunes y de educación, competencias sanitarias y competencias de servicios sociales.
- Los aumentos de autonomía financiera y de corresponsabilidad fiscal, posibilitados por la cesión de nuevas figuras tributarias y, sobre todo, por la atribución de mayores competencias normativas sobre los tributos cedidos.
- Una manifestación más visible y explícita del componente de solidaridad ordinaria que supone el Fondo de Suficiencia.

Los elementos negativos del sistema son:

- Un excesivo optimismo: con el citado Modelo parece haberse llegado al fin de las tensiones hacendísticas entre los distintos niveles de gobierno, como si éstas no fueran consustanciales del federalismo fiscal, dada la dinámica interna de sus componentes: necesidades de gasto y capacidades fiscales.

- El excesivo peso de la variable población en la cuantificación asignativa del bloque de necesidades comunes y de educación, que imposibilita una medición más ajustada de las necesidades especiales.
- El no establecimiento de ajustes obligatorios en el Fondo de Suficiencia, exigibles en el caso de reformas sustanciales del sistema fiscal, que afecten directamente a la financiación autonómica. En el artículo 13.4 de la LOFCA no se incluye esta causa entre los supuestos que llevan a la revisión de dicho Fondo nivelador.
- La ausencia de una aproximación temporal entre los resultados del Modelo LOFCA y del Modelo FORAL (ausencia que también se constataba en los Modelos anteriores), lo que constituye un motivo crónico de inestabilidad de la financiación autonómica.
- La ausencia de garantías que minimicen los riesgos de divergencias dinámicas crecientes, originadas por el desigual crecimiento de las necesidades de gasto (en especial, asociadas a la evolución de la población) y de las capacidades fiscales cedidas.

5.3.2 Valoración de los efectos generales del actual Modelo de Financiación para la Comunidad de Castilla y León

Más que analizar los efectos concretos que la Comunidad Autónoma de Castilla y León está teniendo con su aplicación, que, limitados a los producidos en los años 2002, 2003 y 2004 (ejercicios para los que se tiene la liquidación definitiva de la financiación autonómica), serán objeto de comentario en un apartado posterior, aquí procede valorar los previsible efectos que el propio diseño del Modelo y su estructura y dinámica van a tener para dicha Comunidad. La aplicación práctica corroborará o exigirá modificar esta valoración genérica.

Dada la estructura del Modelo ni la estimación de necesidades ni la dinámica de los nuevos instrumentos de financiación benefician a la Comunidad de Castilla y León.

A) EFECTOS DERIVADOS DE LAS REGLAS APLICADAS PARA LA ESTIMACIÓN DE LAS NECESIDADES DE GASTO

En la estimación de las necesidades comunes y de educación, la variable población pondera el 94%. Este indicador de necesidad genérica perjudica claramente a una Comunidad despoblada como es la de Castilla y León. Por otra parte, en los Fondos adicionales establecidos para determinar el "cuánto" de este bloque de necesidades, Castilla y León tiene una participación mínima:

- En el Fondo de Renta Relativa, dotado con 150,25 millones de €, Castilla y León participa con 4,45 millones de €, lo que representa el 2,97%.

- En el Fondo creado para paliar la escasa densidad de población, a Castilla y León no se le asigna cantidad alguna. El Fondo está creado para aquellas Comunidades cuya densidad de población sea inferior a 27 habitantes por km². Castilla y León cumple con este indicador, ya que presenta una densidad de 26,41 hab/km². Pero se puso una segunda condición (Art. 4 de la Ley 21/2001): que la Comunidad tenga una extensión superficial inferior a 50.000 km². Con estos criterios el Fondo solo asigna recursos a las Comunidades de Aragón y Extremadura, quedando excluidas Castilla La Mancha y Castilla y León, por su superior extensión.

Ciertamente, la marginalidad cuantitativa del Fondo, que solo asciende a 48,08 millones de €, hace que las pérdidas asignativas no supongan gran perjuicio, pero una vez más se observa la posición asintótica que tiene la Comunidad de Castilla y León. Por otra parte, se comprueba que la función de estos fondos marginales es meramente la de introducir soluciones parciales *ad hoc* para beneficiar a algunas Comunidades.

- La aplicación de las modulaciones de máximos y mínimos incorporadas al sistema de financiación también confirma la citada condición asintótica de Castilla y León.
 - > A las Comunidades cuya renta *per cápita* sea inferior al 70% de la renta por habitante media del conjunto de Comunidades de régimen común se les garantiza una tasa mínima de crecimiento de sus recursos del 120% de la tasa media de crecimiento del conjunto de dichas Comunidades.
 - > A aquellas cuya renta *per cápita* esté entre el 70% y el 75% de la media, la garantía de mínimos alcanza al 30% de dicho incremento medio.
 - > Por último, a las CCAA con renta *per cápita* entre el 75% y el 82% de la media, la citada garantía alcanza al 22%.

¿Le corresponde a Castilla y León algún euro adicional por estas modulaciones? Su renta *per cápita* está por encima del 82% de la renta media *per cápita*, por lo que no resulta acreedora de ninguna modulación positiva.

- En la asignación de fondos para gastos sanitarios la ponderación de las variables es más positiva para Castilla y León. El 75% de los recursos sanitarios se asignarán en función de la población protegida (Castilla y León tenía en el momento en que se aprueba el nuevo Modelo el 6,55% del total nacional) y un 24,5%, en función de la población de más de 65 años (Castilla y León tenía el 8,69%). Sin embargo esta asignación teórica debe

compararse con el resultado real del proceso de negociación de las competencias sanitarias, proceso basado en el método del coste efectivo de los servicios transferidos.

- La asignación de los fondos para gastos de servicios sociales se hace en función de la población mayor de 65 años, lo que es positivo para la Comunidad de Castilla y León.
- Aunque se trata de asignaciones futuras, tampoco puede la Comunidad de Castilla y León esperar ningún fondo adicional en concepto de la nivelación de servicios fundamentales prevista en el artículo 15 de la LOFCA.

Estas asignaciones de nivelación nunca han cumplido ningún papel en los sucesivos Modelos de financiación y, como ya se ha argumentado en el presente trabajo, esa falta de aplicación no ha minado la solidaridad de suficiencia que, siempre, se ha instrumentado vía Participación en los Ingresos del Estado, actualmente, Fondo de Suficiencia.

El nuevo Modelo ha fijado las reglas para aplicar estas asignaciones de nivelación. En primer lugar, a través de la L.O. 7/2001, se modifica el artículo 15. Se definen como servicios públicos fundamentales la educación y la sanidad. Además, se concreta cual es el nivel mínimo garantizado, señalando que dicho nivel solo se alcanza cuando su cobertura se desvía del nivel medio nacional en la cuantía que se disponga por ley. Ha sido la Ley 21/2001, en su artículo 67, la que ha concretado estas desviaciones que activan las asignaciones de nivelación.

- **En educación:** desviaciones en más de tres puntos porcentuales en el número de alumnos de enseñanza obligatoria, con respecto al incremento porcentual medio nacional.
- **En sanidad:** desviaciones en más de tres puntos porcentuales en la población protegida, con respecto al incremento porcentual medio nacional.

Con tales reglas, es prácticamente seguro que estas asignaciones no se aplicarán a ninguna Comunidad Autónoma y desde luego es evidente que jamás la Comunidad de Castilla y León será acreedora de las mismas.

B) EFECTOS DERIVADOS DE LA INSTRUMENTACIÓN DE LA FINANCIACIÓN

La nueva financiación aumenta los fondos cedidos que guardan una correlación con la capacidad fiscal, sea de forma directa, como en la Cesión del IRPF, sea de modo más indirecto, como en los impuestos indirectos cedidos total o parcialmente. La experiencia pasada del IRPF para la Comunidad Autónoma de Castilla y León ha sido desastrosa, superando la crisis financiera gracias a la aplicación de la garantía

específica del crecimiento mínimo de los instrumentos del IRPF (GAR_{IRPF}). Es previsible por tanto que la evolución de este recurso no resulte demasiado optimista.

La asignación de los impuestos indirectos de fabricación y otros se efectúa en general en función de los índices de consumo relativo de los bienes gravados en las distintas CCAA. También aquí, dada la estructura poblacional de la Comunidad de Castilla y León y su previsible senda de evolución en las macromagnitudes, en particular, en el consumo, es previsible que estos índices crezcan por debajo de la media nacional, con lo que al final la Comunidad irá perdiendo posiciones relativas en la asignación de estos recursos. El análisis de las liquidaciones anuales confirmará seguramente estas previsiones lógicas. Desde luego, el estudio de las liquidaciones de 2002 y 2003, sirve para validar esta afirmación genérica.

5.3.3 Las Liquidaciones definitivas de 2002, 2003 y 2004. Valoración de los efectos para el conjunto de CCAA

En los ejercicios 2002, 2003 y 2004 los recursos financieros del actual Modelo de financiación han proporcionado las CCAA de régimen común 67.578,4 millones de €, 72.651,2 en millones de euros y 77.558,2 millones de €, respectivamente. En estos montantes se incluyen el conjunto de figuras que comprenden la cesta de impuestos cedidos o participados, los tradicionales computados por su valor normado, y los gestionados por el Estado, por su valor liquidado, además del Fondo de Suficiencia e incluso la garantía sanitaria. La financiación ha aumentado en 2003 respecto al 2002 un 7,51%, porcentaje que supera en unas décimas el incremento anual del PIB nominal, que ascendió según el Instituto Nacional de Estadística al 7,1%. En el año 2004, el aumento de la financiación autonómica respecto al 2003 ha sido del 6,75%, inferior al incremento del PIB nominal, que ha alcanzado el 7,3%.

La comparación entre la financiación de los años 2001 y 2002 no es posible efectuarla, dado que el cambio de Modelo hace que los montantes incluidos en las liquidaciones no resulten homogéneos. Existe sin embargo un indicador que muestra con carácter global cual fue la evolución financiera en 2002. Como puede verse en el cuadro 35, la financiación entre el año 1999 tomado como base (financiación de referencia) y el año 2002 (financiación liquidada, sin computar la garantía sanitaria), ha pasado de 54.905,2 a 67.369,6 millones de euros, lo que supone un aumento del 22,70%. En ese mismo período, el crecimiento del PIB nominal resultó ser del 23,13%. Por lo tanto, la financiación liquidada ha estado cercana de la evolución de esta macromagnitud, aunque, como también se comprueba en el cuadro la situación difiere de unas Comunidades a otras. Han conseguido recursos por encima de dicho índice las Comunidades de Madrid (26,72%), Murcia (23,96%), Cantabria (23,20%) y Canarias (23,17%), mientras que las restantes se han posicionado por debajo.

Estos resultados derivan tanto de la distinta evolución general de cada uno de los instrumentos financieros incluidos en el Modelo, como de los resultados particulares que presentan en cada una de las Comunidades Autónomas, ponderados por su peso relativo en la financiación total (columnas 2 y 4 del **cuadro 32**).

Como puede verse en dicho **cuadro 32**, que compara los datos de los años 2002 y 2003, y tomando como referente el crecimiento del PIB nominal en 2003, del 7,1%, han crecido por encima de este índice los siguientes recursos cedidos o participados:

Impuesto sobre cerveza	10,06%
IVA	9,93%
Impuesto sobre electricidad	9,66%
Impuesto sobre determinados medios de transporte	9,36%
Impuesto sobre productos intermedios	8,34%

y, por debajo:

Impuesto sobre labores del Tabaco	6,58%
IRPF (sin ejercicio de comp. normativas)	6,41%
Impuesto sobre ventas minoristas de Hidrocarburos	4,95%
Impuesto sobre Hidrocarburos	3,00%
Impuesto sobre alcohol y bebidas derivadas	0,60%

El total de tributos cedidos nuevos creció el 7,4%.

El Fondo de Suficiencia aumentó el 7,95%, de acuerdo con la evolución de los ingresos tributarios del Estado (ITE_N). El resultado final, como se ha indicado, supuso un aumento del 7,51%, tomándose como sumando adicional a los anteriores las cifras normadas de Tributos Cedidos y Tasas afectas (índice de aumento normado, el 6,78%).

La liquidación del año 2004 por CCAA aparece en el **cuadro 28**. El total de recursos del sistema asciende a 76.965,4 millones de €, que se convierten en los 77.588,2 millones de € anteriormente señalados al añadir 592,8 millones de € de garantía sanitaria.

La evolución de cada uno de tales recursos financieros entre los años 2003 y 2004 se muestra a nivel global en el **cuadro 33**. El conjunto de recursos del sistema ha aumentado de media el 6,27%, por debajo del aumento del PIB nominal, cuantificado éste en el 7,3%. Sin embargo, analizando los datos se observa que:

- El conjunto de los nuevos tributos cedidos y participados de las CCAA (IRPF, IVA e IIEE) ha aumentado el 8,68%.
- El Fondo de Suficiencia solo aumenta el 3,66% y los Tributos Cedidos tradicionales se computan con un aumento “normado” del 2,88%. El índice utilizado en ambos casos es el ITE_N (en el aumento del Fondo de Suficiencia influyen otros factores, como nuevas transferencias o corrección de valoraciones de servicios transferidos anteriormente), que en el año 2004 se ha desplomado hasta dicho montante⁶⁵. Realmente los Tributos Cedidos han tenido resultados más elevados, pero no se tienen en cuenta al practicar la liquidación anual, en la que se computan por su valor normado. En cambio, el Fondo de Suficiencia sí supone financiación real y, dado su valor, ha perjudicado a todas las CCAA, en particular a aquellas en que el mismo representa un mayor peso en su financiación (las de menor capacidad fiscal).

Comparando los índices de crecimiento de los nuevos tributos cedidos o participados con el aumento del 7,3 % del PIB nominal, han crecido por encima de dicho indicador:

Impuesto sobre determinados medios de transporte	13,16%
IRPF (sin ejercicio de comp.normativas)	9,73%
IVA	9,68%

y , por debajo:

Impuesto sobre electricidad	6,65%
Impuesto sobre ventas minoristas de Hidrocarburos	4,78%
Impuesto sobre labores del Tabaco	4,66%
Impuesto sobre alcohol y bebidas derivadas	3,42%
Impuesto sobre Hidrocarburos	3,40%
Impuesto sobre cerveza	1,85%
Impuesto sobre productos intermedios	0,41%

⁶⁵ El índice de aumento del ITE_N de 2003 respecto a 1999, año base, era el 1,2951, lo que representaba un aumento respecto al año 2002 del 7,95%. Este mismo índice en 2004, respecto a 1999, alcanza el 1,3325, con lo que el aumento interanual solo ha supuesto el señalado 2,88%.

5.3.4 Las Liquidaciones definitivas de 2002, 2003 y 2004. Valoración de los efectos para la Comunidad de Castilla y León

La Comunidad de Castilla y León en los ejercicios 2002, 2003 y 2004 con los instrumentos del Modelo de financiación ha conseguido las cantidades de 4.783,3 millones de €, 5.134 millones de euros y 5.394,2 millones de €, respectivamente. En el año 2003, por tanto, la Comunidad obtuvo un aumento del 7,33% (entre paréntesis, se añade en éste y en los índices siguientes de Castilla y León, a efectos de comparación, el índice medio del conjunto de CCAA de régimen común; en este caso, el índice nacional es el 7,51%). Computando la garantía sanitaria, el índice de Castilla y León se situó en el 7,48%. En el año 2004, el aumento de su financiación ha sido del 5,07%, frente a un incremento del 6,27% conseguido por todas las Comunidades de régimen común.

La comparación entre 2002 y 2001 no resulta fácil de realizar por la heterogeneidad de los conceptos, pero efectuando un análisis similar al del apartado anterior, se comprueba (**cuadro 35**) que la financiación de la Comunidad en 2002, con respecto al año base 1999, aumentó un 20,64% (22,70%), frente a un aumento del PIB nominal del 23,13%. Con la misma base referencial, la financiación en 2003 (**cuadro 36**) supuso un aumento del 28,73% (31,45%), mientras que el PIB nominal creció el 31,84%.

En el **cuadro 34** se recogen las cantidades liquidadas por Castilla y León, referidas a los diversos recursos del Modelo de financiación, en dichos años 2002, 2003 y 2004. Analizando los datos de 2003, en concreto sus índices de aumento respecto al año 2002, y tomando como referencia el incremento del PIB nominal del 7,1%, Castilla y León logra posicionarse por encima de dicho índice en los siguientes tributos cedidos:

	CyL	CCAA
Impuesto sobre cerveza	9,91%	(10,06%)
IVA	9,41%	(9,93%)
Impuesto sobre Productos Intermedios	8,09%	(8,34%)

Estando todos los demás por debajo:

	CyL	CCAA
Imp. sobre electricidad	6,03%	(9,66%)
Impuesto sobre determ. Medios de Transporte	5,70%	(9,36%)
Impuesto sobre Hidrocarburos	5,65%	(3,00%)
IRPF	5,10%	(6,41%)
Imp. Sobre ventas minoristas de Hidrocarburos	4,06%	(4,95%)
Imp. Sobre labores de Tabaco	3,17%	(6,58%)
Imp. Sobre Alcohol y Bebidas Derivadas	0,41%	(0,60%)

Como puede comprobarse, la evolución que presenta en el citado año cada uno de dichos tributos, comparada con la media de todas las CCAA, es claramente nega-

tiva para Castilla y León, salvo en el caso de los ingresos por el Impuesto de Hidrocarburos. En su conjunto estos recursos solo han aumentado el 6,63% (7,40%), acercándose más la financiación a la media general gracias al mayor crecimiento del Fondo de Suficiencia y a su elevado peso porcentual en la financiación global de la Comunidad Autónoma, del 45,34%, en el año 2003 (para el conjunto de Comunidades este fondo de nivelación sólo representa el 33,71%).

Efectuando en el año 2004 un análisis similar, de los aumentos de los diversos recursos del sistema de financiación, comparados con el aumento del PIB nominal, del 7,3%, y con los índices del conjunto de las CCAA, Castilla y León logra incrementos superiores al PIB en:

	CyL	CCAA
Impuesto sobre determinados medios de transporte	10,17%	(13,16%)
Imp. sobre ventas minoristas de Hidrocarburos	9,56%	(4,78%)
Impuesto sobre electricidad	9,18%	(6,65%)
IRPF (sin ejercicio de competencias normativas)	8,91%	(9,73%)
IVA	7,52%	(9,68%)

E inferiores en:

	CyL	CCAA
Impuesto sobre Hidrocarburos	6,48%	(3,40%)
Imp. Sobre labores de Tabaco	3,30%	(4,66%)
Imp. Sobre Alcohol y Bebidas Derivadas	1,99%	(3,42%)

En los impuestos especiales sobre cervezas y sobre productos intermedios la recaudación obtenida por la Comunidad en el año 2004 es incluso inferior a la del 2003.

Aunque Castilla y León logra incrementos superiores a los medios del conjunto de Comunidades en los Impuestos de Hidrocarburos, Electricidad y ventas minoristas de Hidrocarburos, está claramente por debajo en los dos pilares impositivos del sistema fiscal, el IRPF y el IVA. En el conjunto de los nuevos impuestos cedidos o participados la Comunidad logra un aumento del 7,72%, superior al del PIB nominal, aunque claramente inferior al del 8,68% del conjunto de Comunidades. Computando todos los recursos, el aumento de Castilla y León es del 5,07%, frente al 6,27% que obtienen entre todas. El menor incremento general se explica, como ya se ha señalado, por el escaso crecimiento del Fondo de Suficiencia y el elevado porcentaje que representa este recurso en la financiación de la Comunidad, claramente superior a la media.

Los datos del ejercicio 2004 confirman la pérdida de peso relativo de la financiación de la Comunidad de Castilla y León en relación al total de fondos percibidos por las CCAA de régimen común, pérdida que ya era patente en el año 2003.

El comportamiento recaudatorio de los impuestos indirectos cedidos se explica por la evolución de los distintos índices de consumo en virtud de los cuales se hace la distribución de estos recursos entre las CCAA.

Como se muestra en los cuadros 38 a 44, que recogen los índices de consumo aplicados en la distribución de los importes recaudados por IVA y por los Impuestos Especiales, en todos los casos, salvo en el índice aplicado en el Impuesto de Hidrocarburos en ambos años 2003 y 2004, y el índice de Electricidad, en el año 2004, la Comunidad de Castilla y León va perdiendo posiciones relativas, a veces de forma significativa (unas disminuciones del 3,31% y del 3,20% en los índices de consumo de Electricidad y de Tabaco, en 2003, y unas disminuciones del 2,93%, del 2,38% y del 1,97% en los índices de consumo de Alcoholes, Cerveza e IVA, respectivamente).

¿Cuál es la principal causa explicativa de esta realidad, lo mismo que de la evolución del IRPF? Sin duda, la verdadera variable que influye en los resultados es la población y su evolución en dichos años. Aunque la población de Castilla y León ha aumentado algo desde el año 1999, tomado como base del nuevo Modelo, la Comunidad está perdiendo peso relativo en el conjunto de España, donde el aumento poblacional ha sido muy considerable (cuadro 45). Así, la población castellano-leonesa representaba en 1999 el 6,19% del total de la población española, pero en 2002, 2003 y 2004 ya sólo era el 5,93%, el 5,82% y el 5,77%. Aunque en los últimos años las tasas de incremento de población en la Comunidad han crecido (0,68%, en 2005), siguen estando muy por debajo del crecimiento nacional (2,11%), con lo que el peso relativo se ha reducido al 5,69% en dicho año. El menor crecimiento poblacional explica sin duda el menor crecimiento del IRPF y el menor peso porcentual que muestra la Comunidad en sus índices de consumo, lo que se traduce directamente en un menor incremento de los impuestos indirectos. Pero al mismo tiempo, esta realidad exige relativizar los anteriores resultados negativos que presenta la financiación de Castilla y León con respecto al resto de Comunidades, dado que sus recursos han crecido menos, pero al mismo tiempo, sus necesidades, fuertemente correlacionadas con la población, habrían aumentado de forma más lenta que en el conjunto nacional.

Si el análisis se hace en términos de financiación per cápita los resultados cambian de signo, pues mientras la financiación per cápita del conjunto de CC.AA. de régimen común en los años 2002, 2003 y 2004 ha sido de 1.732,13€, 1.821,60€ y 1.921,90€, con una ganancia neta del 5,17% y del 5,51%, la de Castilla y León presenta unas cifras de 1.944,61€, 2.083,89€ y 2.202,77€, respectivamente, con unos incrementos del 7,16% y el 5,70%. Con este enfoque, los resultados obtenidos por la Comunidad de Castilla y León no serían negativos, sino claramente favorables. Esta conclusión optimista debe sin embargo formularse con muchas reservas dado que en dicho período está aumentando el envejecimiento de la población de Castilla y León por encima de la media nacional, lo que dispara las necesidades de gasto en los ámbitos sanitario y de servicios sociales.

6. LA INSUFICIENCIA DE LA FINANCIACIÓN SANITARIA

6.1 Análisis de la situación y evolución de las necesidades de gasto sanitario y de su financiación

Tal vez la novedad más importante del Modelo de financiación de 2002 sea la inclusión en el mismo de los gastos asociados a la sanidad. Las significativas novedades introducidas en el "cómo" o instrumentación, de hecho derivan o son una exigencia de este enorme salto cuantitativo que supone el reto de introducir la Sanidad en el Modelo general LOFCA.

Además, va a estar precisamente en la financiación de este bloque competencial el punto más débil del Modelo, en su aplicación dinámica, al no quedar garantizada la suficiencia. Dado el peso que el gasto sanitario representa dentro del total del gasto de las CCAA, que en el quinquenio 1999-2003 supuso una media del 37,62%, con una clara tendencia creciente, es evidente que se halla aquí posiblemente el principal de los problemas que debe contemplarse en el proceso de reforma de la financiación autonómica.

Siguiendo un método análogo al efectuado en el estudio de los Modelos LOFCA, se procede a un breve análisis de la financiación de la Sanidad antes de 2002, para pasar a continuación a exponer cuales son los problemas surgidos en este ámbito en el actual Modelo de financiación. También aquí, la descripción histórica solo es instrumental para resaltar aspectos tendenciales que explican la situación actual y condicionan la futura.

6.1.1 La lenta asunción de las competencias de ejecución de los servicios sanitarios y la evolución de su financiación

La Constitución establece en su artículo 149 que el Estado tiene competencias exclusivas en materia de bases y coordinación general de la sanidad y en legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.

Las CCAA de techo competencial alto (del artículo 151 y asimiladas, por delegación hecha al amparo de lo previsto en el artículo 150.2, de la Constitución) asumieron sus competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de sanidad, mediante traspaso de los servicios anteriormente prestados por el INSALUD, de una forma escalonada que se extiende de 1981 a 1994:

Asunción de las competencias sanitarias	
Año	por las CCAA de:
1981	Cataluña
1984	Andalucía
1987	País Vasco, Comunidad Valenciana
1991	Navarra, Galicia
1994	Canarias

Los ciudadanos del resto de CCAA seguían atendidos directamente por el INSALUD. El proceso de descentralización concluye en el año 2002, en el que las diez Comunidades restantes (previa reforma de sus estatutos, con la ampliación de sus competencias, en la primera parte de los años noventa) asumen también los servicios sanitarios.

Por lo tanto, en la actualidad, el Servicio Nacional de Salud en España se estructura de forma que al Ministerio de Sanidad y Consumo le corresponde la coordinación y alta inspección sanitarias y a las CCAA la prestación a los ciudadanos de todos los servicios sanitarios.

La financiación de la Sanidad hasta el año 2002 viene explicada por dos hechos, el ya apuntado del proceso de descentralización, y otro, igualmente fundamental, de la transformación de la sanidad española en un Servicio Nacional de Salud, caracterizado por la universalidad de su cobertura y la evolución en su fundamentación financiera de una filosofía de contraprestación, articulada a través de cotizaciones sociales de empresarios y trabajadores, a una financiación a través del sistema fiscal, basado en el principio de capacidad de pago. Por ejemplo, en 1988, el 70% de la financiación de la Sanidad provenía de las cotizaciones sociales; en 1994, el porcentaje había bajado al 27%, y en la actualidad los tributos financian la totalidad del sistema sanitario.

Se pueden distinguir tres etapas en la financiación sanitaria anterior a 2002: 1ª etapa, de 1981 a 1993; 2ª etapa, de 1994 a 1997, y 3ª etapa, de 1998 a 2001. La diferenciación existe en el modo de determinar el "cuánto" sanitario o volumen de gasto sanitario asignado a cada Comunidad Autónoma. La instrumentación ("cómo") de la financiación en este largo período siempre se va a articular a través de transfe-

rencias finalistas condicionadas del INSALUD. Las siete Comunidades con competencias sanitarias asumidas reciben los recursos específicos para su ejercicio del presupuesto del INSALUD.

1ª ETAPA: DE 1981 A 1993: MÉTODO DEL COSTE EFECTIVO DE LOS SERVICIOS TRANSFERIDOS

En esta etapa se desarrolla el proceso de asunción de los servicios del INSALUD por parte de las Comunidades Autónomas citadas. Como siempre, el traspaso de servicios implica el simultáneo cálculo de sus costes, tomando como base la metodología general establecida por el Consejo de Política Fiscal y Financiera para la determinación del “coste efectivo”.

Sin embargo, existe un proceso de adaptación de dicho criterio y de aproximación al fijado por la Ley General de Sanidad (Ley 14/1986). El nuevo criterio propuesto para estimar las necesidades de gasto sanitario es el de la “población protegida”. Esta variable se define como la población de derecho menos aquella encuadrada en las entidades de mutualismo de funcionarios: MUFACE, MUGEJU e ISFAS. El artículo 82 de la Ley General de sanidad fijaba un periodo transitorio de 10 años para pasar a aplicar totalmente dicho criterio asignativo.

En estos años no existió ningún acuerdo general sanitario que, por ejemplo, fijase unas reglas de evolución temporal para los gastos sanitarios. La financiación del sistema se basaba en la presupuestación del INSALUD. Parte de los fondos presupuestados son transferidos a las CCAA con competencias ya asumidas, los restantes son gestionados directamente por el Instituto.

La propia lógica del sistema, basada en:

- una infrapresupuestación inicial, y
- una falta total de corresponsabilidad fiscal de los agentes del gasto sanitario (INSALUD y CCAA),

llevaba a situaciones de déficits crónicos. Estos déficits eran cubiertos después mediante planes de saneamiento⁶⁶.

⁶⁶ Por ejemplo, en 1988, 1991, 1992 y 1993, con unos importes de 167.000; 561.000; 145.000 y 141.000 millones de pesetas, respectivamente.

2ª ETAPA : 1994 A 1997

La financiación de la Sanidad en este cuatrienio se basa en un Acuerdo adoptado el 21 de Septiembre de 1994 por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, cuyas notas características son:

- El “cuánto” global, tomado como base inicial de asignación, se aumenta considerablemente, englobando en el mismo el gasto liquidado por el INSALUD en 1993 más las deudas no imputadas al Presupuesto existentes al finalizar el ejercicio. Con ello se pretende corregir el déficit crónico de presupuestación que al final aflora como déficit de liquidación o extra-presupuestario.
- El “cuánto” individual se asigna a cada Comunidad Autónoma con competencias sanitarias asumidas y al propio INSALUD, para su gestión directa, en función de la “población protegida”.
- El “cómo” o instrumentación, respecto a las CCAA, se sigue realizando mediante transferencias de carácter finalista del INSALUD.
- Por último, se establece una regla para garantizar la suficiencia dinámica, vinculándose el crecimiento de las dotaciones presupuestarias con el incremento del PIB nominal.

3ª ETAPA: 1998 A 2001

La financiación de la Sanidad en el nuevo cuatrienio se rige por el Modelo aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 27 de Noviembre de 1997.

El “cuánto” global del año base, 1998, se establece en 3.837.759 millones de pesetas, lo que representa, con respecto a 1997, un incremento del 11%, superior a la tasa de aumento del PIB nominal. Este montante recoge las dotaciones de un Fondo General, de 3.769.396 millones de pesetas, que representa el 98,2% del total, y las de dos fondos específicos, el denominado Fondo de Modulación Financiera, de 20.444 millones de pesetas, y el de Asistencia Hospitalaria o Fondo de Docencia, Investigación y de Desplazados, de 47.918,4 millones de pesetas. Dentro del Fondo General se incluye una dotación especial de 40.000 millones destinada al control del gasto de la incapacidad laboral transitoria (Fondo para el control de la ILT). Independientemente de ese cuánto global se prevé una cantidad adicional de 65.000 millones de pesetas para incentivar el ahorro de gasto farmacéutico.

La asignación individualizada se hace en su mayor parte de acuerdo con el criterio de la “población protegida”, con los datos del padrón de 1996, dado que es ésta la variable que se considera para distribuir el Fondo General. Los restantes Fondos se reparten con criterios particulares.

El “cómo” o instrumentación se sigue efectuando a través de transferencias finalistas del INSALUD. Esta forma de financiación está muy alejada de las exigencias mínimas de corresponsabilidad fiscal y de autonomía financiera.

También en este quinquenio se mantiene la regla de garantía de la suficiencia dinámica ligada al incremento del PIB nominal.

6.1.2 La financiación de la sanidad en el actual Modelo de 2002

Como ya se ha resaltado, el nuevo Modelo de financiación del sistema LOFCA que empieza a aplicarse en 2002 presenta entre sus novedades más importantes la inclusión de las competencias de prestación de los servicios sanitarios. Existe un bloque específico para atender estas necesidades que se cuantifica inicialmente con los montantes de la liquidación definitiva del ejercicio 1999, que se toma como base de referencia⁶⁷.

Incluida en el Modelo LOFCA, la sanidad se financia como el resto de gastos de las CCAA, con los recursos que dotan el bloque de suficiencia solidaria, que se han incrementado por ello considerablemente a partir de 2002: Tributos Cedidos, Cesión del IRPF(33%), Cesión del IVA (35%), Cesión de los Impuestos Especiales de Fabricación (40%), Cesión de otros impuestos especiales y Fondo de Suficiencia. Tan solo existe una previsión especial relacionada con la financiación sanitaria, la denominada **garantía sanitaria**. La Disposición Transitoria Segunda de la Ley 21/2001 establece que “durante los tres primeros años del Sistema de Financiación, el Estado garantiza a las Comunidades Autónomas que tengan asumida la gestión de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social que el índice de evolución de la financiación asignada a los mismos tendrá un índice de evolución del PIB nominal a precios de mercado”.

Aunque la unidad del Modelo de financiación de 2002 es evidente y no existen ingresos afectados específicamente a cubrir los gastos sanitarios, sino que todos los recursos financian indistintamente todas las funciones presupuestarias de gasto, la redacción de dicha Disposición Transitoria y su aplicación al cálculo de la citada garantía sanitaria hace que virtualmente se pueda asignar un volumen de recursos a la sanidad. El cálculo asignativo se hará determinando el porcentaje que el bloque de recursos asignados a la sanidad en el año base 1999 representaba sobre el volumen

⁶⁷ En el documento de liquidación definitiva del ejercicio 2002, del Ministerio de Economía y Hacienda, este bloque de necesidades sanitarias de las CCAA queda cuantificado en 23.356 millones de euros, en el año base 1999.

total de los tres bloques competenciales y aplicando dicho porcentaje al volumen total de recursos que el Modelo de financiación proporciona en cada uno de los años de aplicación a partir del 2002.

6.2 La insuficiencia de la financiación sanitaria

Han bastado las liquidaciones definitivas de tres años, las del 2002, 2003 y 2004, para demostrar que el Modelo de financiación no ha generado unos resultados adecuados para atender las necesidades dinámicas de la sanidad. Estos gastos por su propia naturaleza tienden a crecer por encima del PIB y el Modelo no ha proporcionado ni siquiera el aumento de dicho índice. Ello ha exigido la aplicación de la garantía sanitaria.

Aunque las Comunidades han consignado créditos en sus presupuestos destinados a los gastos sanitarios por encima de la financiación teórica que el Modelo les asigna, la propia realidad ha desbordado las previsiones, existiendo en todas las CCAA déficits extrapresupuestarios crecientes, como ha revelado el Informe elaborado por el Grupo de Trabajo de Análisis del Gasto Sanitario, creado en 2004.

6.2.1 La necesidad de aplicar la Garantía Sanitaria en los años 2002, 2003 y 2004

Los ingresos teóricamente asignados a la sanidad han crecido en los años 2002, 2003 y 2004⁶⁸ por debajo del PIB en la mayor parte de las Comunidades Autónomas, hecho este que ha obligado a liquidar la garantía sanitaria, con unos montantes de 208,8 millones de euros, 224,1 millones de euros y 592,8 millones de euros respectivamente.

Los cálculos para determinar dicha garantía se recogen en los cuadros 35, 36 y 37 del apéndice estadístico. El significado de cada una de sus columnas es el siguiente:

- (A) Necesidades totales de gastos de cada una de las 15 CCAA, correspondientes a los tres bloques de competencias comunes y de educación, competencias sanitarias y competencias de servicios sociales, en el año base 1999.
- (B) Parte correspondiente a las necesidades de gasto sanitario, de cada una de las CCAA, en el año base 1999.

⁶⁸ Las liquidaciones definitivas del Modelo de financiación se vienen practicando por el Ministerio de Economía y Hacienda dos años después de cerrarse cada ejercicio, por lo que hasta julio de 2006 no se ha dispuesto de la correspondiente al año 2004.

- (C) Peso relativo que representan los gastos sanitarios respecto a los gastos totales para cada Comunidad Autónoma en el año base 1999.

$$(C) = (B) \times 100 / (A)$$

Los datos aparecen en las tres primeras columnas de dichos cuadros. Las cifras, aunque referidas en ambos casos a 1999, no son coincidentes, obedeciendo las pequeñas diferencias a ajustes de liquidación definitiva y de nuevas competencias asumidas o a cambios de valoración de las antiguas aprobadas por las Comisiones Mixtas de Transferencias.

- (D) Financiación total definitiva del nuevo Modelo en cada ejercicio presupuestario, computando en ella todos los instrumentos financieros.

Son los datos que se recogen en la 4ª columna de los cuadros y cuyo detalle aparece en los cuadros 26, 27 y 28.

- (E) Financiación asignada a la sanidad, que resulta de imputar el t% calculado en (C) al total de financiación (D).

Este montante constituye la financiación de la que teóricamente disponen las CCAA para cubrir sus gastos sanitarios.

- (F) Índice de crecimiento de la financiación asignada a la Sanidad, respecto al año base 1999, calculado por división de (E) / (B).

- (G) Índice de crecimiento del PIB nominal a precios de mercado.

- (H) Diferencia de índices: (G) – (F), que cuando resulta positiva, acredita el derecho a la garantía sanitaria.

- (I) Garantía para gastos de Sanidad, determinada multiplicando la diferencia positiva de índices (H) por las necesidades estimadas para la sanidad en el año base 1999 (B).

Analizando las cifras que aparecen en el cuadro 35, se comprueba que el índice de crecimiento de los fondos asignados a la sanidad ha sido en el periodo 1999-2002 del 22,72%, pero aparece una significativa dispersión entre CCAA. Los aumentos más elevados los presentan Madrid (26,72%), Murcia (23,96%), Cantabria (23,20%), Canarias (23,17%) y Valencia (23,05%). Los incrementos que más se alejan de la media son los que presentan Baleares (una subida de tan sólo el 18,43%), La Rioja (20,54%) y Castilla y León (20,64%).

Como el PIB nominal creció en dicho periodo el 23,13%, la mayor parte de las CCAA resultan acreedoras de la garantía sanitaria. Esta asciende en 2002 a 208,8 millones de euros, de los que 40,1 millones corresponden a Castilla y León, 36,8 millones a Galicia, 35,4 millones a Cataluña y 24,3 a Baleares. A estas cuatro comu-

nidades se las asigna el 65% del total, siendo el porcentaje más alto el de Castilla y León, con el 19%.

En el año 2003, según los datos del **cuadro 36**, las CCAA en general vuelven a necesitar la garantía sanitaria dado que el índice de aumento de la financiación asignada a la sanidad con respecto al año base es del 31,45%, algo inferior al incremento del PIB nominal, del 31,84%.

También se observa una considerable dispersión en los resultados que presentan las distintas CCAA. El índice más bajo es el de Baleares, un 27,38% e inmediatamente después aparecen igualadas Castilla y León y Galicia, con el 28,73%. Por debajo de la media están también Asturias (28,77%), Extremadura (29,51%), La Rioja (30,34%), Aragón (30,40%) y Cataluña (30,94%). La Comunidad de Madrid es la que, presenta un índice más elevado (35,22%) en la financiación sanitaria proporcionada por el Modelo. Crecimientos menores, pero superiores a la media, presenta Murcia (33,30%), Valencia (32,40%), Cantabria (32,06%). Las restantes Comunidades presentan valores más centrados.

La comparación de índices con el del PIB nominal genera el derecho a la garantía sanitaria a la mayoría de las CCAA. Galicia recibirá por este concepto 54 millones de euros, Castilla y León, 50 millones, y Cataluña, 36 millones. Entre las tres acreditan el 62% del total, siendo la participación relativa de la Comunidad de Castilla y León del 22%.

Por último, en el año 2004, la garantía sanitaria ha ascendido a 592,8 millones de €, lo que ha supuesto multiplicar por el 264,56% la cantidad del año anterior. El aumento de la financiación sanitaria con respecto al año base 1999 es del 39,35%, inferior al incremento del PIB nominal, que ha resultado del 41,43% en dicho periodo. Solo dos Comunidades, la de Madrid y la de Murcia, no precisan dicha garantía al lograr unos incrementos del 44,64% y del 42,83%, respectivamente, en relación con dicho año base, mientras que en el año 2003 fueron cinco las que lograron incrementos de financiación sanitaria superiores al del PIB.

Como muestra el **cuadro 37**, la dispersión en los incrementos de la financiación sanitaria es muy amplia entre las distintas CCAA, como ya ocurría en años anteriores. El aumento menor lo tienen las Comunidades de Baleares (33,94%), Asturias (34%), Castilla y León (35,26%), Galicia (35,26%) y Extremadura (35,56%). En valores absolutos, los mayores montantes de garantía sanitaria los perciben Galicia (107 millones de €), Castilla y León (99 millones de €), Cataluña (73 millones de €) y Andalucía (65 millones de €). Entre estas cuatro Comunidades acumulan el 58% del total, siendo el porcentaje percibido por Castilla y León el 16,70%.

¿Cabe concluir del anterior análisis que el problema que plantea la financiación de la sanidad, siendo importante, está convenientemente controlado y hasta cierto

punto, solucionado en el actual Modelo de Financiación, gracias a la garantía prevista en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 21/2001? La realidad resulta mucho más compleja. Y, como concluiremos después de un breve examen, la respuesta a dicha pregunta será negativa. Independientemente de lo que está ocurriendo en nuestro país en los últimos años, lo cierto es que el gasto sanitario presenta en general una clara tendencia al crecimiento. Las razones que explican esta dinámica son variadas:

- La universalización de la cobertura sanitaria.
- Los cambios en la morbilidad, por el aumento de enfermedades crónicas.
- El envejecimiento de la población.
- La reciente demanda de servicios sanitarios, en cantidad y calidad, que presenta una elasticidad renta claramente superior a la unidad.
- El continuo avance tecnológico asociado a la salud, con técnicas más complejas y más costosas.
- El aumento de los precios de los gastos de oferta de la provisión sanitaria.
- La acción conjunta de todos estos factores explican el creciente peso del gasto sanitario medido en términos de PIB.

6.2.2 El informe del Grupo de Trabajo de Análisis del Gasto Sanitario, de julio de 2005

Las consideraciones que se formulan a continuación se basan en el análisis del contenido del "Informe del Grupo de Trabajo de Análisis del gasto sanitario", de Julio de 2005. Este Grupo de Trabajo, creado a raíz de la primera Conferencia de Presidentes, del Gobierno de España y de los Gobiernos de las CCAA, celebrada el 28 de octubre de 2004, tenía como objetivo el analizar el gasto sanitario en el periodo 1999-2003.

Aunque el resultado plasmado en el Informe es parcial, dado que el análisis es en gran medida descriptivo, no incorpora un estudio de eficiencia y eficacia, no formula conclusiones y sí unas recomendaciones de la Presidencia del Grupo sobre racionalización del gasto sanitario, que son cuestionadas por algunos de los representantes de las CCAA, quienes también cuestionan parte de la metodología de análisis utilizada, con todo se trata de un trabajo empírico importante que conviene estudiar y que debería continuarse en años siguientes.

Para el objeto del presente trabajo, teniendo en cuenta que la asunción de competencias sanitarias por todas las CCAA se logra durante el año 2002, la principal limitación está en que los datos del gasto sanitario de 2002 y 2003 no son suficientemente representativos, como para formular conclusiones definitivas

sobre su dinámica. En particular, si se compara con la dinámica de su financiación. Por lo tanto, las observaciones que se formulan tienen un carácter limitado y provisional.

En el Informe se resaltan algunos indicadores que muestran la importancia absoluta y relativa del gasto sanitario español. El gasto sanitario público en el año 2003 alcanzó la cifra de 42.626 millones de euros, lo que representa el 5,72% del PIB. Este índice está algo por debajo del que presentan los demás países desarrollados, pero debe resaltarse que el ritmo de crecimiento anual viene siendo más elevado en España. En el periodo 1999-2003, ha evolucionado a una tasa anual media del 8,61% (del 11,31% en 2003), por encima del crecimiento del PIB nominal, que ha aumentado al ritmo del 7,13% anual en dicho quinquenio.

El 90,67 % de dicho gasto es gestionado por las Comunidades Autónomas, y su crecimiento anual medio ($TAM_{2003/1999}$) ha sido del 9,01%, con significativas diferencias entre CCAA, como se muestran en la columna 3ª del cuadro 46. La importancia relativa de este gasto para las Comunidades es enorme, dado que supone de media el 37,62 % del gasto total.

La presupuestación de 2003 ha supuesto un importante salto cuantitativo que sin duda obedece en parte a la reciente asunción de competencias sanitarias por parte de las diez Comunidades del artículo 143. Por ello, deberán analizarse los datos de los siguientes ejercicios en que el comportamiento del gasto sanitario estará más de acuerdo con su evolución tendencial, para contrastar los resultados provisionales.

Con el citado criterio de provisionalidad se ha elaborado el **cuadro 47**, cruzando datos numéricos del gasto sanitario que figuran en el Informe del Grupo de Trabajo, con los datos de la liquidación definitiva de la financiación “asignada” a la sanidad en los años 2002 y 2003.

En las dos primeras columnas de este **cuadro 47** se recogen los datos del gasto sanitario consolidado⁶⁹ de los años 2002 y 2003 (cuadro de la pág. 16 del Informe). En la 3ª y 4ª, la financiación sanitaria proporcionada en dichos años por el Modelo de Financiación, incluida la garantía sanitaria (datos en los **cuadros 35, 36 y 37**). Las siguientes columnas comparan en términos absolutos y relativos los gastos consolidados y su financiación del sistema.

La conclusión es evidente, el sistema no genera una suficiente cobertura para financiar la sanidad. Aproximadamente alcanza el 90% de las necesidades mostradas vía presupuestación y reconocimiento de deudas.

⁶⁹ Según se expone en el Informe del Grupo de Trabajo de Sanidad, es el presupuestado menos las deudas extrapresupuestarias del año anterior más las deudas extrapresupuestarias del año considerado.

Esta tensión financiera se plasma en la propia presupuestación de las CCAA, en que las consignaciones de gasto sanitario superan ampliamente a los recursos teóricos asignados a las mismas y desde luego es desbordada en la liquidación, donde la existencia de deudas no contabilizadas es una muestra adicional del déficit existente.

La realidad es que el gasto sanitario crece más que el PIB, hasta dos puntos por encima, como resaltan varias CCAA en sus comunicaciones sobre el Informe final del Grupo de Trabajo de análisis del gasto sanitario. Todas constatan que la garantía establecida en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 21/2001 no cubre la suficiencia dinámica de este tipo de gastos. Lo ocurrido era previsible, porque la evidencia empírica, que proporcionan diversos estudios realizados en el ámbito de la OCDE, confirma que la elasticidad renta de la demanda de servicios sanitarios es superior a la unidad. Además, en este período ha tenido una especial incidencia el rápido aumento de la población protegida.

En el Informe del Grupo de Trabajo (pág.150) se recoge una tabla en la que se descompone el crecimiento del gasto sanitario entre 1999 y 2003. La tasa anual media de incremento, del 9,01%, obedece a diversos factores explicativos:

- un 21,3% del citado crecimiento depende de la evolución demográfica,
- un 46%, del factor precios, y
- el 37,7% restante, está causado por el incremento de la prestación real media por persona.

En la evolución del gasto sanitario, dado su peso cuantitativo y las tasas de su crecimiento, se encuentra la principal causa explicativa de las debilidades mostradas por el actual Modelo de financiación. Éste contiene una cierta dosis de flexibilidad, con factores que propician su adaptación dinámica, pero no han resultado suficientes. Por ejemplo, es cierto que el fuerte aumento de la población hace dispararse las necesidades de gasto, lo que parecería romper el equilibrio del modelo de financiación, pero, simultáneamente, dicho aumento poblacional se ve acompañado, porque de él también se deriva, de un incremento de la capacidad fiscal: aumentarán los ingresos de IRPF y de los impuestos indirectos, dado que se incrementarán los índices de consumo. Pero la crisis financiera es real.

Se ha intentado dar una solución parcial a este problema, lo que pone en cuestión la lógica completa del Modelo de 2002. Pero valorar esta vía implica ya entrar a analizar las líneas u opciones de reforma del Modelo, objeto tratado en el siguiente capítulo.

7. LINEAS DE REFORMA DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y POSIBLES REPERCUSIONES PARA CASTILLA Y LEÓN

7.1 Reforma parcial del modelo u opción por un nuevo modelo

El Modelo de financiación de 2002, regulado en la Ley 21/2001, que tenía vocación de permanencia indefinida, se ha visto cuestionado, desde dentro, por la crisis originada por la evolución del gasto sanitario, y desde fuera, por el desencadenamiento del proceso de reformas estatutarias, básicamente centrado en la propuesta de nuevo Estatuto de Cataluña.

Ante el primer problema, el Gobierno ha reaccionado arbitrando una discutible solución parcial, que podría calificarse de alpinismo de otero. Ante el segundo, verdadero huracán de la política nacional, está intentando dirigir su incontenible fuerza, pero ya queda claro en este momento que los diques de la LOFCA y de la Ley 21/2001 han quedado definitivamente rotos, aunque aún se intenta contener las aguas en el embalse de la Constitución.

7.1.1 La falsa respuesta al problema del déficit sanitario

A) EL PROBLEMA DEL DÉFICIT SANITARIO

Como ya se ha resaltado en el capítulo anterior, el problema de la financiación de la sanidad es real. Las liquidaciones de 2002 y 2003 confirman a las CCAA en sus previsiones sobre el comportamiento del gasto sanitario y su financiación.

Ya en Julio de 2004, la Generalitat de Cataluña instó al Gobierno nacional a subir los impuestos sobre el alcohol y el tabaco como medida de urgencia para costear la sanidad. Incluso el grupo de expertos técnicos encargado por la Generalitat para analizar y hacer propuestas concretas para incrementar los ingresos y rebajar los gastos de la sanidad catalana, sopesaron la conveniencia de introducir el copago (1€ por consulta) como medida positiva para avanzar simultáneamente en ambas direcciones.

Miquel Vilardell, Presidente de esta Comisión de expertos, planteó la conveniencia de aplicar un “copago selectivo para prestaciones no básicas o para cuando los ciudadanos se salten los canales habituales y acudan directamente al especialista o a urgencias”, (entrevista en El País, 22 de Julio 2004).

Todas las CCAA son conscientes del problema, aunque no haya criterios unánimes para encarar la solución. Las causas del aumento del gasto sanitario son conocidas. Existe una creciente presión demográfica, el envejecimiento de la población, el encarecimiento de los tratamientos médicos, todo hace que el gasto público en sanidad tienda a crecer más que los ingresos. Además, las posibilidades de ajustes entre gastos e ingresos son mayores con 17 Administraciones gestoras que con una única Administración Central. En el capítulo anterior de este trabajo ya se han resaltado estas diferencias. Concretamente, el **cuadro 47** muestra los datos de gastos sanitarios y prueba la insuficiencia de la financiación “asignada” a los mismos en los años 2002 y 2003. La cobertura oscila alrededor del 90%, mostrando esta situación dos hechos:

- La prioridad que han mostrado todos los Gobiernos regionales por los servicios sanitarios, ya que han consignado para esta función mayores cifras que las teóricamente disponibles, según el Modelo de financiación.
- La insuficiencia de las elevadas consignaciones presupuestarias realizadas.

Este último punto, no queda claro en los datos de dicho cuadro. Los mismos, respecto al gasto sanitario, tomados del Informe de Julio de 2005 del Grupo de Trabajo sobre sanidad, reflejan los montantes reales, obtenidos a partir de las liquidaciones presupuestarias más el ajuste por las deudas acumuladas no imputadas a presupuesto existentes al principio y al final de cada año.

En general, el déficit sanitario se ha medido en las negociaciones políticas computando únicamente este tipo de deudas, este conjunto de facturas “embalsadas en los cajones”, y que, desde el punto de vista presupuestario, lo mismo que muestran un déficit real, muestran también una deficiente gestión y una falta de disciplina presupuestaria⁷⁰.

Las deudas extrapresupuestarias acumuladas por las CCAA al final de los años 2001, 2002 y 2003 totalizaban 3.757,9; 4.355,3 y 6.036,2, todas en millones de euros, con el siguiente detalle por CCAA:

⁷⁰ Conviene resaltar este aspecto porque soluciones ad hoc para hacer saneamiento de este tipo de deudas lo que provocan es un incentivo a generar mayores deudas futuras. El déficit debería medirse con criterios más objetivos.

Deudas extrapresupuestarias acumuladas a fin de ejercicio y variación neta anual (en millones de €)

Comunidades Autónomas	2001	Δ 2002	2002	Δ 2003	2003
Andalucía	1.303,2	54,7	1.357,9	200,4	1.558,3
Aragón	0,0	0,0	0,0	43,4	43,4
Asturias	35,2	31,4	66,6	62,4	129,0
Baleares	2,4	40,0	42,4	54,0	96,4
Canarias	53,6	- 5,0	48,6	136,3	184,9
Cantabria	20,7	- 1,6	19,1	14,2	33,3
Castilla La Mancha	0,0	0,0	0,0	71,1	71,1
Castilla y León	0,0	0,0	0,0	150,4	150,4
Cataluña	1.530,9	238,8	1.769,7	406,2	2.175,9
Extremadura	0,0	14,4	14,4	25,9	40,3
Galicia	168,2	- 74,4	93,8	124,3	218,1
La Rioja	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Madrid	0,0	125,0	125,0	98,6	223,6
Murcia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Comunidad Valenciana	643,7	174,0	817,7	293,9	1.111,6
TOTALES	3.757,9	597,3	4.355,2	1.681,1	6.036,3

Fuente: Cuadros de las págs. 7 y 8 del Informe del Grupo de Trabajo sobre Sanidad, julio 2005

Se comprueba en estos datos:

- Que las CCAA del art. 151, que ya tenían transferida y gestionaban la sanidad antes de 2002, tienen un importante volumen de deudas extrapresupuestarias.
- Que las CCAA del art. 143 han entrado en la misma senda desde el año 2002, en que asumen las competencias sanitarias.
- Que en el año 2003, los datos se multiplican para todas, aunque tres Comunidades, Cataluña, Andalucía y Valencia absorben el 80% del total.

B) LA SOLUCIÓN ARBITRADA POR EL GOBIERNO CENTRAL

La demanda de la Generalitat se ve apoyada por otros gobiernos autónomos. Todos presionan para que el déficit sanitario se cubra vía Presupuestos Generales del Estado. El Ministro de Economía y Hacienda, Sr. Solbes, propone un pacto de

Estado para la financiación de la Sanidad, admitiendo que varias Comunidades no pueden financiar su gasto sanitario, dado que disponen de un margen muy estrecho para mejorar sus ingresos (El PAIS, 22 de septiembre de 2004). En esta línea, el Secretario de Estado de Hacienda, Sr. Fernández Ordóñez, anuncia en Barcelona (19 de octubre de 2004) un gran pacto para paliar los problemas de financiación de la sanidad pública, similar al Pacto de Toledo (pensiones). Según el Secretario de Estado, “la sanidad es competencia de las CCAA, pero el Gobierno va a actuar no sólo por razones de solidaridad, sino porque en su día la transferencia no estuvo acompañada de capacidad para incrementar los ingresos tributarios a medida que se producen aumentos del volumen de gastos” (El País, 20 de octubre de 2004).

El tema se convierte en el único punto del orden del día previsto para la II Conferencia de Presidentes, a celebrar en la sede del Senado el 10 de septiembre de 2005.

La propuesta inicial del Gobierno se basa en dos ejes, poner más dinero en los Presupuestos Generales del Estado y, en paralelo, hacer que las CCAA suban los impuestos a sus ciudadanos. El compromiso del Ejecutivo central se concreta en unas mejores aportaciones, de 500 millones de € anuales, a consignar en los Presupuestos de 2006 y 2007. Simultáneamente se subirán los impuestos sobre alcoholes, un 10%, y sobre tabacos, un 5%, lo que dada la cesión parcial a las CCAA originará unos mayores ingresos para éstas de 126,4 millones de €.

Las CCAA deberán ejercer su corresponsabilidad aplicando su capacidad para imponer tributos a sus ciudadanos. Por una parte, la mayoría de las CCAA no ha hecho uso de la capacidad de imponer el denominado céntimo sanitario (un recargo de hasta 2,4 céntimos de € por litro de gasolina) en el impuesto de ventas minoristas de hidrocarburos. Tan solo lo han aplicado Baleares, Cataluña, Galicia, Madrid y Comunidad Valenciana. Su plena aplicación proporcionará a las arcas autonómicas 696 millones de euros adicionales. Además, el Gobierno contempla aumentar la capacidad tributaria cedida a las CCAA en dos tributos: duplicar el céntimo sanitario, hasta alcanzar los 4,8 céntimos por litro, lo que supondría 819 millones de euros adicionales, y establecer un recargo de dos puntos en el impuesto sobre la electricidad, ya cedido a las CCAA, que permitiría recaudar otros 321 millones de euros.

Este ofrecimiento del Gobierno central a las CCAA, de la cesión de una mayor capacidad para incrementar los impuestos, no es bien acogido por ellas. Las Comunidades gobernadas por el Partido Popular hacen bloque ante lo que consideran un chantaje de subir los impuestos si quieren recibir más fondos del Estado para cubrir el déficit sanitario. Tampoco las Comunidades con gobiernos socialistas están muy entusiasmadas con estas medidas.

El Gobierno amenaza con retirar su oferta, recordando que las competencias sanitarias están todas en manos de las CCAA y que, por tanto, el gasto sanitario y su

déficit son responsabilidad de las mismas, aunque deja entrever que existe algún margen para mejorarla. Al final, en la II Conferencia de Presidentes, celebrada el 10 de septiembre, se aprueba una nueva propuesta, en parte planteada en el Consejo de Política Fiscal y Financiera del 7 de septiembre, y que incluso deberá volver a dicho Consejo para su concreción final y ser aceptada posteriormente por las Comisiones Mixtas de transferencias de las CCAA.

La propuesta hecha en la Conferencia de Presidentes, esquematizada, es la siguiente:

- **Aportación del Estado a las CCAA**

	Millones de €
- Transferencia con cargo a los PGE	500,00
- Plan de calidad e igualdad del Sistema Nacional de Salud	50,00
- Fondo de cohesión sanitaria	45,00
- Fondo de insularidad	55,00
- Fondo para mantener la garantía sanitaria	500,00
- Convenio de asistencia a residentes extranjeros	200,00
- Fondo para atención de accidentes laborales no cubiertos con mutuas	100,00
- Incremento de los impuestos cedidos sobre alcoholes y tabaco	227,00
Total	1.677,00

- **Capacidad normativa cedida a las Comunidades Autónomas:** recargo en el impuesto sobre electricidad, y “céntimo” sanitario en el impuesto de venta minorista de hidrocarburos, con un potencial estimado en 1.838,1 millones de €.

Además, el Estado anticipará más fondos a las CCAA a cuenta de la liquidación final de tributos cedidos y participados y del Fondo de Suficiencia.

El 13 de Septiembre de 2005 se vuelve a reunir el Consejo de Política Fiscal y Financiera y se aprueba por mayoría, con la abstención de las Comunidades gobernadas por el PP, el sistema de nueva financiación sanitaria. En esta reunión quedan más concretados los criterios de reparto. Los 500 millones adicionales a consignar en los Presupuestos serán asignados al parecer con los criterios del Modelo general de financiación de la Ley 21/2001, es decir, un 75% en función de la población protegida, un 24,5% en función de la población mayor de 65 años y un 0,5 % en función de la insularidad. La distribución por CCAA es la siguiente (en millones de €):

Andalucía	91,1
Aragón	16,2
Asturias	14,5
Baleares	12,0
Canarias	24,0
Cantabria	7,1
Castilla-La Mancha	23,7
Castilla y León	33,0
Cataluña	85,8
Extremadura	13,6
Galicia	36,1
La Rioja	3,7
Madrid	68,0
Murcia	15,2
Comunidad Valenciana	56,1
TOTAL	500,0

El Fondo de la garantía sanitaria se aplicará lógicamente con las reglas del sistema de 2002. Este Fondo, según la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 21/2001, solo tenía una vigencia de tres años, hasta el 2004. Con el nuevo acuerdo se amplía dos años más, plazo en que se prevé estará diseñado un nuevo modelo de financiación. En todo caso, su cuantía dependerá de su liquidación, por lo que la previsión hecha de los 500 € no es significativa. Ante la crítica de los gobiernos populares de que este Fondo no llegue a agotarse⁷¹ tanto Solbes como Sevilla, Ministros presentes en la reunión del Consejo, garantizan que los excedentes se utilizarán en todo caso en la sanidad, ampliando otros fondos (El País, 14 Septiembre de 2005).

La distribución de los restantes Fondos queda más opaca y en todo caso rompe la lógica asignativa pactada en el sistema de 2002.

⁷¹ En el momento de estas negociaciones se conocían las garantías sanitarias de 2002 y 2003, que sólo habían ascendido a 208,8 millones de € y 224,1 millones de €, respectivamente. Hasta julio de 2006, en que se ha practicado la liquidación del ejercicio 2004, no se ha conocido la garantía sanitaria de dicho año, que ha alcanzado ya 592,8 millones de €.

C) CRÍTICA A LA SOLUCIÓN DADA AL DÉFICIT SANITARIO

¿Cómo cabe valorar el nuevo escenario de la financiación sanitaria? Aunque los titulares de prensa han hablado de un nuevo modelo de financiación sanitaria, está claro que tanto el Gobierno como las CCAA son conscientes de que se trata de un mero retoque, de unas medidas urgentes adoptadas para paliar el déficit sanitario⁷². Se ha tratado de la coronación de un pequeño otero, aunque vistos los pertrechos y los escenarios: una sesión de la Conferencia de Presidentes, dos Consejos de Política Fiscal y Financiera, múltiples reuniones de las Comisiones Mixtas de Transferencias..., todo parecía llevar hacia otras cimas más ambiciosas.

La valoración global que debe hacerse, desde la óptica de lo ya concretado en el presente trabajo, es claramente negativa.

- Negativa, porque altera el “cuánto” global del bloque de necesidades sanitarias, introduciendo diversos “Fondos” marginales que desfiguran el Fondo General del Modelo de 2002. La realidad en 2003 de este Fondo General explica una financiación sanitaria de 30.949 millones de €. Los nuevos “Fondos”, destinados al plan de calidad e igualdad, a la cohesión sanitaria, a la insularidad (que por cierto ya estaba contemplada como variable asignativa en el Fondo General, con una ponderación del 0,5%), el de asistencia a residentes extranjeros y el de atención de accidentes laborales no cubiertos por las mutuas, no representan más que el 1,45% de los fondos asignados a la sanidad de las Comunidades Autónomas.
- Negativa, porque altera las reglas de la estimación de las necesidades de gasto sanitario de cada una de las CCAA, basadas en la ya citada ponderación de la población protegida, de la población envejecida y de la insularidad. Las reglas asignativas de dichos Fondos adicionales resultan bastante opacas y dan la sensación de constituir meras soluciones “*ad hoc*” para atender necesidades puntuales de algunas Comunidades Autónomas.
- Negativa, porque altera la lógica de la instrumentación financiera articulada en el modelo del 2002. Ésta pivota sobre dos bases: la cesión de rendimientos de tributos cedidos y participados y el cierre a través de la nivelación del Fondo de Suficiencia. Ahora se introducen mayores recursos efectivos a través del aumento impositivo aprobado en alcoholes y tabaco (RDL 12/2005, de 16 de septiembre), estimados en la propuesta inicial en

⁷² El RDL 12/2005, de 16 de Septiembre, por el que se incrementa la fiscalidad que grava el consumo de bebidas alcohólicas y de tabaco, se denomina: de “determinadas urgentes en materia de financiación sanitaria”.

126,4 millones de € y en la definitiva en 227 millones, pero el resto de fondos parece revestir la naturaleza de subvenciones condicionadas, muy diferentes a la general e incondicionada que representa el Fondo de Suficiencia.

Se introduce además un nefasto precedente, que no por habitual no deba ser rechazado: el presionar a la Administración Central para cubrir enteramente los déficits sanitarios, sin aceptar por principio el ejercicio de la capacidad fiscal cedida. Los “planes de saneamiento” serían la solución, cuando lo que al final producen es un agravamiento del problema.

- Negativa, porque no establece unas reglas claras de suficiencia dinámica. ¿Cómo van a evolucionar estos fondos en 2006, 2007 y en años sucesivos? Parece que en todo caso la solución será temporal y el nuevo Modelo de financiación previsto para el 2007 volverá a replantear todo el problema de la financiación sanitaria.

La conclusión que cabe formular es contundente. La solución arbitrada, que como único elemento positivo instrumenta mayores recursos para la sanidad, ha multiplicado los riesgos futuros buscando múltiples soluciones inconexas. Lo lógico hubiera sido una negociación más general del siguiente tipo:

- Estimación “normada” del crecimiento del gasto sanitario de las CCAA, que como se sabe supera el crecimiento del PIB, pero no tiene por qué coincidir con los gastos presupuestados o los gastos reales (con las deudas extrapresupuestarias) de las CCAA.
- Valoración de los excedentes generados por el sistema fiscal tanto para el Estado como para las CCAA.
- Negociación de un marco de cofinanciación más suficiente y corresponsable de la sanidad, definido en función del comportamiento dinámico de las necesidades sanitarias y de la capacidad fiscal del conjunto del sistema (incluido, como se ha señalado, el estatal).

7.1.2 La opción bilateral: la propuesta catalana de reforma de su Estatuto

A) LO INEVITABLE DE LAS REFORMAS ESTATUTARIAS

Desde mayo hasta mediados de Septiembre de 2004, el Presidente del Gobierno, Rodríguez Zapatero, realizó una doble ronda de conversaciones con todos los presidentes autonómicos y todos los líderes políticos, y, fruto de las mismas, parece consolidarse como el asunto central de la legislatura la reforma de la Constitución

y la reforma de algunos (o todos) los Estatutos de Autonomía. Los veinticinco años transcurridos parecen alentar el deseo de reforma.

Un año antes, el 30 de agosto de 2003, el Consejo Territorial del PSOE formuló la denominada “declaración de Santillana del Mar”, partidaria de estas reformas, al considerar que, siendo el proceso inevitable, al haberlo ya anunciado las Comunidades de Cataluña y Andalucía, era necesario encauzarlo.

El Partido Popular, el 17 de Septiembre de 2004, en San Millán de la Cogolla, formuló una declaración con su postura respecto a estas propuestas de reforma. Los límites fijados por este partido eran el respeto escrupuloso de la Constitución y el deseo de que nazcan del consenso de todos.

Sin embargo, todo el mundo es consciente de que el proceso puede resultar tremendamente conflictivo. Además, las reglas de la reforma, que exigen una mayoría cualificada de dos tercios para reformar la Constitución, mientras que basta con la mayoría absoluta para modificar los Estatutos, va a tensionar aún más las propuestas, al incentivar la búsqueda de los límites máximos en los Estatutos, sobrepasándolos según la opinión de la mayoría de expertos constitucionalistas y entrando de lleno en franjas de inconstitucionalidad (Plan Ibarretxe y Proyecto de Estatuto Cataluña propuesto por el Gobierno tripartito o enmiendas al mismo formuladas por CIU).

B) LA FINANCIACIÓN ES UNO DE LOS PILARES DE LA REFORMA DEL ESTATUTO CATALÁN

Para el Gobierno catalán y para CIU la financiación es uno de los elementos básicos, cuando no el más importante, que debe contener el nuevo Estatuto.

El Consejero de Relaciones Institucionales del Gobierno catalán, Joan Saura, en contestación a las declaraciones de Jordi Sevilla, Ministro de Administraciones Públicas, señaló que “no haremos un Estatuto para que todo siga igual”, “si no quiere que haya más competencias ni otro sistema de financiación, ¿de qué hablamos?” (El País, 19 de marzo de 2005).

Joan Puigcercós, Secretario General de ERC, señala (El País, 5 de mayo de 2005) que el nuevo modelo de financiación propuesto por el tripartito “constituirá, sin duda alguna, la piedra angular del nuevo Estatut de Cataluña”. No se trata de una actualización, ni de una mejora del modelo actual, sino de una reforma estructural. Carlos Viver Pi-Sunyer, director del Instituto de Estudios Autonómicos de Cataluña, exvicepresidente del Tribunal Constitucional, redactor del proyecto de Estatuto, señala que desde Cataluña nunca se ha ocultado que “los objetivos perseguidos por la reforma podían resumirse en dos: obtener más poder político y mejorar la financiación” (El País, 6 de mayo de 2005). El Presidente Maragall, en un discurso insti-

tucional hecho con motivo de los 500 días de gobierno, señala en esos días que su ambicioso plan social está condicionado por la mejora de la financiación.

En un artículo publicado en El País el 13 de mayo de 2005, Joan Saura, en contestación a la pregunta con que lo titula, “¿Qué quiere Cataluña?”, contesta que “la respuesta es muy sencilla: Cataluña quiere más poder político y más recursos económicos”, “el rico y diverso tejido asociativo de Cataluña se ha manifestado con inusual unanimidad de acuerdo con la necesidad de incrementar el autogobierno y de conseguir un mejor y más justo sistema de financiación”.

Y el Presidente Maragall, en un largo artículo publicado en El País el 28 de Agosto de 2005, señala que “Cataluña hace su Estatuto no para provocar ni para refocilarse en una derrota para algunos previsible, sino para entrar con buen pie en el siglo XXI, el de la mejora del autogobierno y la financiación de Cataluña en una España federal”.

Con la reforma del Estatuto se pretende introducir seis grandes modificaciones en la norma de 1979:

- Una mejor precisión y salvaguarda de las competencias de la Generalitat.
- Un catálogo de derechos y deberes sociales.
- La descentralización de la Administración de Justicia.
- La mejora de la financiación.
- El refuerzo de los mecanismos de participación de Cataluña en los órganos del Estado.
- La regulación de las relaciones exteriores de la Generalitat, en particular, en su participación en la Unión Europea.

Se pretende establecer un modelo de financiación similar al foral, tanto en su diseño y, sobre todo, aunque paulatinamente, en sus resultados.

Con el “blindaje” de las competencias se quiere evitar que resulten como hasta el presente “laminadas” por las leyes de bases estatales o por las competencias exclusivas genéricas del Estado de carácter horizontal, como la ordenación económica general u otras. Para ello, se definen exhaustivamente con una concreción muy detallista las competencias exclusivas, compartidas y las ejecutivas.

Según el Gobierno central (El País, 29 de agosto de 2005), “el problema del Estatuto Catalán, en su actual redacción, es que no se limita a profundizar en su autogobierno, sino que redefine el modelo territorial de España al condicionar el Modelo de financiación autonómica y el competencial de todo el Estado”.

C) EL MODELO DEL GOBIERNO TRIPARTITO Y LA POSTURA DE LAS RESTANTES FUERZAS POLÍTICAS

Los puntos más importantes relativos al nuevo Modelo de financiación que el Gobierno tripartito quiere incluir en el Estatuto se presentan en Barcelona el 28 del Abril de 2005. Su contenido se basa en los principios recogidos en el pacto del Tinell que permitió su constitución. Según Antoni Castels, del PSC, Consejero de Economía y principal inspirador de su contenido, Joseph Huguet, de ERC, Consejero de Comercio, y Joan Saura, de ICV, Consejero de Relaciones Institucionales, con el nuevo sistema de financiación de la Generalitat se pretende eliminar el déficit fiscal catalán en un plazo de 15 años, equiparando la capacidad de financiación de Cataluña con la que tienen las Comunidades forales. La estructura del modelo contiene en los siguientes elementos:

- Creación de una Agencia Tributaria catalana que recaudará todos los impuestos “soportados” en Cataluña, es decir, los cedidos, los compartidos y los no cedidos, incluido el Impuesto de Sociedades. La Agencia actuará en coordinación con la del Estado.
- La Generalitat aumentará la capacidad normativa sobre todos los impuestos soportados en Cataluña, pudiendo fijar los elementos esenciales de la relación tributaria.
- Se cederá como máximo al Estado un 50% de la recaudación, en un doble concepto:
 - > Una cuota por los gastos que realiza el Estado en Cataluña, correspondiente, a las competencias no transferidas a la Generalitat.
 - > Una cuota de solidaridad con las restantes Comunidades Autónomas.
- Se incluye en una Disposición Adicional del Proyecto de Estatuto la mejora de las inversiones estatales en Cataluña, que tenderán a equipararse a la participación relativa del PIB catalán con respecto al del Estado.
- Se crea la Comisión mixta de Relaciones Fiscales y Financieros, con amplias competencias en materia de financiación, lo que refuerza el modelo buscado de relación bilateral Generalitat-Estado.

El Gobierno catalán es consciente de que su propuesta dinamita el Modelo de financiación vigente desde el año 2002. De hecho, la Generalitat hace un llamamiento a la movilización política y social de la población para “enterrar” el actual sistema y para conseguir la suficiente fuerza para la negociación con el Gobierno central. Desde Cataluña se insiste en que el modelo propuesto respeta la Constitución y se aproxima al modelo alemán.

La respuesta en Cataluña y en el resto de España es inmediata. Para Convergencia i Unió (CIU), la propuesta resulta insuficiente. Su propio modelo se aproxima más claramente al del concierto foral, aunque introduciendo la cuota de solidaridad, determinada por Cataluña. Para el Partido Popular catalán, la propuesta del tripartito resulta inconstitucional y rompe el espacio fiscal común. La postura del Gobierno central es contraria a la propuesta catalana, contraria a vincular su financiación al déficit fiscal, definido éste a través de las balanzas fiscales, contraria a la Agencia Tributaria catalana como única administración tributaria, contraria a la concreción de un Modelo dentro del Estatuto, que sólo debería contener los principios generales de la financiación, contraria a que la solidaridad la determinen las Comunidades Autónomas fijando límites en sus Estatutos, contraria a que el Modelo se fije bilateralmente con cada Comunidad, cuando debe aprobarse multilateralmente por todas en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Por su parte, todas las Comunidades gobernadas por el PP, pero también las de gobierno socialista, muestran un rotundo rechazo al modelo propuesto (el Mundo, 29 de abril de 2005).

D) INFORME DEL CONSEJO CONSULTIVO CATALÁN. ADAPTACIÓN DE LA PROPUESTA Y APROBACIÓN DEL ESTATUTO POR EL PARLAMENTO CATALÁN

El Consejo Consultivo de la Generalitat presentó su dictamen (dictamen nº 269) sobre el Proyecto de Estatuto ante el Parlamento catalán el 5 de septiembre de 2005. Aunque dicho dictamen no resulta vinculante, la voluntad del tripartito es respetarlo totalmente para desvanecer la crítica de inconstitucionalidad. El Consejo considera que no resultan constitucionales 19 artículos y, además, otros 39 presentan dudas de interpretación. En concreto, en lo que se refiere a la Financiación, de los diez artículos que integran este capítulo estatutario dos son considerados inconstitucionales y otro presenta problemas de redacción:

- El Estatuto no puede fijar un porcentaje máximo que Cataluña aportará al Estado (tope fijado en el Proyecto, el 50%).
- El Estatuto no puede atribuir a la Generalitat la (toda) capacidad normativa sobre todos los impuestos soportados en Cataluña, lo que significa una competencia exclusiva sobre ellos, dado que se trata de una competencia compartida.

El Consejo señala que debe aclararse la relación de coordinación entre la Agencia Tributaria catalana y la del Estado.

En general, según este dictamen, el Modelo de financiación diseñado por el tripartito encajaría en el marco constitucional introduciendo unas pocas modificaciones. Por ejemplo, para salvar la atribución de la totalidad de las competencias normativas tributarias bastaría con eliminar el artículo "la".

En cambio, las dieciséis enmiendas formuladas por CIU al Modelo de financiación, a través de las cuales los nacionalistas quieren introducir su propia propuesta, son consideradas inconstitucionales en el Dictamen. El modelo CIU es básicamente el modelo foral.

La Generalitat decide asumir el dictamen del Consejo consultivo e introduce modificaciones que, según Castells, "no alteran ni la filosofía ni la esencia del modelo". CIU mantiene el pulso amenazando con votar en contra de la propuesta del tripartito lo que debilitaría la posición catalana en la negociación del Estatuto en las Cortes. La aproximación se produce en los tres últimos días previos a la votación final del Estatuto. Mas (CIU) presiona para incorporar al Estatuto el concierto económico y está próximo a arrastrar a ERC detrás de su propuesta, lo que hubiera sido el fracaso del Estatuto. Al final, el Gobierno catalán y Convergencia y Unió alcanzan un acuerdo in extremis el 29 de septiembre, por el que CIU renuncia al concierto económico y, a cambio, se aceptan parte de sus propuestas buscando en el Estatuto una fórmula de blindaje de la financiación de la Generalitat.

El 30 de septiembre de 2005, el Estatuto de Cataluña es aprobado por el Parlamento catalán como Proposición de Ley Orgánica, con 120 votos a favor frente a 15 en contra.

E) EL MODELO DE FINANCIACIÓN CONTENIDO EN LA PROPOSICIÓN DE LEY ORGÁNICA (NUEVO ESTATUTO APROBADO POR EL PARLAMENTO CATALÁN)

El modelo de financiación de Cataluña se regula en el Título VI del Estatuto, denominado "De la financiación de la Generalitat y la aportación catalana a la Hacienda del Estado", fundamentalmente en su Capítulo I, de la Hacienda de la Generalitat (arts. 202 a 214), dado que los Capítulos II y III tratan del Presupuesto de la Generalitat y de la Hacienda de los Gobiernos locales. También tienen relación directa con esta materia la mitad de las Disposiciones Adicionales (3ª, 4ª, 5ª, 6ª, 7ª y 8ª) y las cinco Disposiciones Finales.

En resumen, el Modelo aprobado por el Parlamento de Cataluña comprende los siguientes elementos fundamentales:

- La Generalitat tiene capacidad normativa y responsabilidad fiscal sobre todos y cada uno de los impuestos estatales soportados en Cataluña (art. 204.2), que tienen todos ellos la consideración de cedidos (art. 203.3.b).
- Corresponde a la Generalitat la gestión, recaudación, liquidación e inspección de todos los tributos estatales soportados en Cataluña (art. 204.4).
- La gestión, recaudación, liquidación e inspección de todos los impuestos soportados en Cataluña (estatales cedidos y propios) corresponde a la

Agencia Tributaria de Cataluña, que colaborará con la Agencia Tributaria del Estado (art. 205).

- La aportación catalana a la Hacienda del Estado estará integrado por la aportación a los gastos del Estado (arts. 208, 210 y 214) y la aportación a la solidaridad y a los mecanismos de nivelación, a fin de que todas las Comunidades pueden prestar a sus ciudadanos los servicios públicos a un nivel similar, siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar (arts. 209, 210 y 214).
- Los criterios a seguir para establecer la aportación a la solidaridad y a los mecanismos de nivelación son los siguientes (art. 210):
 - “a) Los recursos aportados o recibidos por la Generalitat a esta solidaridad deben establecerse atendiendo a sus necesidades de gasto y capacidad fiscal, determinada con relación a la media de las CCAA y con el grado de progresividad que se establezca.
 - b) Los criterios de equidad medidos en términos de población relativa y los criterios de eficiencia económica medidos en términos de producto interior bruto y de esfuerzo fiscal relativos.
 - c) El mayor esfuerzo fiscal eventualmente llevado a cabo por los ciudadanos de Cataluña, calculado a partir de la diferencia entre los impuestos soportados en Cataluña y el promedio de las CCAA, debe traducirse en una mayor capacidad financiera y unos mayores ingresos para la Generalitat, dentro de los márgenes que se determinen. Para calcular el esfuerzo fiscal, debe tenerse en cuenta el conjunto de precios privados por servicios públicos ya soportado en Cataluña.
 - d) La aplicación de los mecanismos de nivelación no puede alterar en ningún caso la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per cápita entre las CCAA antes de la nivelación.
 - e) El resultado de los mecanismos de solidaridad debe ser evaluado quinquenalmente para verificar sus efectos”.
- De acuerdo con el principio de lealtad institucional, el Estado debe garantizar la suficiencia de recursos de la Hacienda de la Generalitat en los supuestos de que las disposiciones generales aprobadas por el Estado impliquen un incremento de las necesidades de gasto o una disminución de la capacidad fiscal de la Generalitat (art. 213).
- Las relaciones fiscales y financieras entre el Estado y la Generalitat se negociarán, determinarán y evaluarán bilateralmente por la Comisión mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat, que debe cre-

arse en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor del nuevo Estatuto (arts. 202.3; 214 y Disposición Final Cuarta).

- La inversión en infraestructuras del Estado en Cataluña debe tender a equipararse progresivamente a la participación relativa del PIB de Cataluña con relación al PIB del Estado, teniendo en cuenta la compensación por los déficits acumulados (Disposición Adicional Sexta).
- El nuevo modelo debe permitir la reducción de déficit fiscal de Cataluña con el Estado, hasta su equiparación en el plazo de diez años al que tienen los territorios de nivel de renta relativa similar en otros países de la Unión Europea (Disposición Adicional Séptima) y, en el plazo de quince años, equiparar la financiación por habitante con la obtenida en aplicación de los sistemas forales de concierto y convenio (Disposición Adicional Octava).
- Por último, en caso de conflicto normativo con la legislación del Estado, se debe aplicar lo establecido en el Estatuto en virtud de los principios de proximidad y subsidiariedad.

F) LA LEY ORGÁNICA 6/2006, DE 19 DE JULIO, DE REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA

¿Qué tratamiento han dado las Cortes Generales a este Proyecto de Ley?

En la tramitación legislativa en el Congreso de los Diputados, las enmiendas del Grupo Parlamentario Popular, relativas una a la totalidad del Título VI, de la financiación, y las demás, a las diversas Disposiciones Adicionales y Finales, son todas de supresión. La justificación de tan radical propuesta se argumenta resaltando los aspectos que, a juicio de dicho grupo político, resultan inconstitucionales. La conclusión es contundente, debe volverse en esta materia a la redacción del Estatuto de 1979.

El Grupo Parlamentario Socialista dedica a la financiación su enmienda 15. Después de describir la preocupación de las instituciones autonómicas catalanas por los problemas de insuficiencia de recursos y de excesiva dependencia financiera del Estado y de la necesidad de incrementar su capacidad normativa, el Grupo Socialista considera que la pretensión del Estatuto en materia financiera es la subsanación de tales deficiencias pero que el proyecto debe ser profundamente modificado, "para darle una mejor cabida en el marco constitucional y dotarlo de una mayor racionalidad económica, estabilidad y transparencia". Prácticamente todos los artículos se ven afectados por dicha enmienda.

El texto fijado por la Comisión Constitucional y aprobado por el Pleno del Congreso el día 30 de marzo de 2006 ha cambiado aspectos sustanciales del Proyecto pre-

sentado por el Parlamento catalán, significativamente en el ámbito de la financiación (Título VI). El Senado ha aprobado el texto recibido del Congreso en su sesión de 10 de mayo de 2006. El largo proceso ha culminado con el referéndum celebrado en Cataluña el 18 de junio, en el que la reforma estatutaria ha sido aceptada con un porcentaje de votos positivos del 73,9%, habiendo existido una fuerte abstención, que ha alcanzado el 50,59%, y, definitivamente, con la publicación en el Boletín Oficial del Estado el día 20 de julio de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma de Estatuto de Autonomía de Cataluña, que ha entrado en vigor el 9 de agosto de 2006.

A continuación, brevemente, se señalan los puntos más significativos del articulado del Estatuto catalán referido a la financiación de la Generalitat, tal como han quedado recogidos en dicha Ley Orgánica, y se ponen en relación con la redacción que aparecía en el Proyecto, lo que permite apreciar el importante cambio producido.

- Las relaciones de orden tributario y financiero entre el Estado y la Generalitat se regulan no solo por la Constitución y el Estatuto, sino también por la LOFCA (art. 201.1). El anterior art. 202 establecía que las citadas relaciones venían reguladas por el Estatuto, en el marco de lo establecido por la Constitución.
- Entre los recursos de la hacienda de la Generalitat ya no figura “el rendimiento de todos los tributos estatales soportados en Cataluña, que tienen la consideración de cedidos” (anterior art. 203.3 b), sino “el rendimiento de los tributos estatales cedidos” (art. 202.3.b)).
- Frente a la atribución de capacidad normativa a la Generalitat sobre todos y cada uno de los impuestos estatales soportados en Cataluña, en el marco de las competencias del Estado y de la Unión Europea (anterior art. 204.2), en el texto actual solo la tiene sobre los tributos cedidos totalmente y, en su caso, sobre los cedidos parcialmente (art. 203).
- Existen dos espacios fiscales separados, el estatal y el autonómico. La gestión, recaudación, liquidación e inspección de los tributos propios, de los tributos cedidos totalmente y, en la medida que se le atribuyan, de los cedidos parcialmente corresponde a la Generalitat (art. 203), mientras que en el texto previo figuraban dichas funciones sobre los impuestos propios y sobre todos los tributos estatales soportados en Cataluña (anterior art. 204.4). Dichas funciones iban a ser realizadas en exclusiva por la Agencia Tributaria de Cataluña (art. 205) y en el texto nuevo se prevé la actuación de las dos Agencias, la catalana y la estatal, en el ámbito territorial de Cataluña, cada una con su campo propio (art. 204), aunque se establece, en el plazo de dos años, la constitución de un Consorcio paritario entre ambas Agencias para la gestión integrada e integral de la materia tributaria de ambas Administraciones.

Como señala el nuevo texto (art. 204,2 *in fine*), dicho Consorcio podrá transformarse en la Administración Tributaria en Cataluña.

- Desaparece el “cupo solidario” previsto en los artículos 207, 208, 209 y 210 del texto anterior, en los que se regulaban la aportación catalana para sufragar los gastos de Estado y la aportación a la solidaridad y a los mecanismos de nivelación junto con los criterios a tener en cuenta para su respectiva determinación (anterior art. 210). La nueva redacción, plasmada en el art. 206, cambia totalmente la lógica del modelo propuesto, será la Generalitat la que participará en el rendimiento de los tributos estatales cedidos, en los porcentajes que se establezcan (porcentaje que se recogen en las Disposiciones Adicionales).

Los criterios establecidos en dicho art. 206 para determinar los mecanismos de nivelación y solidaridad tienen una formulación bastante genérica, pero esta misma circunstancia hace difícil su interpretación. Por ejemplo, el apartado 3 de dicho artículo señala que “los recursos financieros de que disponga la Generalitat podrán ajustarse para que el sistema estatal de financiación disponga de recursos suficientes para garantizar la nivelación y solidaridad a las demás Comunidades Autónomas con el fin de que los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del estado del bienestar prestados por los diferentes gobiernos autonómicos puedan alcanzar niveles similares en el conjunto del Estado, siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar”. El análisis de ese texto hace surgir muchas dudas y puede condicionar enormemente el futuro modelo de financiación aplicable a todas las CCAA. De su redacción parecen deducirse:

- > La capacidad fiscal asumida por la Generalitat, propia y cedida por el Estado, va a ser superior a sus necesidades y ello motivará los ajustes –la Generalitat entregará recursos al Estado– para garantizar la nivelación y solidaridad a las demás CCAA.
- > Dicha nivelación y solidaridad que hasta ahora ha sido instrumentada a través de la Participación en los ingresos del Estado o Fondo de Suficiencia actual, cuya naturaleza es general e incondicionada, parece limitarse a los que el art. 15 de la LOFCA define como servicios públicos fundamentales, lo que tal lleve a un diseño de subvenciones finalistas y condicionadas. En el presente trabajo se ha resaltado la importancia cuantitativa y cualitativa de la PIE (art. 13 de la LOFCA) frente al fracaso total e inoperancia de las asignaciones de nivelación de servicios públicos (art.15 de la LOFCA). Una solución de este tipo haría peligrar totalmente la autonomía financiera de las CCAA con menor capacidad fiscal.

- Se establecen en el art. 206 los criterios para determinar los recursos financieros de la Generalitat, que en términos generales no se alejan de la lógica del actual modelo de financiación: dicho nivel de recursos “se basará en criterios de necesidades de gasto y teniendo en cuenta su capacidad fiscal”. “Debe tenerse en cuenta, como variable básica para determinar las necesidades de gasto... la población, rectificada por los costes diferenciales y por variables demográficas, en particular, por un factor de corrección que será función del porcentaje de población inmigrante. Asimismo, deben tenerse en cuenta la densidad de población, la dimensión de los núcleos urbanos y la población en situación de exclusión social”.
- Se mantiene la exigencia de que la aplicación de los mecanismos de nivelación no puede alterar en ningún caso la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per cápita entre las CCAA antes de la nivelación (anterior art. 210), fijando ahora al Estado la obligación de garantizar su consecución (art. 206.5). Esto supone establecer una restricción externa a la política autónoma de solidaridad que compete en exclusiva al Estado.
- Se mantiene la obligación de revisar quinquenalmente el sistema de financiación (anterior art. 212, nuevo art. 208), que la LOFCA en la redacción anterior a la Ley 7/2001 establecía, pero solo como posibilidad.
- La aplicación del principio de lealtad institucional que en el anterior art. 213 era de dirección única: el Estado debía ser leal con la Generalitat y para ello debía compensar los efectos de sus disposiciones generales que impliquen un incremento de gastos o una disminución de ingresos para la Comunidad, pasa a ser de referencia recíproca. Se deberá valorar el impacto financiero, positivo o negativo, que las disposiciones generales aprobadas por el Estado tengan sobre la Generalitat o las aprobadas por la Generalitat tengan sobre el Estado, para establecer los mecanismos de ajuste necesarios (art. 209).
- Se mantiene la amplia regulación de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales, como órgano bilateral de relación entre la Administración del Estado y la Generalitat, pero adaptando sus funciones al nuevo contenido del articulado.
- Desaparecen la preferencia atribuida al Estatuto en el anterior art. 202.4 en el caso de conflicto normativo con la legislación del Estado, lo mismo que la referencia expresa que en dicho artículo se haría al principio de bilateralidad.
- Cambia significativamente el contenido de las Disposiciones Adicionales y Finales. Desaparecen las referencias expresas a la equiparación en diez y quince años a las regiones en similar situación de otros países de la Unión

Europea y a las Comunidades Forales, respectivamente, que establecían las Disposiciones Adicionales Séptima y Octava.

- Desaparece la mención a la compensación financiera a percibir por las insuficiencias producidas por los anteriores sistemas de financiación (anterior Disposición Final 1ª).
- Se mantiene el compromiso de inversiones estatales en infraestructuras en la proporción que supone su producto interior bruto, aunque con dos modificaciones: se excluye previamente el Fondo de Compensación Interterritorial y el acuerdo se limita a un periodo de siete años.
- Al modificarse la lógica del Modelo, basada no en la atribución total de todos los tributos soportados en Cataluña, sino en la cesión parcial, se introducen unas Disposiciones Adicionales nuevas, relativas a las cuantías y condiciones de la cesión (Séptima a Décimoprimeras):
 - > Se enumeran los tributos cedidos totalmente y aquellos cuya cesión solo es parcial (IRPF, IVA e Impuestos Especiales sobre Fabricación).
 - > Los porcentajes de cesión son 50% en IRPF e IVA y 58% en los Impuestos Especiales de Hidrocarburos, Tabacos y Alcoholes.
 - > La atribución de los rendimientos se mantiene como en el Modelo actual, en el IRPF, en función de la residencia habitual de los contribuyentes, y, en los Impuestos indirectos, en función de índices de consumo.
 - > Se propone el aumento competencias normativas en el IRPF y se atribuyen competencias normativas sobre el IVA en las operaciones en fase minorista, en el marco de la competencia y de la normativa de la Unión Europea.

De todo lo expuesto se deduce, a modo de resumen:

- 1º. La nueva normativa sobre financiación de la Generalitat catalana recogida en la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Cataluña va a exigir la modificación de la LOFCA y del actual modelo de financiación establecido en la Ley 21/2001.
- 2º. El texto resultante de la tramitación parlamentaria en las Cortes Generales ha encauzado las pretensiones de los políticos catalanes, claramente decantadas hacia el modelo foral, hacia un modelo más acorde con la lógica anterior del régimen de financiación general previsto en la Constitución y en la LOFCA.

- 3º. El nuevo Modelo de financiación a aprobar en el plazo de dos años (Disposición Final Primera del Estatuto) deberá ser negociado multilateralmente en el marco del Consejo de Política Fiscal y Financiera y aprobado por las respectivas Comisiones Mixtas Estado-Comunidad Autónoma, pero la concreta regulación de las Leyes Orgánicas estatutarias, en particular del Estatuto de Cataluña, ya ha dibujado el nuevo marco financiero, lo que no resulta en absoluto respetuoso con la naturaleza multilateral del Estado autonómico y menos con la lógica federal que viene predicada por los políticos catalanes.

7.2 Consideraciones generales sobre las Líneas de Reforma del Modelo de Financiación desde la perspectiva de la Comunidad de Castilla y León

En el presente trabajo se reproducen las habituales fases del análisis y de la acción humanos, que consisten, primero, en descubrir la realidad, segundo, interpretar los datos más relevantes de la misma y, tercero, prescribir o formular las líneas de acción que lleven a mejorar la situación existente.

Así, en capítulos anteriores se han expuesto y valorado los diversos Modelos de financiación autonómica hasta llegar al actual. El proceso evolutivo y la situación actual, a pesar de los problemas surgidos y aún existentes deben ser calificados como ampliamente positivos. El Estado autonómico ha funcionado. España ha sido capaz de efectuar una verdadera revolución en su organización política pasando de un régimen centralista a otro profundamente descentralizado. Es cierto que la descentralización de las competencias de gasto ha sido mucho más profunda que la de los correspondientes ingresos. Pero también es cierto que no es razonable romper un sistema fiscal por los positivos efectos que genera para el conjunto del país, con lo cual las posibilidades descentralizadoras de los recursos financieros se reducen considerablemente.

Los Modelos, a medida que precisaban de un conjunto creciente de recursos con que financiar el volumen cada vez más ampliado de gasto público autonómico, han avanzado en la senda de una mayor autonomía financiera, que se manifiesta tanto en los distintos instrumentos fiscales puestos a disposición de las CCAA, como en las mayores capacidades normativas cedidas.

Por otra parte, la nivelación efectuada por el Gobierno Central se ha definido siempre con el objetivo de cubrir la diferencia entre las necesidades de gasto estimadas de las Comunidades Autónomas y su capacidad fiscal. Las insuficiencias mostradas

no derivan de este marco nivelador, sino de que tal vez los elementos tomados en consideración: estimación de necesidades de gasto y de capacidades fiscales, no están bien determinados o bien, que su propia dinámica temporal rompe su equilibrio inicial.

No procede acabar este trabajo con la pretensión de formular unas conclusiones definitivas en relación con la valoración del actual Modelo (del cual no se conocen aún suficientes datos en su aplicación temporal) ni tampoco de proponer un nuevo Modelo de financiación. Sin embargo, sí conviene exponer algunas consideraciones que pueden servir de guía en la próxima negociación técnica y, sobre todo, política de la financiación autonómica. Dichas consideraciones tienen la pretensión de generalidad, sin embargo, conviene explicitar los juicios de valor implícitos en ellas. El autor del presente trabajo que las formula analiza la financiación autonómica desde su propia realidad existencial que se concreta en la Comunidad de Castilla y León. Por ello se explicita en el título de esta sección la perspectiva regional con que se formulan.

- **Primera:** La reforma del Modelo de financiación debe buscar una profundización en la realización efectiva y simultánea de los tres principios básicos establecidos en el art. 156 de la Constitución: autonomía financiera, solidaridad y coordinación. Parece que la maximización de cualquiera de ellos pone en peligro la consecución de los restantes, pero la experiencia pasada ha demostrado que se pueden mantener los equilibrios armónicos entre los tres. Para el próximo futuro este es un objetivo irrenunciable. Se debe conseguir un Modelo con más autonomía, más solidaridad y más coordinado.

La autonomía financiera debe ser máxima, de modo que prácticamente desaparezca la necesidad de instrumentar nivelaciones verticales. Es decir, se debe buscar una cesión de tributos o un modelo de tributos compartidos que permita a las CCAA que disponen de mayor capacidad fiscal financiarse íntegramente con dichas fuentes “devueltas”.

El Modelo actual ya ha pretendido alcanzar esta cota de autofinanciación y con la aprobación del nuevo Estatuto de Cataluña, cuando se realice y aplique la cesión prevista en sus Disposiciones Adicionales (50%, en IRPF e IVA, y 58%, en los Impuestos Especiales de Fabricación) serán más las Comunidades que logren su financiación total con dichos recursos: Madrid y Baleares (que ya están en esta situación con el modelo actual) y se les añadirán Cataluña (como se deduce de la simulación hecha en los **cuadros 50 y 51** del apéndice estadístico) y posiblemente la Comunidad Valenciana, Aragón y alguna más. Además, se debe estudiar la posible ampliación de la cesión de competencias normativas.

La solidaridad se manifiesta a través de la nivelación de capacidades fiscales garantizada por el Estado mediante el instrumento de la Participación en los Ingresos Generales o Fondo de Suficiencia, si se mantiene la denominación actual. Mientras esta nivelación se calcule por diferencia entre las necesidades de gasto y la capacidad fiscal, la suficiencia solidaria puede conseguirse simultáneamente con la ampliación de la autonomía financiera. Evidentemente, la veracidad última de esta proposición dependerá de cómo se determinen dichos elementos, de necesidades y de capacidad.

La coordinación puede verse amenazada si se potencia excesivamente la autonomía financiera hasta llegar a la parcelación total y separada de la gestión tributaria, pero puede reforzarse si se articulan sistemas de gestión compartida.

- **Segunda:** La financiación autonómica debe ser considerada una de las cuestiones básicas del Estado. Al tratarse de una cuestión de Estado, la consecución y mantenimiento del consenso entre todas las fuerzas políticas y todos los actores fiscales, Estado y Comunidades Autónomas, deben ser valorados como un activo fundamental. Es evidente que en los procesos de negociación de la reforma de la financiación cada Comunidad Autónoma defiende sus específicos intereses y busca maximizar los recursos obtenidos, pero también es necesario que todas y cada una de ellas sean conscientes de que el óptimo exige un modelo multilateral y armónico. El Gobierno central debe impulsar tales soluciones consensuadas.

El consenso debe lograrse sobre el núcleo definidor del modelo de financiación, en especial constituido por el criterio de equidad a aplicar en el sistema de nivelación, de modo que cada Gobierno regional pueda provisionar a sus ciudadanos un nivel similar de bienes y servicios públicos.

La introducción en los modelos de apéndices con soluciones “*ad hoc*” para facilitar la aceptación de algunas Comunidades Autónomas aunque aparentemente aproximan el acuerdo, introducen inestabilidad y complejidad en el diseño, lo que al final pone en cuestión la base del consenso. En esta línea tampoco son aceptables alternativas bilaterales consignadas en los Estatutos de Autonomía del tipo de reconocimiento de hipotéticas “deudas históricas” o de asignaciones particulares de inversiones estatales...

Como tema de Estado es toda la financiación pública, de los tres niveles de Hacienda: Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales. Casi siempre se relega a un segundo plano (por no decir, al último) el tema de la financiación local, pero es evidente que los modelos de financiación de los tres niveles de Hacienda deben estar coordinados y responder a un marco general común.

- **Tercera:** La solidaridad no sólo ni principalmente es de desarrollo, sobre todo debe ser y muy potente de suficiencia solidaria, para posibilitar que todas las CCAA puedan lograr un nivel similar de provisión de bienes y servicios públicos, supuesto un mismo esfuerzo fiscal.

La solidaridad de desarrollo se instrumenta a través del FCI exigido por el art. 158.2 de la Constitución. Con este fondo de inversión se pretende corregir los desequilibrios autonómicos interterritoriales de renta, producción y riqueza. Actualmente este Fondo constituye un mero apéndice de los Fondos europeos arbitrados para el desarrollo y la cohesión (principalmente, Fondo FEDER y Fondo de Cohesión). La disminución de estos recursos externos, que en el caso de varias CCAA (entre ellas, Castilla y León) va a ser radical al perder su condición de "regiones objetivo uno" en el nuevo escenario presupuestario 2007-2013, exige que en España se vuelva a redefinir el FCI como instrumento autónomo de política regional, dándole más peso cuantitativo y modificando los espacios geográficos de aplicación.

La solidaridad de suficiencia o sistema de nivelación para lograr una similar provisión de servicios públicos, instrumentada con la PIE o el Fondo de Suficiencia es la que verdaderamente posibilita el funcionamiento armónico del Estado autonómico. Permite que cada Comunidad decida libremente, en condiciones de igualdad financiera originaria, dadas para un mismo esfuerzo fiscal, los gastos públicos que mejor se adaptan a los deseos y preferencias de sus ciudadanos.

Las asignaciones de nivelación previstas en el art. 15 de la LOFCA deben ser consideradas marginales y extraordinarias de modo que se apliquen cuando la nivelación ordinaria del Fondo de Suficiencia no logre el equilibrio o se produzcan situaciones que alteren en el tiempo el equilibrio logrado. De todos modos, su carácter excepcional no debe identificarse con el suceso vacío o su manifiesta imposibilidad de aplicación, como ocurre con su definición en el Modelo actual.

En el Proyecto de Estatuto catalán se ha propuesto un cambio total en la definición del modelo nivelador. La nivelación iba a ser definida por las CCAA "donantes", no por el Gobierno central. El texto definitivo de la Ley (L.O. 6/2006, de 19 de julio), tal como ha resultado aprobado por el Congreso de Diputados, vuelve al modelo anterior, quedando el Estado como responsable y garante de dicha nivelación, pero perduran en su articulado expresiones y reglas que pueden limitar mucho el margen de actuación del Gobierno Central. Entre ellas, se apuntan dos:

- > El que la nivelación no sea general, como aquí se expone, sino limitada a los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales (art. 206.3 del Proyecto de Estatuto), y
- > La regla de que no se alterará en ningún caso la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per cápita (art. 206.5).

Como la ampliación de la capacidad normativa en el IRPF, IVA e Impuestos Especiales va a generar, previsiblemente, un exceso de financiación con respecto a las necesidades de gasto que se pacten políticamente para esta Comunidad, será necesario establecer un “cupo” o Fondo de Suficiencia negativo que revierta al Estado para posibilitar la nivelación general.

En los cuadros 50 y 51 se ha hecho una simulación ucrónica de cómo hubiera sido la liquidación de los ejercicios 2003 y 2004 con una instrumentación financiera distinta: 50% IRPF, 50% IVA, 58% Impuestos Especiales de Fabricación (nuevos porcentajes de cesión establecidos en la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma de Estatuto de autonomía de Cataluña), y Fondo de Suficiencia, calculado éste como diferencia hasta totalizar el volumen de recursos conseguido realmente por las CCAA en dichos años con los porcentajes cedidos del actual Modelo. Se deduce de dichos cuadros que la nivelación es posible, pero que para articularla algunas CCAA (Madrid, Cataluña y Baleares) deberán aportar un volumen cuantioso de recursos al Estado. ¿Tendrá fuerza el Gobierno central para mantener estas obligaciones? En todo caso las CCAA deberán estar atentas en este punto a la configuración que se de a la nivelación o suficiencia solidaria en el futuro Modelo.

Por otra parte, es también aquí, en la configuración de la solidaridad ordinaria o nivelación de capacidades fiscales para la provisión de servicios públicos, donde se produce la rotura de efectos financieros entre el modelo LOFCA y el Modelo Foral, como muy bien han expuesto los políticos catalanes tanto del Gobierno tripartito como de CIU, al proponer su “concierto solidario”. Precisamente en su voluntad de hacer una aportación al Estado para dotar los mecanismos de nivelación han basado su argumentación de que el Modelo propuesto para Cataluña no era el foral. El art. 209 del Proyecto de Estatuto aprobado por el Parlamento de Cataluña decía expresamente: “La Generalitat contribuye a la solidaridad con las demás Comunidades Autónomas, a fin de que los servicios prestados por los diferentes gobiernos autónomos a sus ciudadanos puedan alcanzar niveles similares siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar...”.

De esta constatación surge la siguiente consideración:

- **Cuarta:** En paralelo con la reforma del Modelo LOFCA de financiación se debe proceder a la reforma del Modelo Foral, manteniendo su estructura en respeto a lo establecido en la Disposición Adicional Primera de la Constitución, pero considerando que los fondos de nivelación ordinaria que articula el Estado a través del art. 13 de la LOFCA, y que se apoyan en el art. 158.1 de la Constitución, en la parte que se cuantifiquen como correspondiente a la nivelación horizontal o solidaria, no mera “devolución” de capacidad fiscal, constituyen una verdadera carga general del Estado no asumida por la Comunidad Autónoma, que se deberá tener en cuenta para la cuantificación del cupo. La propuesta es clara: siguiendo la formulación catalana, el cupo vasco y navarro debe ser “solidario”. El art. 52 de la Ley 12/2002, de 23 de mayo, del Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País vasco, no incluye dicho concepto como carga estatal, pero es evidente que lo es.

Esta consideración técnica no es políticamente convenientemente en estos momentos, pero debe afirmarse con rotundidad que mientras no se encuentre una confluencia en los resultados entre ambos sistemas, el común o regulado por la LOFCA y el Foral, aquel siempre resultará inestable. Tan importante como el respeto de la citada Disposición Adicional de la Constitución es el cumplimiento de lo establecido en el art. 138.2, según el cual: “Las diferencias entre los Estatutos de las distintas CCAA no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales”.

- **Quinta:** La determinación de las necesidades de gasto para poder alcanzar un nivel similar de provisión de bienes y servicios públicos en todas las CCAA, en el supuesto de aplicar el mismo esfuerzo fiscal, constituye el primer problema fundamental de la concreción del nuevo Modelo de financiación, dado que constituye uno de los referentes de la nivelación.

Deberían determinarse los costes de los servicios públicos regionales⁷³, pero no parece posible alcanzar esta meta deseable en el corto plazo de uno o dos años que son los fijados para la reforma del Modelo de financiación (Disposición Final Primera de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña). Por otra parte, dicha labor exige fijar previamente una metodología que no es fácil sea consensuada.

⁷³ Como propone José V. Sevilla en su obra publicada en 2005: *Financiación Autonómica: Problemas y Propuestas*. Exlibris Ediciones, S.L., Madrid. Cita en pág. 54 y siguientes.

Por ello, la opción realista es buscar una estimación de dichas necesidades a partir de variables de aproximación, como se ha venido haciendo en los sucesivos Modelos desde 1987. Las variables utilizadas en el actual Modelo para determinar las necesidades de los tres bloques de gastos son razonables, aunque deberán ser ajustadas para aproximar más el cálculo. Es evidente que la población es una primera variable que sirve para medir las necesidades. También es evidente que repartir recursos en función de la población ya es solidario. Pero el resultado de igualar la financiación per cápita no garantiza que todas las CCAA puedan realizar una provisión de servicios públicos a un nivel similar. Esto es así porque existen necesidades especiales o costes de provisión diferenciales que hacen alejar del óptimo de equidad buscado (la interior igualación en la provisión de servicios públicos) el simple reparto per cápita.

Es evidente, por ejemplo, que en el caso de la Comunidad de Castilla y León debe exigirse una ponderación significativa a otras variables como el envejecimiento de la población y la dispersión. Los gastos sanitarios y, en general, todos los sociales, se disparan a medida que envejece la población. Los estudios empíricos hechos en varios países europeos sobre los gastos sanitarios estiman un índice de 3,5 cuando la población es mayor de 65 años. Por otra parte, la extensión superficial, la dispersión poblacional, la proporción de población en núcleos rurales encarecen en general los costes de provisión de todos los servicios públicos.

Una fundamentación complementaria de la necesidad de introducir variables distintas a la población es la distinción entre costes fijos y variables. Los primeros se disparan en situaciones de baja densidad poblacional o de excesivo peso de la población en ámbito rural.

- **Sexta:** La capacidad fiscal cedida debe ser máxima dentro de las limitaciones apuntadas y su cuantificación sirve para establecer la nivelación o suficiencia estática en el momento base en que se pacta el Modelo.

Pero la capacidad fiscal cedida tiene un componente dinámico propio que debe ser tenido en cuenta para articular la suficiencia dinámica o, cuando menos, para revisar periódicamente (quinquenalmente, según el Proyecto de Estatuto Catalán) la nivelación. En los diversos Modelos aplicados se ha considerado que la propia dinámica de los recursos garantiza automáticamente la igualación de los ingresos con las necesidades de gastos que obedecen a su propia dinámica evolutiva, y que, en todo caso, los resultados a nivel de ingresos, conseguidos en los sucesivos periodos, dependen únicamente de la gestión tributaria que realiza cada Comunidad.

Debe insistirse en que los resultados dinámicos dependen de tres factores:

- > de la evolución de la propia capacidad fiscal
- > de la gestión tributaria efectuada
- > del esfuerzo fiscal realizado, en función de cómo se ejerzan las competencias normativas sobre dicho campo fiscal cedido.

En las revisiones periódicas de la nivelación de suficiencia, el Estado debería tener en cuenta las distintas dinámicas de las capacidades fiscales cedidas. Esto puede resultar complejo e incluso podría desincentivar la gestión tributaria, pero si se logran aislar los tres componentes que influyen en la dinámica de la capacidad fiscal y ponderar parcialmente solo el primero los ajustes en la nivelación serían más adecuados.

- **Séptima:** La distinta capacidad fiscal se ha venido presentando erróneamente como mayor esfuerzo fiscal, argumentándose que quien más paga es que hace un mayor esfuerzo fiscal y ello debería tenerse en cuenta a su favor en la asignación de recursos.

En esta línea estaba la redacción (que ya no aparece en el texto aprobado y publicado como Ley Orgánica 6/2006) del art. 210 del Proyecto de Estatuto catalán, cuando fijaba como uno de los criterios para calcular la aportación a la Hacienda del Estado en su componente de solidaridad, “el mayor esfuerzo fiscal eventualmente llevado a cabo por los ciudadanos de Cataluña, calculado a partir de la diferencia entre los impuestos soportados en Cataluña y el promedio de las Comunidades autónomas”, que “debe traducirse en una mayor capacidad financiera y unos mayores ingresos para la Generalidad, dentro de los márgenes que se determinen”. Esta formulación podría definirse como un nuevo género de “idola” en la terminología de Bacon, que origina un error de consecuencias prácticas importantes para la financiación autonómica.

Como señala Jose V. Sevilla, “si aceptamos que, por definición, la estructura fiscal que se decide en el Parlamento está configurada de forma tal que representa el mismo esfuerzo para todos los ciudadanos, esta conclusión va de suyo”. Se refiere a que “La recaudación obtenida por este conjunto de instrumentos en cada Comunidad Autónoma, sin hacer uso de sus capacidades normativas, sería la expresión clara de su **capacidad fiscal** y podría decirse que su aplicación comporta el mismo esfuerzo fiscal para todos los ciudadanos”⁷⁴.

⁷⁴ Jose V. Sevilla (2005): Op.Cit. pág. 38

Una sublimación radical de este argumento lleva a la tesis del déficit fiscal basado en el resultado mostrado por las **Balanzas Fiscales**. Toda la reforma propuesta por el Gobierno Catalán y exigida ampliada por CIU parte de una tesis muy simple. Cataluña tiene unos recursos insuficientes para financiarse, deducida esta conclusión no de un análisis de las necesidades de gasto y de las capacidades fiscales cedidas, lo que evidentemente puede argumentarse y, en su caso, demostrarse, sino de un razonamiento tautológico: que la Balanza Fiscal de Cataluña es negativa, que existe un déficit fiscal que debe corregirse.

Las Balanzas Fiscales son un instrumento de información económica que se utiliza para explicitar los flujos fiscales de ingresos y gastos que tienen lugar entre una región y el país en un periodo de tiempo determinado. Estos flujos dan lugar a un saldo fiscal que, tomado como ámbito espacial el de una Comunidad Autónoma, mediría la diferencia entre los beneficios obtenidos y los costes (impuestos) soportados por los ciudadanos con relación al Gobierno central. La posición no puede ser más que la de contribuyente neta (cuando agregados los pagos en concepto de impuestos y los gastos públicos recibidos por los ciudadanos suman más aquellos que éstos y, por tanto, su Comunidad resulta con saldo negativo o presenta déficit fiscal) o la de beneficiaria neta (en la situación inversa, en que el saldo sería positivo y la Comunidad tendría superávit fiscal).

Respecto a las Balanzas lo primero que hay que señalar es que sus resultados dependen de los criterios metodológicos que se adopten para imputar los ingresos y gastos públicos, existiendo por tanto tantos saldos fiscales como métodos se apliquen en su determinación.

Los ingresos públicos parece que se corresponden con los pagos de los contribuyentes a la Administración tributaria, pero esto no es más que una simplificación errónea. En el caso de los impuestos personales sobre la renta y el patrimonio no existe mayor problema en aceptar tal imputación, pero en el caso de los impuestos indirectos se produce con carácter general el fenómeno de la traslación. El Impuesto sobre el valor añadido y los Impuestos especiales ingresados en Hacienda por el vendedor se repercuten al comprador a lo largo de todas las fases del proceso productivo. Por tanto, quien realmente soporta el impuesto es el consumidor final. En la confección de las balanzas fiscales se deberá tener en cuenta este hecho. En el caso del Impuesto de sociedades, la imputación territorial de los ingresos es mucho más discutible: ¿Sobre quién incide realmente este impuesto?, ¿sobre los accionistas, que verán mermados sus beneficios?, ¿sobre los trabajadores y

restantes factores de producción, que a consecuencia del mismo verán reducidas sus retribuciones?, o ¿sobre los consumidores finales, que soportarán mayores precios de venta?. Para la elaboración de las balanzas habrá que pactar los criterios de imputación.

En los gastos, las dificultades para fijar un criterio de asignación territorial se multiplican. De hecho existen dos alternativas:

- > Aplicar el enfoque del flujo monetario, que consiste en atribuir el gasto a la Comunidad en que se materializa el gasto, donde se realiza el empleo de personal y de bienes y servicios públicos y donde se ejecutan las inversiones (que no tiene por qué coincidir con el lugar donde se efectúa el pago, la salida material de fondos, que en muchos casos puede estar centralizada).
- > Utilizar el enfoque del flujo de beneficio, es decir, asignar el gasto a la Comunidad donde reside el beneficiario que ve cubiertas sus necesidades con dicho gasto público, independientemente de donde se haya realizado éste.

En 2005 (17 de mayo), en el debate sobre el estado de la Nación, se aceptó una propuesta de Esquerra Republicana de Catalunya de confeccionar y publicar las Balanzas Fiscales. Con este fin se crea en el Instituto de Estudios Fiscales del Ministerio de Economía y Hacienda un Grupo de Trabajo para la elaboración de una metodología. En el momento en que se ultima el presente documento técnico, abril de 2006, dicho trabajo metodológico está terminado y será presentado inicialmente en el Senado.

Para los políticos catalanes, las Balanzas Fiscales mostrarán de forma evidente el déficit fiscal de Cataluña (ya cuantificado en 2004 por un grupo de expertos contratado por la Generalitat en el 7,6% del PIB catalán en el período 1986-2001), lo que constituye un elemento clave para probar el exceso de solidaridad a que se ve sometida dicha Comunidad, situación que deberá ser corregida por el nuevo modelo de financiación del Proyecto de Estatuto. Pero, de nuevo se debe insistir en que dicha argumentación es discutible, porque quien paga no es Cataluña, sino los catalanes, y no en cuanto tales, sino en función de su capacidad de pago, como cualquier otro ciudadano (Felix Ovejero, en El País, 26 de junio de 2005). Evidentemente, el saldo fiscal de Cataluña, resultado de la agregación territorial de los déficits fiscales de sus ciudadanos, será negativo, lo mismo que lo será el de Madrid o el de Baleares...

Se pueden y se deben discutir los criterios de equidad que introduce el sector público central entre los ciudadanos, pero es peligroso trabajar con su mera

agregación o resultado por Comunidades Autónomas. Los patrones distributivos de la carga fiscal y del gasto público son personales y no territoriales.

En una entrevista hecha a Antoni Castells en El País, el 26 de julio de 2004, a la pregunta de “¿Cómo define la solidaridad? ¿La solidaridad debe establecerse entre ciudadanos o entre territorios?”, el Consejero de Economía y Finanzas de la Generalitat señala: “La solidaridad responde a unos criterios básicamente personales, como son que individuos con similar capacidad fiscal paguen impuestos similares, e individuos con similares necesidades recibieran iguales servicios. Pero el resultado de aplicar estos criterios da lugar a flujos fiscales entre territorios”. Bastan estas palabras para desmontar la pretensión de basar la insuficiencia financiera catalana en el saldo de las Balanzas Fiscales. Si dicha insuficiencia existe, demuéstrese vía cuantificación de las necesidades de gasto y vía estimación de las capacidades fiscales “devueltas” a la Generalitat de Catalunya, porque evidentemente el ciudadano catalán es acreedor como todos los demás a recibir un nivel similar de servicios públicos, para un esfuerzo fiscal similar.

- **Octava:** La lógica del Modelo debe basarse en la **corresponsabilidad fiscal**. El criterio de nivelación tiende a igualar las capacidades fiscales (hasta el nivel en que políticamente se pacte) y esto supone una igualdad básica de oportunidades de todas las Comunidades Autónomas para poder prestar a sus ciudadanos los bienes y servicios públicos que demanda, supuesto el mismo esfuerzo fiscal. Puesto que tal es el criterio, el corolario del mismo es evidente, si una Comunidad quiere proporcionar a sus ciudadanos niveles superiores de servicios o nuevos servicios deberá exigirles a los mismos un esfuerzo fiscal adicional. Lo que no es aceptable, porque dinamita la esencia del Modelo, es presionar al Gobierno central para que cubra los déficits derivados. Teniendo en cuenta estos argumentos se ha formulado en el apartado 7.1.1. de este trabajo una crítica radical a la solución dada al actual déficit sanitario.

Pero dentro de esta consideración debe también tenerse presente la necesidad de mantener la lealtad institucional. La redacción dada al art. 209 del Proyecto de Ley Orgánica del nuevo Estatuto de Cataluña es totalmente acertada. Las compensaciones que establezca el Estado a favor de las CCAA (o, en su caso, a la inversa) por los mayores gastos o menores ingresos que se deriven de sus disposiciones generales no atentan contra el principio de corresponsabilidad fiscal sino que lo potencian.

La corresponsabilidad fiscal de las Comunidades se muestra a través del mayor o menor esfuerzo fiscal exigido a los ciudadanos, y éste se logra con el ejercicio efectivo de las capacidades fiscales cedidas.

- **Novena:** Los pactos financieros no pueden ser más que temporales. La pretensión del Modelo actual, basado en las normas de la Ley 21/2001, de duración indefinida es imprudente amén de carente de realismo. No existe ningún país en que los problemas de Federalismo Fiscal hayan tenido una solución definitiva. Los equilibrios serán siempre temporales porque así lo exigen las propias dinámicas de los gastos e ingresos públicos cuando existen varios niveles de Gobierno. Pero si el modelo no puede ser trascendente, tampoco tiene por qué ser absolutamente contingente. No es razonable ponerle permanentemente en cuestión.

Está claro que cada modelo viene básicamente definido por cómo se determina e instrumenta la nivelación de suficiencia. El marco general de determinar ésta por la diferencia entre necesidades de gasto y capacidades fiscales "devueltas", que se viene aplicando en España, debería ser aceptado con el máximo consenso como definidor del modelo, con lo que las periódicas revisiones no supondrían un cuestionamiento de toda la financiación, sino tan solo una reevaluación de los componentes de necesidades de gastos y de capacidad fiscal que sirven para establecer la nivelación de suficiencia.

- **Décima:** El Modelo de financiación debe tener elementos que tiendan a actuar como estabilizadores automáticos en su desarrollo temporal. De hecho este es el comportamiento normal tanto de las necesidades como de las capacidades fiscales. Actualmente se insiste mucho en la obsolescencia del actual Modelo porque se basaría en unas asignaciones de variables cuantificadas en el año 1999. El hecho de que la población haya crecido de forma muy importante en estos años sería motivo suficiente para cuestionar todo el sistema. Evidentemente, puede que el crecimiento poblacional distorsione los equilibrios esperados del Modelo, pero la conclusión no puede ser tan simplista como se formula por las Comunidades más afectadas. Junto con la población también crece la capacidad fiscal, aumentarán los ingresos por IRPF y los correlacionados con el consumo, como se aprecia en la redistribución relativa de los índices de consumo que se recoge en los cuadros 38 a 44 del Apéndice Estadístico.

Lo deseable es que el diseño del modelo genere una dinámica que tienda a la estabilidad automáticamente. Esto significa que debe generar un incremento de ingresos que en parte supere el incremento del PIB, si se quiere que las Comunidades Autónomas puedan hacer frente a la evolución de los gastos sanitarios. Las revisiones periódicas del Modelo, que no su sustitución por otro, deberían servir para ajustar las desviaciones que no se autocorrijan.

APÉNDICE ESTADÍSTICO

Índice de cuadros

Cuadro 1. Participación en los ingresos del Estado en el período transitorio (1984, 1985 y 1986)	253
Cuadro 2. Participación en los ingresos del Estado en el quinquenio 1987-1991.....	254
Cuadro 3. Base definitiva (1986) para determinar el Porcentaje de Participación en los ingresos del Estado del quinquenio 1987-1991	255
Cuadro 4. Base definitiva (1990) para determinar el Porcentaje de Participación en los ingresos del Estado del quinquenio 1992-1996	256
Cuadro 5. Participación en los ingresos del Estado en el quinquenio 1992-1996.....	257
Cuadro 6. Liquidación de recursos adicionales por Participación Territorializada en el IRPF en 1994	258
Cuadro 7. Liquidación de recursos adicionales por Participación Territorializada en el IRPF en 1995	259
Cuadro 8. Liquidación de recursos adicionales por Participación Territorializada en el IRPF en 1996	260
Cuadro 9. Financiación del quinquenio 1997-2001. Valores definitivos de los instrumentos básicos del Modelo de financiación en 1997	261
Cuadro 10. Financiación del quinquenio 1997-2001. Valores definitivos de los instrumentos básicos del Modelo de financiación en 1998	262
Cuadro 11. Financiación del quinquenio 1997-2001. Valores definitivos de los instrumentos básicos del Modelo de financiación en 1999	263
Cuadro 12. Financiación del quinquenio 1997-2001. Valores definitivos de los instrumentos básicos del Modelo de financiación en 2000	264
Cuadro 13. Financiación del quinquenio 1997-2001. Valores definitivos de los instrumentos básicos del Modelo de financiación en 2001	265
Cuadro 14. Análisis de la suficiencia dinámica a través de los recursos del IRPF en 1997	266
Cuadro 15. Análisis de la suficiencia dinámica a través de los recursos del IRPF en 1998	267
Cuadro 16. Análisis de la suficiencia dinámica a través de los recursos del IRPF en 1999	268

Cuadro 17. Análisis de la suficiencia dinámica a través de los recursos del IRPF en 2000	269
Cuadro 18. Análisis de la suficiencia dinámica a través de los recursos del IRPF en 2001	270
Cuadro 19. Análisis de la suficiencia dinámica: Liquidación de la Garantía IRPF en el quinquenio 1997-2001	271
Cuadro 20. Análisis de la suficiencia dinámica: Liquidación de las restantes Garantías en el quinquenio 1997-2001	272
Cuadro 21. Medida aproximada de la corresponsabilidad fiscal y de los efectos de la reforma del IRPF en la financiación autonómica de 1997	273
Cuadro 22. Medida aproximada de la corresponsabilidad fiscal y de los efectos de la reforma del IRPF en la financiación autonómica de 1998	274
Cuadro 23. Medida aproximada de la corresponsabilidad fiscal y de los efectos de la reforma del IRPF en la financiación autonómica de 1999	275
Cuadro 24. Medida aproximada de la corresponsabilidad fiscal y de los efectos de la reforma del IRPF en la financiación autonómica de 2000	276
Cuadro 25. Medida aproximada de la corresponsabilidad fiscal y de los efectos de la reforma del IRPF en la financiación autonómica de 2001	277
Cuadro 26. Instrumentación financiera en el año 2002	278
Cuadro 27. Instrumentación financiera en el año 2003	279
Cuadro 28. Instrumentación financiera en el año 2004	280
Cuadro 29. Medida aproximada de la corresponsabilidad aplicada en el IRPF en 2002 y 2003	281
Cuadro 30. Medida aproximada de la corresponsabilidad aplicada en el IRPF en 2004	282
Cuadro 31. Evolución de los ingresos por IRPF en 2002, 2003 y 2004	283
Cuadro 32. Instrumentos financieros en 2002 y 2003 del conjunto de Comunidades Autónomas y de la Comunidad de Castilla y León	284
Cuadro 33. Instrumentos financieros en 2003 y 2004 del conjunto de Comunidades Autónomas y de la Comunidad de Castilla y León	285
Cuadro 34. Instrumentos financieros de la Comunidad de Castilla y León en 2002, 2003 y 2004	286
Cuadro 35. Determinación de la Garantía Sanitaria de 2002	287
Cuadro 36. Determinación de la Garantía Sanitaria de 2003	288
Cuadro 37. Determinación de la Garantía Sanitaria de 2004	289
Cuadro 38. Peso relativo de los índices de consumo aplicados en la liquidación a las CCAA en el Impuesto sobre el valor añadido en 2002, 2003 y 2004	290
Cuadro 39. Peso relativo de los índices de consumo aplicados en la liquidación a las CC.AA. en el Impuesto sobre Alcoholes y Bebidas derivadas en 2002, 2003 y 2004	291

Cuadro 40. Peso relativo de los índices de consumo aplicados en la liquidación a las CCAA en el Impuesto sobre Alcoholes (Productos Intermedios) en 2002, 2003 y 2004	292
Cuadro 41. Peso relativo de los índices de consumo aplicados en la liquidación a las CCAA en el Impuesto sobre la Cerveza en 2002, 2003 y 2004	293
Cuadro 42. Peso relativo de los índices de consumo aplicados en la liquidación a las CCAA en el Impuesto sobre las Labores de Tabaco en 2002, 2003 y 2004	294
Cuadro 43. Peso relativo de los índices de consumo aplicados en la liquidación a las CCAA en el Impuesto sobre Hidrocarburos en 2002, 2003 y 2004	295
Cuadro 44. Peso relativo de los índices de consumo aplicados en la liquidación a las CCAA en el Impuesto sobre la Electricidad en 2002, 2003 y 2004	296
Cuadro 45. Evolución de la población española y castellano-leonesa de 1999 a 2005 y financiación autonómica per cápita en 2002, 2003 y 2004	297
Cuadro 46. Gasto Sanitario en los ejercicios 2002 y 2003	298
Cuadro 47. Gasto Sanitario y su financiación en los ejercicios 2002 y 2003	299
Cuadro 48. Financiación de la Comunidad de Castilla y León en 2002 y 2003, comparación con los resultados calculados a índices medios.....	300
Cuadro 49. Financiación de la Comunidad de Castilla y León en 2003 y 2004, comparación con los resultados calculados a índices medios.....	301
Cuadro 50. Financiación del ejercicio 2003 en el supuesto de que se hubieran aplicado los nuevos porcentajes de cesión de tributos de la Ley Orgánica 6/2006, de reforma del Estatuto de Cataluña	302
Cuadro 51. Financiación del ejercicio 2004 en el supuesto de que se hubieran aplicado los nuevos porcentajes de cesión de tributos de la Ley Orgánica 6/2006, de reforma del Estatuto de Cataluña.....	303

Nota. La fuente de los datos de la mayor parte de los anteriores cuadros es la documentación del Ministerio de Economía y Hacienda (*Informes sobre financiación de las CCAA y Liquidaciones Definitivas de cada año*). En tan largo periodo de tiempo ha habido momentos en que el Ministerio era de Hacienda y en otros de Economía y Hacienda. Se ha optado en el presente Documento Técnico por hacer constar en todos los casos la segunda denominación.

Cuadro 1 Financiación de las Comunidades Autónomas en el período transitorio 1979-1986.
Participación en los ingresos del Estado en el período transitorio.
(Miles de pesetas)

Comunidades Autónomas		1984 PIE ₈₄	1985 PIE ₈₅	1986 PIE ₈₆
Con	Andalucía	62.235.017	107.454.517,0	143.730.336,9
competencias	Canarias	22.852.760	28.911.986,0	36.829.055,7
en Educación	Cataluña	13.932.745	21.884.649,0	75.936.817,2
	Galicia	31.978.429	46.829.364	65.511.909,9
	Comunidad Valenciana	4.531.882	17.824.143	50.790.019,0
	Subtotal	135.530.833	222.904.659	372.798.138,7
Sin	Aragón	292.001	1.883.139	6.107.410,0
competencias	Asturias	2.487.694	5.946.777	995.963,7
en Educación	Islas Baleares	1.112.676	3.793.119	510.642,0
	Cantabria	2.737.030	3.616.908	1.920.024,2
	Castilla - La Mancha	5.620.291	6.135.231	14.433.620,0
	Castilla y León	8.905.282	7.933.885	21.351.916,5
	Extremadura	1.422.530	4.574.128	8.269.527,6
	La Rioja	1.251.766	1.949.153	1.197.368,0
	Madrid	1.682.968	10.771.437	28.185.554,2
	Murcia	1.987.968	3.802.411	601.490,2
	Subtotal	27.500.206	50.406.188	83.573.516,4
	Total	163.031.039	273.310.847	456.371.655,1

Fuente: Informe sobre Financiación de las Comunidades Autónomas en 1984; Idem, idem, en 1985; Idem, idem, en 1986.
Ministerio de Economía y Hacienda

Cuadro 2 Financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1987-1991.
Participación en los ingresos del Estado en el quinquenio 1987-1991.
(Miles de pesetas)

Comunidades Autónomas	1987 PIE ₈₇	1988 PIE ₈₈	1989 PIE ₈₉	1990 PIE ₉₀	1991 PIE ₉₁
Andalucía	216.475.962	246.052.515	276.401.663,3	333.662.530	379.846.680
Canarias	55.154.305	61.696.692	69.306.620,1	83.664.550	95.052.650
Cataluña	129.732.209	131.268.105	147.459.263,5	178.792.420	206.644.850
Galicia	87.790.299	107.585.032	120.855.020,9	147.051.220	167.067.270
Comunidad Valenciana	77.782.661	83.594.171	93.905.025,9	113.629.630	129.096.470
Subtotal	566.935.436	630.196.515	707.927.593,7	856.800.350	977.707.920
Aragón	10.858.806	9.444.157	10.500.707,0	13.078.390	14.203.410
Asturias	5.530.059	4.136.972	4.599.788,5	5.765.470	6.261.420
Islas Baleares	2.859.651	1.334.620	1.483.928,6	1.848.200	2.007.180
Cantabria	4.955.688	4.491.954	4.994.483,9	6.220.520	6.755.620
Castilla - La Mancha	23.461.131	24.167.839	26.871.577,6	33.502.580	36.384.530
Castilla y León	31.866.678	33.019.657	36.713.677,8	45.929.860	49.880.820
Extremadura	15.835.884	16.757.780	18.632.529,9	23.385.340	25.396.980
La Rioja	3.025.539	2.798.053	3.111.081,0	4.065.530	4.415.250
Madrid	43.949.306	49.234.738	54.742.795,3	7.355.260	7.987.970
Murcia	4.701.909	3.616.100	4.020.644,8	5.024.230	5.456.430
Subtotal	147.044.650	149.001.870	165.671.214,4	146.175.380	158.749.610
Total	713.980.086	779.198.384	873.598.808,1	1.002.975.730	1.136.457.530

Fuente: Informes sobre Financiación de las Comunidades Autónomas en 1986, en 1987 y en 1988. Ministerio de Economía y Hacienda. Informes Económico-Financiero de las Administraciones Territoriales en 1991 y en 1992. Ministerio de Administraciones Públicas.

Cuadro 3 Financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1987-1991.
Base definitiva para determinar el Porcentaje de Participación en ingresos del Estado.
(Calculada a partir de la PIE₈₆ con los criterios del modelo del quinquenio).
(Millones de pesetas)

Comunidades Autónomas	PIE ₈₆	Subvenciones autogobierno	Subvenciones gestionadas	25 % FCI	Nuevas competencias y valoraciones	Fondos adicionales	Financiación vía porcentaje (base inicial 1987)
CCAA art. 151							
Andalucía	143.730,3	0,0	2.217,2	13.192,0	23.313,8	3.315,1	185.768,4
Canarias	36.829,1	402,9	523,8	2.250,4	6.086,1	1.238,3	47.330,6
Cataluña	75.936,8	116,1	1.706,6	3.663,9	4.787,2	25.118,8	111.329,4
Galicia	65.511,9	49,0	1.074,3	5.225,7	3.445,8	30,4	75.337,1
Comunidad Valenciana	50.790,0	338,3	1.147,2	2.917,6	2.894,5	8.661,4	66.749,0
Subtotal	372.798,1	906,3	6.669,1	27.249,6	40.527,4	38.364,0	486.514,5
CCAA art. 143							
Aragón	6.107,4	497,5	403,4	976,1	1.375,2	124,1	9.483,7
Asturias	996,0	448,8	386,8	883,4	416,3	1.698,4	4.829,7
Islas Baleares	510,6	698,6	223,2	328,3	552,9	183,9	2.497,5
Cantabria	1.920,0	428,4	191,7	384,5	595,4	808,1	4.328,1
Castilla - La Mancha	14.433,6	258,4	581,3	3.138,1	57,4	2.021,3	20.490,1
Castilla y León	21.351,9	290,8	943,1	3.899,4	1.339,6	6,4	27.831,2
Extremadura	8.269,5	517,6	395,6	3.529,8	600,2	517,8	13.830,5
La Rioja	1.197,4	431,6	104,3	144,6	198,5	566,0	2.642,4
Madrid	28.185,6	0,0	1.523,9	2.226,3	254,0	6.193,9	38.383,7
Murcia	601,5	451,8	319,5	831,5	265,1	1.637,1	4.106,5
Subtotal	83.573,5	4.023,5	5.072,8	16.342,0	5.654,6	13.757,0	128.423,4
Total	456.371,6	4.929,8	11.741,9	43.591,6	46.182,0	52.121,0	614.937,9

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes sobre Financiación de las Comunidades Autónomas en 1986 y 1987 del Ministerio de Economía y Hacienda y del Acuerdo de 7 de noviembre de 1986 del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Cuadro 4. Financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1992-1996.

Base definitiva para determinar el Porcentaje de Participación en los ingresos del Estado.
(Calculada a partir de la PIE₉₀ con los criterios del modelo del quinquenio)
(Millones de pesetas)

Comunidades Autónomas	PIE ₉₀ Quinq. 87-91	Subvenciones enseñanza	Compensación transitoria	Suma parcial	Aportación para inversión	Aportación para inversión 1/3 anual	Financiación via porcentaje (base inicial 1990)
CCAA art. 151							
Andalucía	333.662,5	30.640,8	18.194,3	382.497,6	21.976,8	7.325,6	404.474,4
Canarias	83.664,6	4.633,9	4.079,0	92.377,5	1.564,6	521,5	93.942,1
Cataluña	179.222,2	43.485,4	26.329,6	249.037,2	17.032,0	5.677,3	266.069,2
Galicia	147.051,2	9.481,1	8.099,8	164.632,1	9.519,1	3.173,0	174.151,2
Comunidad Valenciana	113.629,6	20.360,1	7.379,0	141.368,7	22.817,2	7.605,7	164.185,9
Subtotal	857.230,1	108.601,3	64.081,7	1.029.913,1	72.909,7	24.303,2	1.102.822,8
CCAA art. 143							
Aragón	13.078,4		4.536,1	17.614,5	878,8	292,9	18.493,3
Asturias	5.765,5		3.218,6	8.984,1	4.391,6	1.463,9	13.375,7
Islas Baleares	1.848,2		1.612,6	3.460,8	2.398,3	799,4	5.859,1
Cantabria	6.220,5		1.830,0	8.050,5	1.356,6	452,2	9.407,1
Castilla - La Mancha	33.502,6		4.412,8	37.915,4	4.571,8	1.523,9	42.487,2
Castilla y León	45.929,9		10.330,2	56.260,1	1.983,6	661,2	58.243,7
Extremadura	23.421,5		4.919,7	28.341,2	3.291,8	1.097,3	31.633,0
La Rioja	4.065,5		674,8	4.740,3	198,9	66,3	4.939,2
Madrid	7.355,3		12.065,5	19.420,8	9.754,7	3.251,6	29.175,5
Murcia	5.024,2		498,9	5.523,1	5.642,7	1.880,9	11.165,8
Subtotal	146.211,6		44.099,2	190.310,8	34.468,8	11.489,6	224.779,6
Total	1.003.441,7	108.601,3	108.180,9	1.220.223,9	107.378,5	35.792,8	1.327.602,4

Fuente: Elaboración a partir del Cuadro 1 del Acuerdo de 20.1.1992 del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Cuadro 5 Financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1992-1996.
Participación en los ingresos del Estado en el quinquenio 1992-1996.
(Millones de pesetas)

Comunidades Autónomas	1992 PIE ₉₂	1993 PIE ₉₃	1994 (*) PIE ₉₄	1995 (*) PIE ₉₅	1996 (*) PIE ₉₆
CCAA art. 151					
Andalucía	467.166,63	516.109,03	528.897,00	573.200,36	624.072,12
Canarias	113.910,95	126.669,00	129.934,15	141.057,15	148.727,85
Cataluña	313.295,36	347.109,55	353.740,91	384.090,70	403.847,37
Galicia	203.750,81	225.068,13	229.157,69	246.954,36	262.300,15
Comunidad Valenciana	180.638,34	205.755,49	217.409,39	235.620,81	251.732,13
Subtotal	1.278.762,09	1.420.711,20	1.459.139,14	1.580.923,38	1.690.679,62
CCAA art. 143					
Aragón	20.892,60	22.419,20	23.952,75	26.036,96	28.897,17
Asturias	12.189,64	14.673,00	17.277,38	18.729,01	20.044,02
Islas Baleares	5.942,66	8.285,50	11.539,14	13.091,86	16.177,99
Cantabria	9.920,10	11.030,64	18.275,29	19.806,13	20.790,84
Castilla - La Mancha	46.013,87	50.458,55	54.880,71	59.557,50	64.203,60
Castilla y León	66.410,08	70.930,12	75.233,39	81.740,76	89.761,37
Extremadura	34.345,86	37.613,91	40.860,34	44.284,16	47.062,25
La Rioja	6.585,91	6.622,07	7.029,73	7.622,95	8.259,04
Madrid	26.451,85	31.933,10	85.426,03	92.608,66	99.944,30
Murcia	8.638,36	11.437,26	14.422,99	15.703,24	17.443,16
Subtotal	237.390,93	265.403,35	348.897,75	379.181,23	412.583,74
Total	1.516.153,02	1.686.114,55	1.808.036,89	1.960.104,61	2.103.263,36

Fuente: Datos en los Informes Económico-Financieros de las Administraciones Territoriales de 1993 a 1997, editados por el MAP y Liquidaciones anuales practicadas por el Ministerio de Economía y Hacienda.

(*) Nota: Las Participaciones de Ingresos de 1994, 1995 y 1996 comprenden tanto la general como la territorializada sobre el IRPF.

Cuadro 6 Financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1992-1996. Liquidación recursos adicionales por Participación en IRPF 1994. (Millones de pesetas)

Comunidades Autónomas	15% IRPF		Diferencia real-normativa	Límites reglas modulación		Liquidación adicional P _{IRPF}
	Recaudación real	15% IRPF Recaudación normativa		Máximo	Mínimo	
CCAA art. 151						
Andalucía	79.844,9	74.558,1	5.286,8	3.182,0	1.591,0	3.182,0
Canarias	22.128,1	20.168,7	1.959,4	812,5	406,2	812,5
Cataluña	151.686,9	143.746,9	7.940,0	2.615,8	1.307,9	2.615,8
Galicia (*)	36.308,7	33.726,3	2.582,4	1.346,6	673,3	1.346,6
Comunidad Valenciana	62.053,5	57.859,4	4.194,1	1.558,4	779,2	1.558,4
Subtotal	352.022,1	330.059,4	21.962,7	9.515,3	4.757,6	9.515,3
CCAA art. 143						
Aragón	16.553,4	16.684,9	-131,5	520,3	130,1	130,1
Asturias	13.156,9	13.013,7	143,2	374,1	93,5	143,2
Islas Baleares	9.452,0	9.004,8	447,2	236,7	59,2	236,7
Cantabria	9.092,1	8.883,0	209,1	258,0	64,5	209,1
Castilla - La Mancha	19.943,8	19.067,4	876,4	763,7	190,9	763,7
Castilla y León (*)	40.593,2	40.375,0	218,2	1.172,4	293,1	293,1
Extremadura (*)	9.743,7	9.742,4	1,3	518,3	129,6	129,6
La Rioja	4.915,4	4.909,1	6,3	124,1	31,0	31,0
Madrid	53.424,9	55.139,5	-1.714,6	1.748,6	437,1	437,1
Murcia	12.643,5	12.471,9	171,6	289,4	72,4	171,6
Subtotal	189.518,9	189.291,7	227,2	6.005,6	1.501,4	2.545,2
Total	541.541,0	519.351,1	22.189,9	15.520,9	6.259,0	12.060,5

Fuente: Elaboración propia en base a datos del IEF de las AA.TT. del AP de 1996.

(*) Los datos correspondientes a las CCAA de Galicia, Castilla y León y Extremadura son teóricos, dado que al no haber aceptado el Modelo de la P_{IRPF} en sus liquidaciones anuales no aparecen estos datos.

Cuadro 7 Financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1992-1996.
Liquidación recursos adicionales por Participación en IRPF 1995.
(Millones de pesetas)

Comunidades Autónomas	15% IRPF		15% IRPF		Diferencia real-normativa	Límites		Liquidación adicional PIRPF
	Recaudación real	Recaudación normativa	Recaudación normativa	Recaudación normativa		Máximo	Mínimo	
CCAA art. 151								
Andalucía	83.167,1	80.803,5	2.363,6	13.794,1	3.448,5		3.448,5	
Canarias	23.654,9	21.858,2	1.796,7	3.526,8	881,7		1.796,7	
Cataluña	160.377,1	155.788,0	4.589,1	11.353,9	2.838,5		4.589,2	
Galicia (*)	38.356,5	36.551,4	1.805,1	5.809,6	1.452,4		1.805,1	
Comunidad Valenciana	66.425,1	62.706,0	3.719,1	6.755,7	1.688,9		3.719,1	
Subtotal	371.980,7	357.707,1	14.273,6	41.240,1	10.310,0		15.358,6	
CCAA art. 143								
Aragón	17.013,4	18.082,5	-1.069,1	1.129,4	282,3		282,3	
Asturias	13.719,1	14.103,8	-384,7	810,9	202,7		202,7	
Islas Baleares	10.305,7	9.759,1	546,6	524,8	131,2		524,8	
Cantabria	9.431,7	9.627,1	-195,4	559,2	139,8		139,8	
Castilla - La Mancha	20.194,5	20.664,6	-470,1	1.657,0	414,2		414,2	
Castilla y León (*)	40.689,1	43.757,0	-3.067,9	2.545,4	636,3		636,3	
Extremadura (*)	10.196,2	10.558,4	-362,2	1.123,4	280,9		280,9	
La Rioja	5.054,8	5.320,3	-265,5	269,0	67,2		67,2	
Madrid	55.275,0	59.758,3	-4.483,3	3.790,7	947,7		947,7	
Murcia	13.367,1	13.516,6	-149,5	628,7	157,2		157,2	
Subtotal	195.246,6	205.147,7	-9.901,1	13.038,5	3.259,5		3.653,1	
Total	567.227,3	562.854,8	4.372,5	54.278,6	13.569,5		19.011,7	

Fuente: Elaboración propia en base a datos del IEF de las AA.TT. del IMAP de 1996.

(*) Los datos correspondientes a las CCAA de Galicia, Castilla y León y Extremadura son teóricos, dado que al no haber aceptado el Modelo de la PIRPF en sus liquidaciones anuales no aparecen estos datos.

Cuadro 8 Financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1992-1996. Liquidación recursos adicionales por Participación en IRPF 1996. (Millones de pesetas)

Comunidades Autónomas	15% IRPF		Diferencia real-normativa	Límites		Liquidación adicional P _{IRPF}
	Recaudación real	Recaudación normativa		Reglas Modulación Máximo	Mínimo	
CCAA art. 151						
Andalucía	81.987,0	84.145,6	-2.158,6	14.808,6	3.731,9	3.731,9
Canarias	22.821,4	22.762,2	59,2	3.685,7	928,8	928,8
Cataluña	154.869,9	162.231,4	-7.361,5	11.836,6	2.982,9	2.982,9
Galicia	37.488,4	38.063,1	-574,7	6.110,7	1.539,9	1.539,9
Comunidad Valenciana	64.256,2	65.299,5	-1.043,3	7.122,3	1.794,9	1.794,9
Subtotal	361.422,9	372.501,8	-11.078,9	43.563,9	10.978,4	10.978,4
CCAA art. 143						
Aragón	25.775,2	18.830,4	6.944,8	1.460,4	368,0	1.460,4
Asturias	19.950,7	14.687,2	5.263,5	1.068,0	269,1	1.068,0
Islas Baleares	14.768,4	10.162,8	4.605,6	594,8	149,9	594,8
Cantabria	9.090,4	10.025,3	-934,9	582,3	146,8	146,8
Castilla - La Mancha	20.697,7	21.519,3	-821,6	1.884,9	443,6	443,6
Castilla y León	41.289,5	45.566,8	-4.277,3	3.307,6	833,5	833,5
Extremadura (*)	9.959,6	10.995,1	-1.035,5	1.307,4	326,9	326,9
La Rioja	4.922,8	5.540,3	-617,5	285,2	71,9	71,9
Madrid	53.702,2	62.229,9	-8.527,7	5.448,6	1.373,1	1.373,1
Murcia	13.230,6	14.075,7	-845,1	858,5	216,4	216,4
Subtotal	213.387,1	213.632,8	-245,7	16.797,7	4.199,2	6.535,4
Total	574.810,0	586.134,6	-11.324,6	60.361,6	15.177,6	17.513,8

Fuente: Elaboración propia en base a datos del IEF de las AA.TT. del IMAP de 1996 (datos provisionales) y a datos de la Liquidación de 1996 practicada por el Ministerio de Economía y Hacienda.

(*) Los datos correspondientes a la Comunidad de Extremadura son teóricos, dado que al no haber aceptado el Modelo de la P_{IRPF} en su liquidación anual no aparecen estos datos.

Cuadro 9 Financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1997-2001.
 Bloque de suficiencia solidaria en 1997.
 Valores definitivos de los instrumentos financieros básicos del Modelo.
 (Euros)

Comunidades Autónomas	C _{IRPF-97} sin CN (1)	P _{IRPF-97} (2)	Total INS. IRPF (3)	P _{IG-97} (4)	Total (5)
CCAA art. 151					
Andalucía					
Canarias	168.297.851,98	168.297.851,38	336.595.703,36	675.063.157,96	1.011.658.861,32
Cataluña	1.062.793.822,20	1.062.793.822,20	2.125.587.644,39	716.390.111,55	2.841.977.755,94
Galicia	253.707.745,24	253.707.744,64	507.415.489,88	1.232.439.235,87	1.739.854.725,76
Comunidad Valenciana	437.734.397,73	437.734.398,33	875.468.796,05	796.614.466,36	1.672.083.262,41
Subtotal	1.922.533.817,15	1.922.533.816,55	3.845.067.633,70	3.420.506.971,74	7.265.574.605,44
CCAA art. 143					
Aragón	167.747.394,61	55.915.798,20	223.663.192,82	36.684.596,06	260.347.788,88
Asturias	134.899.683,87	44.966.561,49	179.866.245,36	6.753.821,84	186.620.067,19
Islas Baleares	107.972.176,14	0,00	107.972.176,14	24.273.431,66	132.245.607,80
Cantabria	62.574.608,44	62.574.608,44	125.149.216,88	42.198.931,40	167.348.148,28
Castilla La Mancha					
Castilla y León	269.071.655,67	269.071.655,67	538.143.311,34	201.585.862,39	739.729.173,73
Extremadura					
La Rioja	34.641.059,94	23.094.039,76	57.735.099,71	9.173.909,46	66.909.009,17
Madrid	1.108.905.459,59	0,00	1.108.905.459,59	-239.614.966,40	869.290.493,19
Murcia	91.633.623,62	61.089.082,62	152.722.706,24	14.111.744,98	166.834.451,22
Subtotal	1.977.445.661,89	516.711.746,18	2.494.157.408,08	95.167.331,39	2.589.324.739,46
Total	3.899.979.479,04	2.439.245.562,73	6.339.225.041,77	3.515.674.303,13	9.854.899.344,90

Fuente: Datos obtenidos de la Liquidación definitiva del ejercicio 1997, Ministerio de Economía y Hacienda. (Convertidos a euros).

Cuadro 10 Financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1997-2001.
 Bloque de suficiencia solidaria en 1998.
 Valores definitivos de los instrumentos financieros básicos del Modelo.
 (Euros)

Comunidades Autónomas	C _{IRPF '98} sin CN (1)	P _{IRPF '98} (2)	Total INS. IRPF (3)	P _{I'G'98} (4)	Total (5)
CCAA art.151					
Andalucía					
Canarias	184.404.962,56	184.404.962,56	368.809.925,11	740.407.853,43	1.109.217.778,54
Cataluña	1.140.769.144,64	1.140.769.144,64	2.281.538.289,28	834.639.292,37	3.116.177.581,65
Galicia	267.532.383,73	267.532.383,13	535.064.766,87	1.323.300.650,90	1.858.365.417,76
Comunidad Valenciana	473.575.633,77	473.575.633,77	947.151.267,53	855.367.115,62	1.802.518.383,16
Subtotal	2.066.282.124,70	2.066.282.124,10	4.132.564.248,79	3.753.714.912,31	7.886.279.161,11
CCAA art.143					
Aragón	176.358.614,31	58.786.204,97	235.144.819,28	42.032.275,55	277.177.094,83
Asturias	142.210.542,95	47.403.514,12	189.614.057,07	7.251.758,56	196.865.815,63
Islas Baleares	117.607.506,04	117.607.505,44	235.215.011,48	164.702.712,37	399.917.723,85
Cantabria	68.394.548,82	68.394.549,42	136.789.098,24	45.310.035,70	182.099.133,94
Castilla La Mancha					
Castilla y León	280.843.709,21	280.843.709,21	561.687.418,41	216.447.813,52	778.135.231,93
Extremadura					
La Rioja	37.528.239,15	25.018.825,50	62.547.064,66	9.850.185,11	72.397.249,77
Madrid	1.204.198.952,44	0,00	1.204.198.952,44	-256.965.608,28	947.233.344,15
Murcia	98.461.926,48	65.641.284,72	164.103.211,21	15.197.924,10	179.301.135,31
Subtotal	2.125.604.039,40	663.695.593,38	2.789.299.632,78	243.827.096,63	3.033.126.729,41
Total	4.191.886.164,10	2.729.977.717,48	6.921.863.881,58	3.997.542.008,94	10.919.405.890,52

Fuente: Datos obtenidos de la Liquidación definitiva del ejercicio 1998, Ministerio de Economía y Hacienda. (Convertidos a euros).

Cuadro 11 Financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1997-2001.
 Bloque de suficiencia solidaria en 1999.
 Valores definitivos de los instrumentos financieros básicos del Modelo.
 (Euros)

Comunidades Autónomas	C _{IRPF'99} sin CN (1)	P _{IRPF'99} (2)	Total INS. IRPF (3)	P _{IG'99} (4)	Total (5)
CCAA art. 151					
Andalucía					
Canarias	179.610.042,91	161.423.550,06	341.033.592,97	806.716.387,80	1.147.749.980,77
Cataluña	1.163.639.157,14	1.049.231.566,36	2.212.870.723,50	913.784.663,97	3.126.655.387,47
Galicia	257.392.029,98	232.282.996,77	489.675.026,75	1.480.652.932,94	1.970.327.959,68
Comunidad Valenciana	477.359.205,10	428.595.116,18	905.954.321,28	933.634.466,84	1.839.588.788,12
Subtotal	2.078.000.435,13	1.871.533.229,36	3.949.533.664,49	4.134.788.451,55	8.084.322.116,04
CCAA art. 143					
Aragón	173.488.483,41	156.690.650,05	330.179.133,46	361.022.610,68	691.201.744,14
Asturias	136.552.634,24	41.059.695,53	177.612.329,76	7.901.264,53	185.513.594,29
Islas Baleares	122.524.634,89	110.442.034,19	232.966.669,07	137.649.293,21	370.615.962,28
Cantabria	67.326.597,79	60.750.040,87	128.076.638,66	49.462.876,68	177.539.515,34
Castilla La Mancha					
Castilla y León	267.804.818,92	241.078.412,85	508.883.231,76	240.539.397,55	749.422.629,31
Extremadura					
La Rioja	39.097.415,05	35.255.924,78	74.353.339,82	106.346.802,62	180.700.142,44
Madrid	1.279.684.544,97	0,00	1.279.684.544,97	-275.104.537,64	1.004.580.007,33
Murcia	95.966.144,99	57.481.884,89	153.448.029,88	17.596.940,85	171.044.970,73
Subtotal	2.182.445.274,24	702.758.643,16	2.885.203.917,40	645.414.648,47	3.530.618.565,86
Total	4.260.445.709,37	2.574.291.872,51	6.834.737.581,89	4.780.203.100,02	11.614.940.681,91

Fuente: Datos obtenidos de la Liquidación definitiva del ejercicio 1999, Ministerio de Economía y Hacienda. (Convertidos a euros).

Cuadro 12 Financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1997-2001.
Bloque de suficiencia solidaria en 2000.
Valores definitivos de los instrumentos financieros básicos del Modelo.
(Euros)

Comunidades Autónomas	C _{IRPF-2000} sin CN (1)	P _{IRPF-2000} (2)	Total INS. IRPF (3)	P _{IG-2000} (4)	Total (5)
CCAA art.151					
Andalucía					
Canarias	201.635.025,51	181.263.594,53	382.898.620,04	887.494.744,56	1.270.393.364,60
Cataluña	1.301.409.953,67	1.172.891.209,42	2.474.301.163,09	1.002.532.685,23	3.476.833.848,32
Galicia	283.577.914,48	255.736.911,25	539.314.825,73	1.609.023.916,35	2.148.338.742,08
Comunidad Valenciana	538.314.035,07	483.628.507,45	1.021.942.542,52	1.038.781.214,53	2.060.723.757,05
Subtotal	2.324.936.928,73	2.093.520.222,65	4.418.457.151,38	4.537.832.560,67	8.956.289.712,05
CCAA art.143					
Aragón	194.070.112,05	175.108.807,04	369.178.919,09	392.737.789,85	761.916.708,94
Asturias	154.270.076,67	46.422.008,93	200.692.085,60	8.586.295,73	209.278.381,33
Islas Baleares	140.039.072,53	126.219.350,23	266.258.422,76	149.986.757,74	416.245.180,50
Cantabria	74.942.119,27	67.494.240,14	142.436.359,41	293.857.222,65	436.293.582,06
Castilla La Mancha					
Castilla y León	295.554.424,57	266.289.487,55	561.843.912,12	1.411.895.065,37	1.973.738.977,49
Extremadura					
La Rioja	42.947.736,83	37.700.285,69	80.648.022,52	117.863.561,36	198.511.583,88
Madrid	1.475.956.673,98	881.548.028,38	2.357.504.702,36	475.669.523,85	2.833.174.226,21
Murcia	109.592.816,88	98.508.541,49	208.101.358,37	520.826.486,96	728.927.845,33
Subtotal	2.487.373.032,78	1.699.290.749,45	4.186.663.782,23	3.371.422.703,51	7.558.086.485,74
Total	4.812.309.961,51	3.792.810.972,10	8.605.120.933,61	7.909.255.264,18	16.514.376.197,79

Fuente: Datos obtenidos de la Liquidación definitiva del ejercicio 2000, Ministerio de Economía y Hacienda.

Cuadro 13 Financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1997-2001.
 Bloque de suficiencia solidaria en 2001.
 Valores definitivos de los instrumentos financieros básicos del Modelo.
 (Euros)

Comunidades Autónomas	C _{IRPF} -2001 sin CN (1)	P _{IRPF} -2001 (2)	Total INS. IRPF (3)	P _{IG} -2001 (4)	Total (5)
CCAA art. 151					
Andalucía					
Canarias	226.111.169,96	203.173.289,23	429.284.459,19	949.536.369,95	1.378.820.829,14
Cataluña	1.449.149.059,43	1.304.741.558,38	2.753.890.617,81	1.069.758.257,62	3.823.648.875,43
Galicia	324.892.187,48	293.834.181,36	618.726.368,84	1.724.678.480,33	2.343.404.849,17
Comunidad Valenciana	607.553.900,90	546.938.745,32	1.154.492.646,22	1.112.587.758,42	2.267.080.404,64
Subtotal	2.607.706.317,77	2.348.687.774,29	4.956.394.092,06	4.856.560.866,32	9.812.954.958,38
CCAA art. 143					
Aragón	213.521.765,41	192.515.190,37	406.036.955,78	420.192.702,66	826.229.658,44
Asturias	171.548.228,37	154.662.699,94	326.210.928,31	360.567.647,66	686.778.575,97
Islas Baleares	157.267.508,92	141.793.620,03	299.061.128,95	160.471.802,63	459.532.931,58
Cantabria	83.188.885,47	74.818.899,87	158.007.785,34	314.399.743,98	472.407.529,32
Castilla La Mancha					
Castilla y León	328.525.739,08	296.236.859,50	624.762.598,58	1.521.886.322,09	2.146.648.920,67
Extremadura					
La Rioja	45.979.058,95	41.389.920,07	87.368.979,02	126.102.986,97	213.471.965,99
Madrid	1.628.543.745,49	972.652.276,57	2.601.196.022,06	536.133.814,41	3.137.329.836,47
Murcia	125.034.110,92	112.681.014,65	237.715.125,57	557.241.509,45	794.956.635,02
Subtotal	2.753.609.042,61	1.986.750.481,00	4.740.359.523,61	3.996.996.529,85	8.737.356.053,46
Total	5.361.315.360,38	4.335.438.255,29	9.696.753.615,67	8.853.557.396,17	18.550.311.011,84

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

Cuadro 14 Financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1997-2001. Financiación a través de los recursos del IRPF en 1997. Análisis de la suficiencia dinámica. (Euros)

Comunidades Autónomas	C _{IRPF} 97 sin ejercicio CN (1)	C _{IRPF} 96 situación 1.1.97 (2)	Incremento 1997/1996 (3)	P _{IRPF} 97 (4)	P _{IRPF} 96 situación 1.1.97 (5)	Incremento 1997/1996 (6)	Incremento medio IRPF (7)
CCAA art.151							
Andalucía							
Canarias	168.297.851,98	158.726.506,44	1.0603	168.297.851,38	158.726.506,44	1.0603	1.0603
Cataluña	1.062.793.822,20	1.029.985.106,92	1.0319	1.062.793.822,20	1.029.985.106,92	1.0319	1.0319
Galicia	253.707.745,24	251.588.817,57	1.0084	253.707.745,24	251.588.817,57	1.0084	1.0084
Comunidad Valenciana	437.734.397,73	428.755.409,11	1.0209	437.734.397,73	428.755.409,11	1.0209	1.0209
Subtotal	1.922.533.817,15	1.869.055.840,04	1.0286	1.922.533.816,55	1.869.055.840,04	1.0286	1.0286
CCAA art.143							
Aragón	167.747.394,61	165.207.899,10	1.0154	167.747.394,61	165.207.899,10	1.0154	1.0154
Asturias	134.899.683,87	134.853.918,00	1.0003	134.899.683,87	134.853.918,00	1.0003	1.0003
Islas Baleares	107.972.176,14	102.837.375,14	1.0499	107.972.176,14	102.837.375,14	1.0499	1.0499
Cantabria	62.574.608,44	61.173.821,72	1.0229	62.574.608,44	61.173.821,72	1.0229	1.0229
Castilla La Mancha							
Castilla y León	269.071.655,67	270.268.832,71	0,9956	269.071.655,67	270.268.832,71	0,9956	0,9956
Extremadura							
La Rioja	34.641.059,94	34.122.768,74	1,0152	34.641.059,94	34.122.768,74	1,0152	1,0152
Madrid	1.108.905.459,59	1.074.365.096,82	1,0321	1.108.905.459,59	1.074.365.096,82	1,0321	1,0321
Murcia	91.633.623,62	88.875.617,54	1,0310	91.633.623,62	88.875.617,54	1,0310	1,0310
Subtotal	1.977.445.661,88	1.931.705.329,77	1,0237	1.977.445.661,88	1.931.705.329,77	1,0237	1,0237
Total	3.899.979.479,03	3.800.761.169,81	1,0261	3.899.979.479,03	3.800.761.169,81	1,0261	1,0261
Incremento PIB_{1997/96} = 1,0546							

Fuente: Datos Ministerio Economía y Hacienda: Informes anuales sobre la financiación de las Comunidades y Ciudades Autónomas. (Convertidos a euros).

Cuadro 15 Financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1997-2001.
 Financiación a través de los recursos del IRPF en 1998.
 Análisis de la suficiencia dinámica.
 (Euros)

Comunidades Autónomas	C _{IRPF} 98 sin ejercicio CN (1)	C _{IRPF} 96 situación 1.1.98 (2)	Incremento 1997/1996 (3)	P _{IRPF} 98 (4)	P _{IRPF} 96 situación 1.1.96 (5)	Incremento 1998/1996 (6)	Incremento medio IRPF (7)
CCAA art.151							
Andalucía							
Canarias	184.404.962,56	158.726.506,44	1.1618	184.404.962,56	158.726.506,44	1.1618	1.1618
Cataluña	1.140.769.144,64	1.029.985.106,92	1.1076	1.140.769.144,64	1.029.985.106,92	1.1076	1.1076
Galicia	267.532.383,73	251.588.817,57	1.0634	267.532.383,13	251.588.817,57	1.0634	1.0634
Comunidad Valenciana	473.575.633,77	428.755.409,11	1.1045	473.575.633,77	428.755.409,11	1.1045	1.1045
Subtotal	2.066.282.124,70	1.869.055.840,04	1.1055	2.066.282.124,10	1.869.055.840,04	1.1055	1.1055
CCAA art.143							
Aragón	176.358.614,31	165.207.899,10	1.0675	58.786.204,97	55.069.299,70	1.0675	1.0675
Asturias	142.210.542,95	134.853.918,00	1.0546	47.403.514,12	44.951.306,00	1.0546	1.0546
Islas Baleares	117.607.506,04	102.837.375,14	1.1436	117.607.505,44	102.837.375,14	1.1436	1.1436
Cantabria	68.394.548,82	61.173.821,72	1.1180	68.394.549,42	61.173.821,72	1.1180	1.1180
Castilla La Mancha							
Castilla y León	280.843.709,21	270.268.832,71	1.0391	280.843.709,21	270.268.832,71	1.0391	1.0391
Extremadura							
La Rioja	37.528.239,15	34.122.768,74	1.0998	25.018.825,50	22.748.512,50	1.0998	1.0998
Madrid	1.204.198.952,44	1.074.365.096,82	1.1208	0,00	0,00	0,0000	1.1208
Murcia	98.461.926,48	88.875.617,54	1.1079	65.641.284,72	59.250.411,69	1.1079	1.1079
Subtotal	2.125.604.039,40	1.931.705.329,77	1.1004	663.695.593,38	616.299.559,46	1.0769	1.0947
Total	4.191.886.164,10	3.800.761.169,81	1.1029	2.729.977.717,48	2.485.355.399,50	1.0984	1.1011
Incremento PIB_{1998/96} = 1,1133							

Incremento PIB_{1998/96} = 1,1133

Fuente: Datos Ministerio Economía y Hacienda: Informes anuales sobre la financiación de las Comunidades y Ciudades Autónomas. (Convertidos a euros).

Cuadro 16 Financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1997-2001. Financiación a través de los recursos del IRPF en 1999. Análisis de la suficiencia dinámica. (Euros)

Comunidades Autónomas	C _{IRPF} 99 sin ejercicio CN (1)	C _{IRPF} 96 situación 1.1.99 (2)	Incremento 1999/1996 (3)	P _{IRPF} 99 (4)	P _{IRPF} 96 situación 1.1.99 (5)	Incremento 1999/1996 (6)	Incremento medio IRPF (7)
CCAA art.151							
Andalucía							
Canarias	179.610.042,91	158.726.506,44	1.1316	161.423.550,06	158.726.506,44	1.0170	1,0743
Cataluña	1.163.639.157,14	1.029.985.106,92	1.1298	1.049.231.566,36	1.029.985.106,92	1.0187	1,0742
Galicia	257.392.029,98	251.588.817,57	1.0231	232.282.996,77	251.588.817,57	0,9233	0,9732
Comunidad Valenciana	477.359.205,10	428.755.409,11	1.1134	428.595.116,18	428.755.409,11	0,9996	1,0565
Subtotal	2.078.000.435,13	1.869.055.840,04	1.1118	1.871.533.229,37	1.869.055.840,04	1.0013	1,0566
CCAA art.143							
Aragón	173.488.483,41	165.207.899,10	1,0501	156.690.650,05	165.207.899,10	0,9484	0,9993
Asturias	136.552.634,24	134.853.918,00	1,0126	41.059.695,53	44.951.306,00	0,9134	0,9878
Islas Baleares	122.524.634,89	102.837.375,14	1,1914	110.442.034,19	102.837.375,14	1,0739	1,1327
Cantabria	67.326.597,79	61.173.821,72	1,1006	60.750.040,87	61.173.821,72	0,9931	1,0468
Castilla La Mancha							
Castilla y León	267.804.818,92	270.268.832,71	0,9909	241.078.412,85	270.268.832,71	0,8920	0,9414
Extremadura							
La Rioja	39.097.415,05	34.122.768,74	1,1458	35.255.924,78	34.122.768,74	1,0332	1,0895
Madrid	1.279.684.544,97	1.074.365.096,82	1,1911	0,00	0,00	0,0000	1,1911
Murcia	95.966.144,99	88.875.617,54	1,0798	57.481.884,89	59.250.411,69	0,9702	1,0359
Subtotal	2.182.445.274,26	1.931.705.329,77	1,1298	702.758.643,16	737.812.415,10	0,9525	1,0808
Total	4.260.445.709,39	3.800.761.169,81	1,1209	2.574.291.872,53	2.606.868.255,14	0,9875	1,0667

Incremento PIB_{1999/96} = 1,1832

Fuente: Datos Ministerio Economía y Hacienda: Informes anuales sobre la financiación de las Comunidades y Ciudades Autónomas (Convertidos a euros).

Cuadro 17 Financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1997-2001.
 Financiación a través de los recursos del IRPF en 2000.
 Análisis de la suficiencia dinámica.
 (Euros)

Comunidades Autónomas	C _{IRPF00} sin ejercicio CN (1)	C _{IRPF96} situación 1.1.2000 (2)	Incremento 2000/1996 (3)	P _{IRPF00} (4)	P _{IRPF96} situación 1.1.2000 (5)	Incremento 2000/1996 (6)	Incremento medio IRPF (7)
CCAA art.151							
Andalucía							
Canarias	201.635.025,51	158.726.506,44	1.2703	181.263.594,53	158.726.506,44	1.1420	1.2062
Cataluña	1.301.409.953,67	1.029.985.106,92	1.2635	1.172.891.209,42	1.029.985.106,92	1.1387	1.2011
Galicia	283.577.914,48	251.588.817,57	1.1271	255.736.911,25	251.588.817,57	1.0165	1.0718
Comunidad Valenciana	538.314.035,07	428.755.409,11	1.2555	483.628.507,45	428.755.409,11	1.1280	1.1918
Subtotal	2.324.936.928,73	1.869.055.840,04	1.2439	2.093.520.222,65	1.869.055.840,04	1.1201	1.1820
CCAA art.143							
Aragón	194.070.112,05	165.207.899,10	1.1747	175.108.807,04	165.207.899,10	1.0599	1.1173
Asturias	154.270.076,67	134.853.918,00	1.1440	46.422.008,93	44.951.306,00	1.0327	1.1162
Islas Baleares	140.039.072,53	102.837.375,14	1.3618	126.219.350,23	102.837.375,14	1.2274	1.2946
Cantabria	74.942.119,27	61.173.821,72	1.2251	67.494.240,14	61.173.821,72	1.1033	1.1642
Castilla La Mancha							
Castilla y León	295.554.424,57	270.268.832,71	1.0936	266.289.487,55	270.268.832,71	0,9853	1,0394
Extremadura							
La Rioja	42.947.736,83	34.122.768,74	1.2586	37.700.285,69	34.122.768,74	1,1048	1,1817
Madrid	1.475.956.673,98	1.074.365.096,82	1.3738	881.548.028,38	716.243.397,88	1,2308	1,3166
Murcia	109.592.816,88	88.875.617,54	1,2331	98.508.541,49	88.875.617,54	1,1084	1,1707
Subtotal	2.487.373.032,78	1.931.705.329,77	1,2877	1.699.290.749,45	1.483.681.018,83	1,1453	1,2258
Total	4.812.309.961,51	3.800.761.169,81	1,2661	3.792.810.972,10	3.352.736.858,87	1,1313	1,2029
Incremento PIB _{1999/96} = 1,2861							

Fuente: Datos Ministerio Economía y Hacienda: Informes anuales sobre la financiación de las Comunidades y Ciudades Autónomas.

Cuadro 18 Financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1997-2001.
 Financiación a través de los recursos del IRPF en 2001.
 Análisis de la suficiencia dinámica.
 (Euros)

Comunidades Autónomas	C _{IRPF} 01 sin ejercicio CN (1)	C _{IRPF} 96 situación 1.1.2001 (2)	Incremento 2001/1996 (3)	P _{IRPF} 01 (4)	P _{IRPF} 96 situación 1.1.2001 (5)	Incremento 2001/1996 (6)	Incremento medio IRPF (7)
CCAA art.151							
Andalucía							
Canarias	226.111.169,96	158.726.506,44	1.4245	203.173.289,23	158.726.506,44	1.2800	1.3523
Cataluña	1.449.149.059,43	1.029.985.106,92	1.4070	1.304.741.558,38	1.029.985.106,92	1.2668	1.3369
Galicia	324.892.187,48	251.588.817,57	1.2914	293.834.181,36	251.588.817,57	1.1679	1.2296
Comunidad Valenciana	607.553.900,90	428.755.409,11	1.4170	546.938.745,32	428.755.409,11	1.2756	1.3463
Subtotal	2.607.706.317,77	1.869.055.840,04	1.3952	2.348.687.774,29	1.869.055.840,04	1.2566	1.3259
CCAA art.143							
Aragón	213.521.765,41	165.207.899,10	1.2924	192.515.190,37	165.207.899,10	1.1653	1.2289
Asturias	171.548.228,37	134.853.918,00	1.2721	154.662.699,94	134.853.918,00	1.1469	1.2095
Islas Baleares	157.267.508,92	102.837.375,14	1.5293	141.793.620,03	102.837.375,14	1.3788	1.4540
Cantabria	83.188.885,47	61.173.821,72	1.3599	74.818.899,87	61.173.821,72	1.2231	1.2915
Castilla La Mancha							
Castilla y León	328.525.739,08	270.268.832,71	1.2156	296.236.859,50	270.268.832,71	1.0961	1.1558
Extremadura							
La Rioja	45.979.058,95	34.122.768,74	1.3475	41.389.920,07	34.122.768,74	1.2130	1.2802
Madrid	1.628.543.745,49	1.074.365.096,82	1.5158	972.652.276,57	716.243.397,88	1.3580	1.4527
Murcia	125.034.110,92	88.875.617,54	1.4068	112.681.014,65	88.875.617,54	1.2679	1.3373
Subtotal	2.753.609.042,61	1.931.705.329,77	1.4255	1.986.750.481,00	1.573.583.630,83	1.2626	1.3523
Total	5.361.315.360,38	3.800.761.169,81	1.4106	4.335.438.255,29	3.442.639.470,87	1.2593	1.3387

Incremento PIB_{2001/96} = 1,3817

Fuente: Datos Ministerio Economía y Hacienda: Informes anuales sobre la financiación de las Comunidades y Ciudades Autónomas.

Cuadro 19 Financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1997-2001.
Análisis de la suficiencia dinámica.
Garantía del IRPF en los años del quinquenio 1997-2001.
(Euros)

Comunidades Autónomas	GAR _{IRPF} 97 (1)	GAR _{IRPF} 98 (2)	GAR _{IRPF} 99 (3)	Redondeo a euros (4)	GAR _{IRPF} 00 (5)	GAR _{IRPF} 01 (6)	GAR _{IRPF} en el quinquenio (7)	t % (8)
CCAA art.151								
Andalucía								
Canarias	0,00	0,00	17.377.569,63	0,59	25.377.699,82	9.340.368,71	52.095.638,75	2,48
Cataluña	46.856.942,89	11.826.549,71	224.486.033,68	0,23	175.026.528,93	92.370.226,65	550.566.282,09	26,25
Galicia	23.235.644,22	25.122.894,35	105.684.751,12	-0,22	107.821.930,82	76.514.169,63	338.379.389,92	16,13
Comunidad Valenciana	28.862.112,80	7.515.526,55	108.652.478,57	-0,46	80.902.120,79	30.330.051,31	256.262.289,56	12,20
CCAA art.143								
Aragón	8.641.141,08	10.089.786,40	60.768.838,72	-0,40	55.768.838,98	50.498.552,59	185.767.157,37	8,86
Asturias	9.756.343,68	10.563.099,06	35.133.211,33	-0,09	30.555.412,99	46.444.388,69	132.452.455,66	6,31
Islas Baleares	480.119,72	-480.119,72	4.630.503,17	-0,03	-1.740.126,42	-2.890.376,72	0,00	0,00
Cantabria	3.878.608,18	-579.467,02	16.685.093,10	0,68	14.914.944,82	11.039.953,60	45.939.133,36	2,19
Castilla La Mancha								
Castilla y León	31.907.710,38	40.093.164,69	130.680.934,09	0,12	133.341.579,38	122.098.293,73	458.121.682,39	21,84
Extremadura								
La Rioja	2.241.353,24	767.732,86	6.394.780,21	0,02	7.122.563,23	6.925.880,12	23.452.309,68	1,12
Madrid	24.119.971,63	-8.108.290,36	-8.495.762,26	-0,33	-7.515.918,68	0,00	0,00	0,00
Murcia	3.491.004,05	805.496,86	21.814.688,13	0,37	20.504.505,07	7.883.755,94	54.499.450,42	2,60
Total	183.470.951,87	97.616.373,38	723.813.119,49	0,48	642.080.079,73	450.555.264,25	2.097.535.789,20	100,00

Fuente: Elaborado con datos del Ministerio Economía y Hacienda: Informes sobre Financiación de las CCAA y Liquidaciones anuales.

Cuadro 20 Financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1997-2001.
Análisis de la suficiencia dinámica.

Restantes garantías del modelo: Suficiencia Dinámica (GAR-SD); Participación en Ingresos Generales (GAR-PIG) y Cobertura de la Demanda de Servicios Públicos (GAR-CDSP).
(Euros)

	1997	1998	1999	Redondeo a euros	2000	2001	Totales	t%
Comunidades Autónomas	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
CCAA art.151								
Andalucía								
Canarias								
Cataluña								
Galicia								
Comunidad Valenciana								
CCAA art.143								
Aragón								
Asturias								
Islas Baleares (GAR-CDSP)						56.355.135,78	56.355.135,78	100,00
Cantabria								
Castilla La Mancha								
Castilla y León								
Extremadura								
La Rioja								
Madrid (GAR-SD)	8.121.921,91	24.719.960,21	-12.979.739,88	-0,18	-19.862.142,06		0,00	
Murcia								
Total	8.121.921,91	24.719.960,21	-12.979.739,88	-0,18	-19.862.142,06	56.355.135,78	56.355.135,78	100,00

Fuente: Elaborado con datos del Ministerio Economía y Hacienda: Informes sobre Financiación de las CCAA y Liquidaciones anuales.

Cuadro 21 Financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1997-2001. Financiación a través de los recursos del IRPF en 1997. Medida aproximada de la corresponsabilidad fiscal en el IRPF y de los efectos de la reforma del IRPF. (Euros)

Comunidades Autónomas	C _{IRPF97} con ej. CN (1)	C _{IRPF97} sin ej. CN (2)	Corresp. fiscal (3)=(1)-(2)	t % (4)	P _{IRPF97} (5)	Efectos reforma (6)	Total IRPF97 sin ej. CN (7)=(2)+(5)
CCAA art. 151							
Andalucía							
Canarias	168.297.851,98	168.297.851,98	0,00	0,00	168.297.851,38	0,00	336.595.703,36
Cataluña	1.062.793.822,20	1.062.793.822,20	0,00	0,00	1.062.793.822,20	0,00	2.125.587.644,40
Galicia	253.707.745,24	253.707.745,24	0,00	0,00	253.707.744,64	0,00	507.415.489,88
Comunidad Valenciana	437.734.397,73	437.734.397,73	0,00	0,00	437.734.398,33	0,00	875.468.796,06
Subtotal	1.922.533.817,15	1.922.533.817,15	0,00	0,00	1.922.533.816,55	0,00	3.845.067.633,70
CCAA art. 143							
Aragón	167.747.394,61	167.747.394,61	0,00	0,00	55.915.798,20	0,00	223.663.192,81
Asturias	134.899.683,87	134.899.683,87	0,00	0,00	44.966.561,49	0,00	179.866.245,36
Islas Baleares	107.972.176,14	107.972.176,14	0,00	0,00	0,00	0,00	107.972.176,14
Cantabria	62.574.608,44	62.574.608,44	0,00	0,00	62.574.608,44	0,00	125.149.216,88
Castilla La Mancha							
Castilla y León	269.071.655,67	269.071.655,67	0,00	0,00	269.071.655,67	0,00	538.143.311,34
Extremadura							
La Rioja	34.641.059,94	34.641.059,94	0,00	0,00	23.094.039,76	0,00	57.735.099,70
Madrid	1.108.905.459,59	1.108.905.459,59	0,00	0,00	0,00	0,00	1.108.905.459,59
Murcia	91.633.623,62	91.633.623,62	0,00	0,00	61.089.082,62	0,00	152.722.706,24
Subtotal	1.977.445.661,88	1.977.445.661,88	0,00	0,00	516.711.746,18	0,00	2.494.157.408,06
Total	3.899.979.479,03	3.899.979.479,03	0,00	0,00	2.439.245.562,73	0,00	6.339.225.041,76

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Economía y Hacienda: Informes sobre la Financiación de las CCAA y Liquidaciones anuales.

Cuadro 22 Financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1997-2001. Financiación a través de los recursos del IRPF en 1998. Medida aproximada de la corresponsabilidad fiscal en el IRPF y de los efectos de la reforma del IRPF. (Euros)

Comunidades Autónomas	C _{IRPF98} con ej. CN (1)	C _{IRPF98} sin ej. CN (2)	Corresp. fiscal (3)=(1)-(2)	t % (4)	P _{IRPF98} (5)	Efectos reforma (6)	Total IRPF98 sin ej. CN (7)=(2)+(5)
CCAA art.151							
Andalucía							
Canarias	184.404.962,56	184.404.962,56	0,00	0,00	184.404.962,56	0,00	368.809.925,12
Cataluña	1.138.789.872,35	1.140.769.144,64	-1.979.272,29	-0,17	1.140.769.144,64	0,00	2.281.538.289,28
Galicia	266.581.643,89	267.532.383,73	-950.739,84	-0,36	267.532.383,13	0,00	535.064.766,86
Comunidad Valenciana	465.789.135,50	473.575.633,77	-7.786.498,27	-1,64	473.575.633,77	0,00	947.151.267,54
Subtotal	2.055.565.614,29	2.066.282.124,70	-10.716.510,41	-0,52	2.066.282.124,10	0,00	4.132.564.248,80
CCAA art.143							
Aragón							
Asturias	170.196.167,95	176.358.614,31	-6.162.446,36	-3,49	58.786.204,97	0,00	235.144.819,28
Islas Baleares	142.210.542,95	142.210.542,95	0,00	0,00	47.403.514,12	0,00	189.614.057,07
Cantabria	116.972.617,29	117.607.506,04	-634.888,75	-0,54	117.607.505,44	0,00	235.215.011,48
Castilla La Mancha	68.394.548,82	68.394.548,82	0,00	0,00	68.394.549,42	0,00	136.789.098,24
Castilla y León	277.215.661,77	280.843.709,21	-3.628.047,44	-1,29	280.843.709,21	0,00	561.687.418,42
Extremadura							
La Rioja	37.424.931,18	37.528.239,15	-103.307,97	-0,28	25.018.825,50	0,00	62.547.064,65
Madrid	1.200.814.602,19	1.204.198.952,44	-3.384.350,25	-0,28	0,00	0,00	1.204.198.952,44
Murcia	97.354.875,41	98.461.926,48	-1.107.051,07	-1,12	65.641.284,72	0,00	164.103.211,20
Subtotal	2.110.583.947,57	2.125.604.039,40	-15.020.091,83	-0,71	663.695.593,38	0,00	2.789.299.632,78
Total	4.166.149.561,86	4.191.886.164,10	-25.736.602,24	-0,61	2.729.977.717,48	0,00	6.921.863.881,58

Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Economía y Hacienda: Informes sobre la Financiación de las CCAA y Liquidaciones anuales.

Cuadro 23 Financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1997-2001.

Financiación a través de los recursos del IRPF en 1999.

Medida aproximada de la corresponsabilidad fiscal en el IRPF y de los efectos de la reforma del IRPF. (Euros)

Comunidades Autónomas	C _{IRPF-99} con ej. CN (1)	C _{IRPF-99} sin ej. CN (2)	Corresp. fiscal (3)=(1)-(2)	t % (4)	P _{IRPF-99} (5)	Efectos reforma (6)	Total IRPF99 sin ej. CN (7)=(2)+(5)
CCAA art.151							
Andalucía							
Canarias	179.610.042,91	179.610.042,91	0,00	0,00	161.423.550,06	-18.186.492,85	341.033.592,97
Cataluña	1.161.307.572,15	1.163.639.157,14	-2.331.584,99	-0,20	1.049.231.566,36	-114.407.590,78	2.212.870.723,50
Galicia	256.350.513,26	257.392.029,98	-1.041.516,72	-0,40	232.282.996,77	-25.109.033,21	489.675.026,75
Comunidad Valenciana	472.606.951,31	477.359.205,10	-4.752.253,79	-1,00	428.595.116,18	-48.764.088,92	905.954.321,28
Subtotal	2.069.875.079,63	2.078.000.435,13	-8.125.355,50	-0,39	1.871.533.229,37	-206.467.205,76	3.949.533.664,50
CCAA art.143							
Aragón	173.488.483,41	173.488.483,41	0,00	0,00	156.690.650,05	-16.797.833,36	330.179.133,46
Asturias	136.552.634,24	136.552.634,24	0,00	0,00	41.059.695,53	-4.457.849,22	177.612.329,77
Islas Baleares	121.306.167,59	122.524.634,89	-1.218.467,30	-0,99	110.442.034,19	-12.082.600,70	232.966.669,08
Cantabria	67.326.597,79	67.326.597,79	0,00	0,00	60.750.040,87	-6.576.556,92	128.076.638,66
Castilla La Mancha							
Castilla y León	263.766.739,99	267.804.818,92	-4.038.078,93	-1,51	241.078.412,85	-26.726.406,07	508.883.231,77
La Rioja	38.812.302,12	39.097.415,05	-285.112,93	-0,73	35.255.924,78	-3.841.490,27	74.353.339,83
Madrid	1.274.726.863,44	1.279.684.544,97	-4.957.681,53	-0,39	0,00	0,00	1.279.684.544,97
Murcia	93.634.956,07	95.966.144,99	-2.331.188,92	-2,43	57.481.884,89	-6.495.545,10	153.448.029,88
Subtotal	2.169.614.744,63	2.182.445.274,26	-12.830.529,63	-0,59	702.758.643,16	-76.978.281,64	2.885.203.917,42
Total	4.239.489.824,26	4.260.445.709,39	-20.955.885,13	-0,49	2.574.291.872,53	-283.445.487,40	6.834.737.581,92

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Economía y Hacienda: Informes sobre la Financiación de las CCAA y Liquidaciones anuales.

Cuadro 24 Financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1997-2001. Financiación a través de los recursos del IRPF en 2000. Medida aproximada de la corresponsabilidad fiscal en el IRPF y de los efectos de la reforma del IRPF. (Euros)

Comunidades Autónomas	C _{IRPF} -2000 con ej. CN (1)	C _{IRPF} 2000 sin ej. CN (2)	Corresp. fiscal (3)=(1)-(2)	t % (4)	P _{IRPF} -2000 (5)	Efectos reforma (6)	Total IRPF2000 sin ej. CN (7)=(2)+(5)
CCAA art.151							
Andalucía							
Canarias	201.635.025,51	201.635.025,51	0,00	0,00	181.263.594,53	-20.371.430,98	382.898.620,04
Cataluña	1.297.084.156,09	1.301.409.953,67	-4.325.797,58	-0,33	1.172.891.209,42	-128.518.744,25	2.474.301.163,09
Galicia	281.849.659,96	283.577.914,48	-1.728.254,52	-0,61	255.736.911,25	-27.841.003,23	539.314.825,73
Comunidad Valenciana	531.537.065,05	538.314.035,07	-6.776.970,02	-1,26	483.628.507,45	-54.685.527,62	1.021.942.542,52
Subtotal	2.312.105.906,61	2.324.936.928,73	-12.831.022,12	-0,55	2.093.520.222,65	-231.416.706,08	4.418.457.151,38
CCAA art.143							
Aragón							
Aragón	194.070.112,05	194.070.112,05	0,00	0,00	175.108.807,04	-18.961.305,01	369.178.919,09
Asturias	154.270.076,67	154.270.076,67	0,00	0,00	46.422.008,93	-5.001.349,96	200.692.085,60
Islas Baleares	138.908.832,78	140.039.072,53	-1.130.239,75	-0,81	126.219.350,23	-13.819.722,30	266.258.422,76
Cantabria	74.942.119,27	74.942.119,27	0,00	0,00	67.494.240,14	-7.447.879,13	142.436.359,41
Castilla La Mancha							
Castilla y León	291.691.764,12	295.554.424,57	-3.862.660,45	-1,31	266.289.487,55	-29.264.937,02	561.843.912,12
La Rioja	42.365.138,47	42.947.736,83	-582.598,36	-1,36	37.700.285,69	-5.247.451,14	80.648.022,52
Madrid	1.471.594.379,50	1.475.956.673,98	-4.362.294,48	-0,30	881.548.028,38	-102.423.087,61	2.357.504.702,36
Murcia	107.175.789,60	109.592.816,88	-2.417.027,28	-2,21	98.508.541,49	-11.084.275,39	208.101.358,37
Subtotal	2.475.018.212,46	2.487.373.032,78	-12.354.820,32	-0,50	1.699.290.749,45	-193.250.007,56	4.186.663.782,23
Total	4.787.124.119,07	4.812.309.961,51	-25.185.842,44	-0,52	3.792.810.972,10	-424.666.713,64	8.605.120.933,61

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Economía y Hacienda: Informes sobre la Financiación de las CCAA y Liquidaciones anuales.

Cuadro 25 Financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1997-2001.

Financiación a través de los recursos del IRPF en 2001.

Medida aproximada de la corresponsabilidad fiscal en el IRPF y de los efectos de la reforma del IRPF. (Euros)

Comunidades Autónomas	C _{IRPF-01} con ej. CN (1)	C _{IRPF-01} sin ej. CN (2)	Corresp. fiscal (3)=(1)-(2)	t % (4)	P _{IRPF-01} (5)	Efectos reforma (6)	Total IRPF01 sin ej. CN (7)=(2)+(5)
CCAA art.151							
Andalucía							
Canarias	226.111.169,96	226.111.169,96	0,00	0,00	203.173.289,23	-22.937.880,73	429.284.459,19
Cataluña	1.445.399.638,25	1.449.149.059,43	-3.749.421,18	-0,26	1.304.741.558,38	-144.407.501,05	2.753.890.617,81
Galicia	322.666.346,48	324.892.187,48	-2.225.841,00	-0,69	293.834.181,36	-31.058.006,12	618.726.368,84
Comunidad Valenciana	602.470.369,43	607.553.900,90	-5.083.531,47	-0,84	546.938.745,32	-60.615.155,58	1.154.492.646,22
Subtotal	2.596.647.524,12	2.607.706.317,77	-11.058.793,65	-0,42	2.348.687.774,29	-259.018.543,48	4.956.394.092,06
CCAA art.143							
Aragón	213.521.765,41	213.521.765,41	0,00	0,00	192.515.190,37	-21.006.575,04	406.036.955,78
Asturias	171.548.228,37	171.548.228,37	0,00	0,00	154.662.699,94	-16.885.528,43	326.210.928,31
Islas Baleares	156.306.643,82	157.267.508,92	-960.865,10	-0,61	141.793.620,03	-15.473.888,89	299.061.128,95
Cantabria	83.188.885,47	83.188.885,47	0,00	0,00	74.818.899,87	-8.369.985,60	158.007.785,34
Castilla La Mancha							
Castilla y León	325.273.458,87	328.525.739,08	-3.252.280,21	-0,99	296.236.859,50	-32.288.879,58	624.762.598,58
Extremadura							
La Rioja	45.360.648,71	45.979.058,95	-618.410,24	-1,34	41.389.920,07	-4.589.138,88	87.368.979,02
Madrid	1.625.010.460,62	1.628.543.745,49	-3.533.284,87	-0,22	972.652.276,57	-113.043.553,76	2.601.196.022,06
Murcia	124.278.427,26	125.034.110,92	-755.683,66	-0,60	112.681.014,65	-12.353.096,27	237.715.125,57
Subtotal	2.744.488.518,53	2.753.609.042,61	-9.120.524,08	-0,33	1.986.750.481,00	-224.010.646,45	4.740.359.523,61
Total	5.341.136.042,65	5.361.315.360,38	-20.179.317,73	-0,38	4.335.438.255,29	-483.029.189,93	9.696.753.615,67

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Economía y Hacienda: Informes sobre la Financiación de las CCAA y Liquidaciones anuales.

Cuadro 26 Financiación de las Comunidades Autónomas en el año 2002.
Instrumentación financiera en el año 2002.
(Miles de euros)

Comunidades Autónomas	TC ^N ₂₀₀₂	C _{IRPF} 2002 Sin cap. norm.	C _{IVA} 2002	C _{IIIEE} 2002	Otros _{IMP} 2002	Fondo de suficiencia ₂₀₀₂	Total financiación
Andalucía	1.160.920,96	1.750.092,36	2.221.246,73	1.190.575,71	306.281,77	6.289.260,39	12.918.377,92
Aragón	304.239,72	493.113,78	433.094,88	258.197,01	61.046,00	756.398,63	2.306.090,02
Asturias	218.159,58	390.270,96	392.595,53	180.140,31	42.210,92	769.243,04	1.992.620,34
Baleares	186.815,43	362.927,80	661.833,50	232.862,13	50.723,16	-172.773,34	1.322.388,68
Canarias	350.290,07	522.069,23	0,00	44.437,16	0,00	2.278.665,19	3.195.461,65
Cantabria	101.033,45	196.399,68	196.305,52	105.944,38	25.691,80	489.103,72	1.114.478,55
Castilla La Mancha	233.286,38	401.436,21	474.618,11	392.662,93	88.819,43	1.663.681,89	3.254.504,95
Castilla y León	457.259,50	753.804,13	795.533,38	504.207,31	120.585,04	2.152.085,79	4.783.475,15
Cataluña	1.807.632,57	3.339.493,85	2.493.641,22	1.308.750,32	366.664,23	1.914.508,70	11.230.690,89
Extremadura	120.512,19	200.412,74	280.522,24	165.998,40	35.714,69	1.369.399,87	2.172.560,13
Galicia	433.699,26	752.522,49	848.777,18	450.458,00	109.468,66	2.577.336,32	5.172.261,91
La Rioja	58.255,44	105.880,91	93.819,77	53.012,72	13.028,73	231.482,92	555.480,49
Madrid	1.863.343,19	3.564.168,19	2.227.725,54	915.181,60	429.326,03	-323.999,11	8.675.745,44
Murcia	157.534,99	299.910,99	357.815,46	243.525,39	64.278,57	773.974,77	1.897.040,17
Comunidad Valenciana	1.017.990,11	1.414.473,45	1.442.118,59	828.229,20	228.056,60	1.847.563,96	6.778.431,91
Total	8.470.972,84	14.546.976,77	12.919.647,65	6.874.182,57	1.941.895,63	22.615.932,74	67.369.608,20

Fuente: Datos Ministerio de Economía y Hacienda: Financiación de las CCAA... Liquidación definitiva 2002.

Cuadro 27 Financiación de las Comunidades Autónomas en el año 2003.
Instrumentación financiera en el año 2003.
(Miles de euros)

Comunidades Autónomas	TC ^N ₂₀₀₃	C _{IRPF} 2003 Sin cap. norm.	C _{IVA} 2003	C _{IEE} 2003	Otros _{IMP} 2003	Fondo de suficiencia ₂₀₀₃	Total financiación
Andalucía	1.239.598,27	1.891.047,21	2.447.790,89	1.264.160,38	340.673,80	6.715.492,73	13.898.763,28
Aragón	324.858,49	525.156,67	474.389,65	272.888,12	64.310,17	838.027,70	2.499.630,80
Asturias	232.944,57	402.793,39	427.070,97	190.043,59	43.117,50	821.375,76	2.117.345,78
Baleares	199.476,18	379.177,61	723.056,73	251.457,54	53.611,94	-180.892,30	1.425.887,70
Canarias	374.029,74	550.702,32	0,00	48.520,21	0,00	2.433.434,67	3.406.686,94
Cantabria	107.880,64	208.446,59	216.743,12	112.082,49	27.268,51	525.286,08	1.197.707,43
Castilla La Mancha	249.096,54	436.353,51	523.878,52	417.381,88	96.381,28	1.785.244,14	3.508.335,87
Castilla y León	488.248,65	792.270,75	870.182,89	529.202,51	126.357,36	2.327.720,04	5.133.982,20
Cataluña	1.930.138,47	3.553.848,34	2.740.729,72	1.366.855,67	394.569,53	2.057.599,53	12.043.741,26
Extremadura	128.679,48	211.206,37	305.137,21	173.287,37	38.875,59	1.462.206,09	2.319.392,11
Galicia	463.091,69	768.646,48	931.677,26	468.938,59	118.080,47	2.762.736,68	5.513.171,17
La Rioja	62.203,50	115.069,08	105.064,36	55.688,19	15.725,99	286.959,10	640.710,22
Madrid	1.989.802,14	3.787.346,74	2.459.711,31	919.271,00	452.251,17	-252.188,32	9.356.194,04
Murcia	168.211,37	331.850,91	389.821,80	254.647,94	69.207,53	837.270,17	2.051.009,72
Comunidad Valenciana	1.086.980,78	1.525.951,75	1.587.565,03	870.880,14	249.980,94	1.993.248,40	7.314.607,04
Total	9.045.240,51	15.479.867,72	14.202.819,46	7.195.305,62	2.090.411,78	24.413.520,47	72.427.165,56

Fuente: Datos Ministerio de Economía y Hacienda: Financiación de las CCAA... Correspondiente al ejercicio 2003.

Cuadro 28 Financiación de las Comunidades Autónomas en el año 2004.
Instrumentación financiera en el año 2004.
(Miles de euros)

Comunidades Autónomas	TC ^N ₂₀₀₄	C _{IRFP} 2004 Sin cap. norm.	C _{IVA} 2004	C _{IIIE} 2004	Otros _{IMP} 2004	Fondo de suficiencia ₂₀₀₄	Total financiación
Andalucía	1.275.395,49	2.164.322,62	2.674.301,14	1.334.087,24	382.276,80	6.961.356,42	14.791.739,71
Aragón	334.239,78	577.068,07	516.162,90	284.474,06	66.309,23	862.228,33	2.640.482,37
Asturias	239.671,56	436.950,75	442.335,02	193.986,35	45.224,57	845.095,51	2.203.263,76
Baleares	204.759,20	414.168,42	751.562,00	257.048,05	57.445,36	-185.683,13	1.499.299,90
Canarias	384.831,00	597.233,25	0,00	50.420,78	0,00	2.503.707,59	3.536.192,62
Cantabria	110.996,02	226.572,52	238.883,65	119.229,07	29.575,43	540.455,34	1.265.712,03
Castilla La Mancha	256.289,97	499.504,37	590.615,76	439.421,30	104.420,72	1.849.596,81	3.739.848,93
Castilla Y León	502.348,33	862.846,77	935.626,30	559.650,51	138.780,22	2.394.940,12	5.394.192,25
Cataluña	1.985.877,16	3.840.424,48	3.027.128,66	1.437.438,54	431.638,45	2.118.102,98	12.840.610,27
Extremadura	132.395,49	231.554,34	334.429,32	182.097,98	42.780,90	1.504.855,01	2.428.113,04
Galicia	476.464,89	849.064,63	1.013.160,25	484.651,11	126.857,90	2.842.519,21	5.792.717,99
La Rioja	63.999,82	129.960,34	118.052,62	59.122,31	15.794,15	295.245,93	682.175,17
Madrid	2.047.263,80	4.076.969,38	2.746.620,64	902.360,50	504.148,41	-143.449,19	10.133.913,54
Murcia	173.068,99	380.871,58	436.962,62	267.864,05	77.916,59	867.262,73	2.203.946,56
Comunidad Valenciana	1.118.370,70	1.698.619,37	1.751.732,73	917.513,26	276.140,29	2.050.809,59	7.813.185,94
Total	9.305.972,20	16.986.130,89	15.577.573,61	7.489.365,11	2.299.309,02	25.307.043,25	76.965.394,08

Fuente: Datos Ministerio de Economía y Hacienda: Financiación de las CCAA... Correspondiente al ejercicio 2004.

Cuadro 29 Financiación de las Comunidades Autónomas según el modelo de 2002. Financiación a través de los recursos del IRPF en 2002 y 2003. Medida aproximada de la corresponsabilidad fiscal en el IRPF. (Miles de euros)

Comunidades Autónomas	G _{IRPF02} con ej. CN (1)	C _{IRPF02} sin ej. CN (2)	Corresp. Fiscal (3)	t % (4)	C _{IRPF03} con ej. CN (5)	C _{RPF03} sin ej. CN (6)	Corresp. Fiscal (7)	t % (8)
Andalucía	1.750.092,36	1.750.092,36	0,00	0,00	1.889.070,83	1.891.047,21	-1.976,38	-0,10
Aragón	492.950,74	493.113,78	-163,04	-0,03	525.044,57	525.156,67	-112,10	-0,02
Asturias	390.270,96	390.270,96	0,00	0,00	401.458,72	402.793,39	-1.334,67	-0,33
Baleares	361.104,04	362.927,80	-1.823,76	-0,50	376.669,69	379.177,61	-2.507,92	-0,66
Canarias	522.069,23	522.069,23	0,00	0,00	549.361,96	550.702,32	-1.340,36	-0,24
Cantabria	196.399,68	196.399,68	0,00	0,00	207.643,84	208.446,59	-802,75	-0,39
Castilla La Mancha	398.459,45	401.436,21	-2.976,76	-0,74	435.157,59	436.353,51	-1.195,92	-0,27
Castilla y León	750.251,79	753.804,13	-3.552,34	-0,47	788.504,76	792.270,75	-3.765,99	-0,48
Cataluña	3.330.397,73	3.339.493,85	-9.096,12	-0,27	3.541.283,26	3.553.848,34	-12.565,08	-0,35
Extremadura	193.815,87	200.412,74	-6.596,87	-3,29	205.094,60	211.206,37	-6.111,77	-2,89
Galicia	746.403,17	752.522,49	-6.119,32	-0,81	763.278,54	768.646,48	-5.367,94	-0,70
La Rioja	105.032,04	105.880,91	-848,87	-0,80	114.301,52	115.069,08	-767,56	-0,67
Madrid	3.556.307,09	3.564.168,19	-7.861,10	-0,22	3.778.329,92	3.787.346,74	-9.016,82	-0,24
Murcia	298.895,37	299.910,99	-1.015,62	-0,34	330.393,37	331.850,91	-1.457,54	-0,44
Comunidad Valenciana	1.405.557,48	1.414.473,45	-8.915,97	-0,63	1.516.667,62	1.525.951,75	-9.284,13	-0,61
Total	14.498.007,00	14.546.976,77	-48.969,77	-0,34	15.422.260,79	15.479.867,72	-57.606,93	-0,37

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Hacienda: Financiación de las CCAA... Liquidaciones correspondientes a los ejercicios 2002 y 2003.

Cuadro 30 Financiación de las Comunidades Autónomas según el modelo de 2002. Financiación a través de los recursos del IRPF en 2004. Medida aproximada de la corresponsabilidad fiscal en el IRPF. (Miles de euros)

Comunidades Autónomas	C _{IRPF04} con ej. CN (1)	C _{IRPF04} sin ej. CN (2)	Corresp. fiscal (3)=(1)-(2)	t % (4)
Andalucía	2.158.664,57	2.164.322,62	-5.658,05	-0,26
Aragón	576.927,96	577.068,07	-140,11	-0,02
Asturias	435.294,41	436.950,75	-1.656,34	-0,38
Baleares	410.962,88	414.168,42	-3.205,54	-0,77
Canarias	586.589,43	597.233,25	-10.643,82	-1,78
Cantabria	226.572,51	226.572,52	-0,01	0,00
Castilla La Mancha	499.404,92	499.504,37	-99,45	-0,02
Castilla y León	858.736,06	862.846,77	-4.110,71	-0,48
Cataluña	3.822.681,44	3.840.424,48	-17.743,04	-0,46
Extremadura	224.797,85	231.554,34	-6.756,49	-2,92
Galicia	842.742,84	849.064,63	-6.321,79	-0,74
La Rioja	128.899,89	129.960,34	-1.060,45	-0,82
Madrid	4.063.932,43	4.076.969,38	-13.036,95	-0,32
Murcia	378.973,60	380.871,58	-1.897,98	-0,50
Comunidad Valenciana	1.688.298,46	1.698.619,37	-10.320,91	-0,61
Total	16.903.479,25	16.986.130,89	-82.651,64	-0,49

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Hacienda: Financiación de las CCAA... Liquidación correspondiente al ejercicio 2004.

Cuadro 31 Financiación de las Comunidades Autónomas según el modelo de 2002.
Evolución de los ingresos por la cesión del IRPF (33%) en 2002, 2003 y 2004.

Comunidades Autónomas	C _{IRPF} 01 sin ej. CN (33%)	C _{IRPF} 02 sin ej. CN (33%)	C _{IRPF} 03 sin ej. CN (33%)	C _{IRPF} 04 sin ej. CN (33%)	Incr. 2002-1	Incr. 2003-2	Incr. 2004-3
Andalucía	1.750.092,36	1.891.047,21	2.164.322,62			8,05	14,45
Aragón	469.747,88	493.113,78	525.156,67	577.068,07	4,97	6,50	9,88
Asturias	377.406,10	390.270,96	402.793,39	436.950,75	3,41	3,21	8,48
Baleares	345.988,52	362.927,80	379.177,61	414.168,42	4,90	4,48	9,23
Canarias	497.444,57	522.069,23	550.702,32	597.233,25	4,95	5,48	8,45
Cantabria	183.045,55	196.399,68	208.446,59	226.572,52	7,30	6,13	8,70
Castilla La Mancha	401.436,21	436.353,51	499.504,37			8,70	14,47
Castilla y León	722.756,63	753.804,13	792.270,75	862.846,77	4,30	5,10	8,91
Cataluña	3.188.127,93	3.339.493,85	3.553.848,34	3.840.424,48	4,75	6,42	8,06
Extremadura	200.412,74	211.206,37	211.206,37	231.554,34		5,39	9,63
Galicia	714.762,81	752.522,49	768.646,48	849.064,63	5,28	2,14	10,46
La Rioja	101.153,93	105.880,91	115.069,08	129.960,34	4,67	8,68	12,94
Madrid	3.582.796,24	3.564.168,19	3.787.346,74	4.076.969,38	-0,52	6,26	7,65
Murcia	275.075,04	299.910,99	331.850,91	380.871,58	9,03	10,65	14,77
Comunidad Valenciana	1.336.618,58	1.414.473,45	1.525.951,75	1.698.619,37	5,82	7,88	11,32
Total	11.794.923,78	14.546.976,77	15.479.867,72	16.986.130,89		6,41	9,73

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Hacienda: Financiación de las CCAA...
Liquidaciones correspondientes a los ejercicios 2002, 2003 y 2004.
El montante de 2001 se ha calculado a partir de la liquidación del tramo C_{IRPF}01 (15%).

Cuadro 32 Financiación de las Comunidades Autónomas según el modelo de 2002. Conjunto de instrumentos financieros, incluida la garantía por gastos sanitarios. Total CCAA de régimen común y datos de la Comunidad de Castilla y León 2002 y 2003. (Miles de euros)

	CCAA de régimen LOFCA			CA de Castilla y León						
	2002	2003	2003/02	2002	2003	2003/02				
Cesión IRPF sin competencias norm.	14.546.976,75	21,59	15.479.867,71	21,37	1,0641	753.804,13	15,76	792.270,75	15,43	1,0510
Cesión IVA	12.919.647,66	19,18	14.202.819,46	19,61	1,0993	795.333,38	16,63	870.182,89	16,95	1,0941
Cesión Imp. Alcohol y beb. derivadas	323.848,09	0,48	325.804,06	0,45	1,0060	20.603,63	0,43	20.688,62	0,40	1,0041
Cesión Imp. Productos Intermedios	6.742,56	0,01	7.304,79	0,01	1,0834	453,97	0,01	490,68	0,01	1,0809
Cesión Imp. Cerveza	83.231,53	0,12	91.604,00	0,13	1,1006	4.807,38	0,10	5.283,65	0,10	1,0991
Cesión Imp. Labores del Tabaco	1.967.584,44	2,92	2.097.142,18	2,90	1,0658	111.595,88	2,33	115.132,46	2,24	1,0317
Cesión Imp. Hidrocarburos	3.802.035,42	5,64	3.915.982,69	5,41	1,0300	326.315,01	6,82	344.738,95	6,71	1,0565
Cesión Imp. Electricidad	690.740,55	1,03	757.467,91	1,05	1,0966	40.431,44	0,85	42.868,15	0,83	1,0603
Cesión Imp. Matriculación	1.188.918,12	1,76	1.300.173,82	1,80	1,0936	53.184,06	1,11	56.217,14	1,10	1,0570
Cesión Imp. Ventas minoristas Hidroc.	752.977,51	1,12	790.237,98	1,09	1,0495	67.400,98	1,41	70.140,22	1,37	1,0406
	36.282.702,63	53,86	38.968.404,60	53,80	1,0740	2.173.929,86	45,45	2.318.013,51	45,15	1,0663
Tributos Cedidos y Tasas afectas (N)	8.470.972,84	12,57	9.045.240,51	12,49	1,0678	457.259,50	9,56	488.248,65	9,51	1,0678
	44.753.675,47	66,43	48.013.645,11	66,29	1,0728	2.631.189,36	55,01	2.806.262,16	54,66	1,0665
Fondo de Suficiencia	22.615.932,73	33,57	24.413.520,47	33,71	1,0795	2.152.085,79	44,99	2.327.720,04	45,34	1,0816
Total sin Garantía Sanitaria	67.369.608,20	100,00	72.427.165,58	100,00	1,0751	4.783.275,15	100,00	5.133.982,20	100,00	1,0733
Fondo de Garantía Sanitaria	208.829,37		224.083,47	1,0730		40.074,30		49.997,43		1,2476
Total con Garantía Sanitaria	67.578.437,57		72.651.249,05			4.823.349,45		5.183.979,63		

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las Liquidaciones correspondientes a los ejercicios 2002 y 2003 del Ministerio de Economía y Hacienda.

Cuadro 33 Financiación de las comunidades autónomas según el modelo de 2002.
Conjunto de instrumentos financieros, incluida la garantía por gastos sanitarios.
Total CCAA de régimen común y datos de la Comunidad de Castilla y León 2003 y 2004.
(Miles de euros)

	CCAA de régimen LOFCA				CA de Castilla y León					
	2003	2004	2004/03	2004/03	2003	2004				
Cesión IRPF sin competencias norm.	15.479.867,71	21,37	16.986.130,89	23,45	1.0973	792.270,75	15,43	862.846,77	16,81	1.0891
Cesión IVA	14.202.819,46	19,61	15.577.573,61	21,51	1.0968	870.182,89	16,95	935.626,30	18,22	1.0752
Cesión Imp. Alcohol y beb. Derivadas	325.804,06	0,45	336.935,06	0,47	1.0342	20.688,62	0,40	21.100,23	0,41	1.0199
Cesión Imp. Productos Intermedios	7.304,79	0,01	7.334,63	0,01	1.0041	490,68	0,01	478,25	0,01	0.9747
Cesión Imp. Cerveza	91.604,00	0,13	93.297,62	0,13	1.0185	5.283,65	0,10	5.253,33	0,10	0.9943
Cesión Imp. Labores del Tabaco	2.097.142,18	2,90	2.194.817,41	3,03	1.0466	115.132,46	2,24	118.928,09	2,32	1.0330
Cesión Imp. Hidrocarburos	3.915.982,69	5,41	4.049.117,11	5,59	1.0340	344.738,95	6,71	367.087,33	7,15	1.0648
Cesión Imp. Electricidad	757.467,91	1,05	807.863,29	1,12	1.0665	42.868,15	0,83	46.803,28	0,91	1.0918
Cesión Imp. Matriculación	1.300.173,82	1,80	1.471.263,00	2,03	1.1316	56.217,14	1,10	61.931,63	1,21	1.1017
Cesión Imp. Ventas minoristas Hidroc.	790.237,98	1,09	828.046,02	1,14	1.0478	70.140,22	1,37	76.848,59	1,50	1.0956
	38.968.404,60	53,80	42.352.378,64	58,48	1.0868	2.318.013,51	45,15	2.496.903,80	48,63	1.0772
Tributos Cedidos y Tasas afectas (N)	9.045.240,51	12,49	9.305.972,20	12,85	1.0288	488.248,65	9,51	502.348,33	9,78	1.0289
	48.013.645,11	66,29	51.658.350,84	71,32	1.0759	2.806.262,16	54,66	2.999.252,13	58,42	1.0688
Fondo de Suficiencia	24.413.520,47	33,71	25.307.043,25	34,94	1.0366	2.327.720,04	45,34	2.394.940,12	46,65	1.0289
Total sin Garantía Sanitaria	72.427.165,58	100,00	76.965.394,09	100,00	1.0627	5.133.982,20	100,00	5.394.192,25	100,00	1.0507
Fondo de Garantía Sanitaria	224.083,47		592.836,25	2,6456		49.997,43		99.330,54		1.9867
Total con Garantía Sanitaria	72.651.249,05		77.558.230,34			5.183.979,63		5.493.522,79		

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las Liquidaciones correspondientes a los ejercicios 2003 y 2004 del Ministerio de Economía y Hacienda.

Cuadro 34 Financiación de las comunidades autónomas según el modelo de 2002. Conjunto de instrumentos financieros, incluida la garantía por gastos sanitarios. Datos de la Comunidad de Castilla y León 2002, 2003 Y 2004.

	CA de Castilla y León				Índice CAA Cyl	Índice Cyl	Índice CAA Cyl	Índice CCAA		
	2002	2003	2004	2003/02						
Cesión IRPF sin competencias norm.	753.804,13	15,76	792.270,75	15,43	862.846,77	16,81	1,0510	1,0641	1,0891	1,0973
Cesión IVA	795.333,38	16,63	870.182,89	16,95	935.626,30	18,22	1,0941	1,0993	1,0752	1,0968
Cesión Imp. Alcohol y beb. Derivadas	20.603,63	0,43	20.688,62	0,40	21.100,23	0,41	1,0041	1,0060	1,0199	1,0342
Cesión Imp. Productos Intermedios	453,97	0,01	490,68	0,01	478,25	0,01	1,0809	1,0834	0,9747	1,0041
Cesión Imp. Cerveza	4.807,38	0,10	5.283,65	0,10	5.253,33	0,10	1,0991	1,1006	0,9943	1,0185
Cesión Imp. Labores del Tabaco	111.595,88	2,33	115.132,46	2,24	118.928,09	2,32	1,0317	1,0658	1,0330	1,0466
Cesión Imp. Hidrocarburos	326.315,01	6,82	344.738,95	6,71	367.087,33	7,15	1,0565	1,0300	1,0648	1,0340
Cesión Imp. Electricidad	40.431,44	0,85	42.868,15	0,83	46.803,28	0,91	1,0603	1,0966	1,0918	1,0665
Cesión Imp. Matriculación	53.184,06	1,11	56.217,14	1,10	61.931,63	1,21	1,0570	1,0936	1,1017	1,1316
Cesión Imp. Ventas minoristas Hidroc.	67.400,98	1,41	70.140,22	1,37	76.848,59	1,50	1,0406	1,0495	1,0956	1,0478
Tributos Cedidos y Tasas afectas (N)	2.173.929,86	45,45	2.318.013,51	45,15	2.496.903,80	48,63	1,0663	1,0740	1,0772	1,0868
Fondo de Suficiencia	457.259,50	9,56	488.248,65	9,51	502.348,33	9,78	1,0678	1,0678	1,0289	1,0288
Total sin Garantía Sanitaria	2.631.189,36	55,01	2.806.262,16	54,66	2.999.252,13	58,42	1,0665	1,0728	1,0688	1,0759
Fondo de Garantía Sanitaria	2.152.085,79	44,99	2.327.720,04	45,34	2.394.940,12	46,65	1,0816	1,0795	1,0289	1,0366
Total con Garantía Sanitaria	4.783.275,15	100,00	5.133.982,20	100,00	5.394.192,25	100,00	1,0733	1,0751	1,0507	1,0627
Fondo de Garantía Sanitaria	40.074,30		49.997,43		99.330,54		1,2476	1,0730	1,9867	2,6456
Total con Garantía Sanitaria	4.823.349,45		5.183.979,63		5.493.522,79					

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las Liquidaciones correspondientes a los ejercicios 2002, 2003 y 2004 del Ministerio de Economía y Hacienda.

Cuadro 35 Financiación de las Comunidades Autónomas según el modelo de 2002. Determinación de la garantía para gastos sanitarios del ejercicio 2002. (Miles de euros).

	% Financiación Asistencia Sanitaria		(C)	(D)	(E)	Índice		(G)	(H)	(I)
	Necesidades totales año base 1999	Necesidades Sanidad año base 1999				% San/Total	Financiación definitiva 2002			
Comunidades Autónomas	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I)	
Andalucía	10.529.744,09	4.402.479,17	41,81	12.918.377,92	5.401.165,42	1,2268	1,2313	0,0045	19.811,16	
Aragón	1.893.399,68	809.792,89	42,77	2.306.090,02	986.297,46	1,2180	1,2313	0,0133	10.770,25	
Asturias	1.644.268,74	744.004,91	45,25	1.992.620,34	901.628,35	1,2119	1,2313	0,0194	14.433,70	
Baleares	1.116.596,34	516.810,32	46,28	1.322.388,68	612.060,14	1,1843	1,2313	0,0470	24.290,09	
Canarias	2.594.300,01	1.034.404,34	39,87	3.195.461,65	1.274.100,68	1,2317	1,2313	-0,0004		
Cantabria	904.601,96	399.677,86	44,18	1.114.478,55	492.407,07	1,2320	1,2313	-0,0007		
Castilla La Mancha	2.657.732,62	1.094.097,46	41,17	3.254.504,95	1.339.768,18	1,2245	1,2313	0,0068	7.439,86	
Castilla y León	3.965.074,59	1.609.409,45	40,59	4.783.475,15	1.941.595,28	1,2064	1,2313	0,0249	40.074,30	
Cataluña	9.187.593,31	3.975.886,19	43,27	11.230.690,89	4.860.026,70	1,2224	1,2313	0,0089	35.385,39	
Extremadura	1.790.886,26	692.023,38	38,64	2.172.560,13	839.507,48	1,2131	1,2313	0,0182	12.594,83	
Galicia	4.274.398,68	1.735.666,46	40,61	5.172.261,91	2.100.253,67	1,2101	1,2313	0,0212	36.796,13	
La Rioja	460.837,45	202.829,57	44,01	555.480,49	244.485,05	1,2054	1,2313	0,0259	5.253,29	
Madrid	6.846.606,69	2.989.397,55	43,66	8.675.745,44	3.788.044,70	1,2672	1,2313	-0,0359		
Murcia	1.530.320,45	674.072,34	44,05	1.897.040,17	835.604,27	1,2396	1,2313	-0,0083		
Comunidad Valenciana	5.508.855,91	2.475.466,69	44,94	6.778.431,91	3.045.965,02	1,2305	1,2313	0,0008	1.980,37	
Total	54.905.216,78	23.356.018,58	42,54	67.369.608,20	28.662.909,49	1,2272	1,2313	0,0041	208.829,34	

Fuente: Cuadros 4.2 y 4.4 del documento: Financiación de las CCAA... En el año 2002 y Liquidación definitiva. Ministerio de Economía y Hacienda (julio 2004).

Cuadro 36 Financiación de las Comunidades Autónomas según el modelo de 2002. Determinación de la garantía para gastos sanitarios del ejercicio 2003. (Miles de euros)

	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I)					
	% Financiación Necesidades totales año base 1999 (en 1.1.2003)		% Asistencia Sanitaria San/Total		Imputación financiación a Sanidad 2003		Índice crecimiento PIB nominal 2003/1999		Índice crecimiento PIB nominal 2003/1999		Diferencia Índices		Garantía gastos sanidad	
Comunidades Autónomas														
Andalucía	10.529.744,08	4.402.479,17	41,81	13.898.763,28	5.811.063,91	1.3200	1,3184	-0,0016	0,00					
Aragón	1.916.847,17	826.850,24	43,14	2.499.630,80	1.078.239,50	1,3040	1,3184	0,0144	11.879,86					
Asturias	1.644.268,76	744.004,91	45,25	2.117.345,77	958.064,57	1,2877	1,3184	0,0307	22.831,50					
Baleares	1.119.368,44	516.810,32	46,17	1.425.887,69	658.329,69	1,2738	1,3184	0,0446	23.033,04					
Canarias	2.594.563,32	1.034.404,34	39,87	3.406.686,95	1.358.182,99	1,3130	1,3184	0,0054	5.575,69					
Cantabria	906.945,46	399.677,86	44,07	1.197.707,43	527.812,49	1,3206	1,3184	-0,0022	0,00					
Castilla La Mancha	2.664.536,81	1.094.097,46	41,06	3.508.335,88	1.440.573,60	1,3167	1,3184	0,0017	1.884,49					
Castilla y León	3.988.072,24	1.609.409,45	40,36	5.133.982,19	2.071.847,99	1,2873	1,3184	0,0311	49.997,43					
Cataluña	9.197.895,05	3.975.886,19	43,23	12.043.741,26	5.206.032,93	1,3094	1,3184	0,0090	35.775,42					
Extremadura	1.790.886,25	692.023,38	38,64	2.319.392,12	896.245,41	1,2951	1,3184	0,0233	16.118,22					
Galicia	4.282.684,16	1.735.666,46	40,53	5.513.171,17	2.234.352,55	1,2873	1,3184	0,0311	53.950,11					
La Rioja	491.559,59	202.829,56	41,26	640.710,23	264.372,78	1,3034	1,3184	0,0150	3.037,71					
Madrid	6.919.146,38	2.990.636,34	43,22	9.356.194,04	4.043.992,19	1,3522	1,3184	-0,0338	0,00					
Murcia	1.538.692,03	674.072,34	43,81	2.051.009,73	898.509,19	1,3330	1,3184	-0,0146	0,00					
Comunidad Valenciana	5.524.663,45	2.475.466,69	44,81	7.314.607,04	3.277.496,67	1,3240	1,3184	-0,0056	0,00					
Total	55.109.873,19	23.374.314,71	42,41	72.427.165,58	30.725.116,45	1,3145	1,3184	0,0039	224.083,47					

Fuente: Cuadros 5.2 y 5.3 del documento: Financiación de las CCAA... Ejercicio 2003, Ministerio de Economía y Hacienda (julio 2005).

Cuadro 37 Financiación de las Comunidades Autónomas según el modelo de 2002
Determinación de la garantía para gastos sanitarios del ejercicio 2004
(Miles de euros)

	% Financiación Asistencia Sanitaria		(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I)
	Necesidades totales año base 1999 (en 1.1.2004)	Necesidades Sanidad año base 1999 (en 1.1.2004)							
Comunidades Autónomas	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I)
Andalucía	10.568.718,31	4.402.479,17	41,66	14.791.739,71	6.161.610,52	1,3996	1,4143	0,0143	64.815,77
Aragón	1.916.847,17	826.850,24	43,14	2.640.482,37	1.138.997,16	1,3775	1,4143	0,0368	30.417,13
Asturias	1.644.268,76	744.004,91	45,25	2.203.263,77	996.941,07	1,3400	1,4143	0,0743	55.305,07
Baleares	1.119.368,44	516.810,32	46,17	1.499.299,90	692.223,97	1,3394	1,4143	0,0749	38.700,87
Canarias	2.594.563,32	1.034.404,34	39,87	3.536.192,62	1.409.814,50	1,3629	1,4143	0,0514	53.143,56
Cantabria	906.945,46	399.677,86	44,07	1.265.712,02	557.781,14	1,3956	1,4143	0,0187	7.483,26
Castilla La Mancha	2.674.141,50	1.094.097,46	40,91	3.739.848,93	1.530.120,68	1,3985	1,4143	0,0158	17.261,36
Castilla y León	3.988.072,24	1.609.409,45	40,36	5.394.192,24	2.176.857,25	1,3526	1,4143	0,0617	99.330,54
Cataluña	9.198.708,51	3.975.886,19	43,22	12.840.610,28	5.549.997,05	1,3959	1,4143	0,0184	73.098,79
Extremadura	1.791.203,86	692.023,38	38,63	2.428.113,03	938.090,31	1,3556	1,4143	0,0587	40.638,36
Galicia	4.282.684,16	1.735.666,46	40,53	5.792.717,99	2.347.646,00	1,3526	1,4143	0,0617	107.107,07
La Rioja	491.559,59	202.829,56	41,26	682.175,17	281.482,23	1,3878	1,4143	0,0265	5.379,62
Madrid	7.006.217,18	2.990.636,34	42,69	10.133.913,55	4.325.708,06	1,4464	1,4143	-0,0321	0,00
Murcia	1.543.055,11	674.072,34	43,68	2.203.946,57	962.777,94	1,4283	1,4143	-0,0140	0,00
Comunidad Valenciana	5.524.663,45	2.475.466,69	44,81	7.813.185,94	3.500.897,69	1,4142	1,4143	0,0001	154,85
Total	55.251.017,06	23.374.314,71	42,31	76.965.394,09	32.570.945,58	1,3935	1,4143	0,0039	592.836,25

Fuente: Cuadros 5.2 y 5.3 del documento: Financiación de las CCAA.... Ejercicio 2004, Ministerio de Economía y Hacienda (Julio 2006).

Cuadro 38 Financiación de las Comunidades Autónomas según el modelo de 2002. Evolución de los índices de consumo aplicados en la liquidación del IVA cedido (35%) en los ejercicios 2002, 2003 y 2004.

Comunidades Autónomas	IND. 2002	IND. 2003	Diferencia 2003-2	t % 2003/2002	IND. 2004	Diferencia 2004-3	t % 2004/2003
Andalucía	17,192781	17,234542	0,041761	0,2429	17,167636	-0,066906	-0,3882
Aragón	3,352219	3,340109	-0,012110	-0,3613	3,313500	-0,026609	-0,7967
Asturias	3,038748	3,006945	-0,031803	-1,0466	2,839563	-0,167382	-5,5665
Baleares	5,122690	5,090938	-0,031752	-0,6198	4,824641	-0,266297	-5,2308
Canarias	0,000000	0,000000	0,000000	0,0000	0,000000	0,000000	0,0000
Cantabria	1,519434	1,526057	0,006623	0,4359	1,533510	0,007453	0,4884
Castilla La Mancha	3,673615	3,688553	0,014938	0,4066	3,791449	0,102896	2,7896
Castilla y León	6,157447	6,126832	-0,030615	-0,4972	6,006239	-0,120593	-1,9683
Cataluña	19,301155	19,297082	-0,004073	-0,0211	19,432607	0,135525	0,7023
Extremadura	2,171284	2,148427	-0,022857	-1,0527	2,146864	-0,001563	-0,0728
Galicia	6,569662	6,559805	-0,009857	-0,1500	6,503967	-0,055838	-0,8512
La Rioja	0,726179	0,739743	0,013564	1,8679	0,757837	0,018094	2,4460
Madrid	17,242928	17,318472	0,075544	0,4381	17,631890	0,313418	1,8097
Murcia	2,769545	2,744679	-0,024866	-0,8978	2,805075	0,060396	2,2005
Comunidad Valenciana	11,162213	11,177816	0,015603	0,1398	11,245222	0,067406	0,6030
Total	100,000000	100,000000	0,000000	0,0000	100,000000	0,000000	0,0000

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Hacienda: Financiación de las CCAA... Liquidaciones correspondientes a los ejercicios 2002, 2003 y 2004.

Cuadro 39 Financiación de las Comunidades Autónomas según el modelo de 2002.
Evolución de los índices de consumo aplicados en la liquidación del Impuesto sobre Alcoholes
y bebidas derivadas (40%) en los ejercicios 2002, 2003 y 2004.

Comunidades Autónomas	IND. 2002	IND. 2003	Diferencia 2003-2	t % 2003/2002	IND. 2004	Diferencia 2004-3	t % 2004/2003
Andalucía	16,531577	16,525502	-0,006075	-0,0367	16,602624	0,077122	0,4667
Aragón	3,565338	3,554599	-0,010739	-0,3012	3,596220	0,041621	1,1709
Asturias	2,892446	2,880242	-0,012204	-0,4219	2,736767	-0,143475	-4,9814
Baleares	3,689219	3,705448	0,016229	0,4399	3,581589	-0,123859	-3,3426
Canarias	4,806618	4,827864	0,021246	0,4420	4,748969	-0,078895	0,0000
Cantabria	1,853122	1,849567	-0,003555	-0,1918	1,907041	0,057474	3,1074
Castilla La Mancha	3,530087	3,531937	0,001850	0,0524	3,530022	-0,001915	-0,0542
Castilla y León	6,362127	6,350020	-0,012107	-0,1903	6,262403	-0,087617	-1,3798
Cataluña	19,634446	19,609638	-0,024808	-0,1263	19,663890	0,054252	0,2767
Extremadura	1,999388	1,997298	-0,002090	-0,1045	1,975131	-0,022167	-1,1098
Galicia	5,255864	5,262271	0,006407	0,1219	5,341680	0,079409	1,5090
La Rioja	0,731234	0,733637	0,002403	0,3286	0,767923	0,034286	4,6734
Madrid	15,594004	15,593385	-0,000619	-0,0040	15,616359	0,022974	0,1473
Murcia	2,494983	2,498605	0,003622	0,1452	2,558719	0,060114	2,4059
Comunidad Valenciana	11,059547	11,079987	0,020440	0,1848	11,110663	0,030676	0,2769
Total	100,000000	100,000000	0,000000	0,0000	100,000000	0,000000	0,0000

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Hacienda: Financiación de las CCAA...
Liquidaciones correspondientes a los ejercicios 2002, 2003 y 2004.

Cuadro 40 Financiación de las Comunidades Autónomas según el modelo de 2002.
Evolución de los índices de consumo aplicados en la liquidación del Impuesto sobre los Alcoholes
(prod. intermedios) (40%) en los ejercicios 2002, 2003 y 2004.

Comunidades Autónomas	IND. 2002	IND. 2003	Diferencia 2003-2	t % 2003/2002	IND. 2004	Diferencia 2004-3	t % 2004/2003
Andalucía	16,242607	16,238082	-0,004525	-0,0279	16,084810	-0,153272	-0,9439
Aragón	3,505388	3,496559	-0,008829	-0,2519	3,366417	-0,130142	-3,7220
Asturias	3,238153	3,219500	-0,018653	-0,5760	3,048335	-0,171165	-5,3165
Baleares	3,554868	3,568100	0,013232	0,3722	3,460337	-0,107763	-3,0202
Canarias	4,169876	4,179625	0,009749	0,2338	4,369213	0,189588	0,0000
Cantabria	1,974885	1,970692	-0,004193	-0,2123	2,028808	0,058116	2,9490
Castilla La Mancha	3,644335	3,646829	0,002494	0,0684	3,476757	-0,170072	-4,6636
Castilla y León	6,732928	6,717195	-0,015733	-0,2337	6,520381	-0,196814	-2,9300
Cataluña	19,185235	19,169259	-0,015976	-0,0833	19,444961	0,275702	1,4383
Extremadura	1,897554	1,896552	-0,001002	-0,0528	1,709078	-0,187474	-9,8850
Galicia	6,511590	6,525774	0,014184	0,2178	6,506825	-0,018949	-0,2904
La Rioja	0,749479	0,752334	0,002855	0,3809	0,646276	-0,106058	-14,0972
Madrid	16,028953	16,034119	0,005166	0,0322	16,292364	0,258245	1,6106
Murcia	2,221650	2,224576	0,002926	0,1317	2,428311	0,203735	9,1584
Comunidad Valenciana	10,342499	10,360804	0,018305	0,1770	10,617127	0,256323	2,4740
Total	100,000000	100,000000	0,000000	0,0000	100,000000	0,000000	0,0000

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Hacienda: Financiación de las CCAA...
Liquidaciones correspondientes a los ejercicios 2002, 2003 y 2004.

Cuadro 41 Financiación de las Comunidades Autónomas según el modelo de 2002.
Evolución de los índices de consumo aplicados en la liquidación del Impuesto sobre la Cerveza (40%)
en los ejercicios 2002, 2003 y 2004.

Comunidades Autónomas	IND. 2002	IND. 2003	Diferencia 2003-2	t % 2003/2002	IND. 2004	Diferencia 2004-3	t % 2004/2003
Andalucía	18,936344	18,903624	-0,032720	-0,1728	18,898395	-0,005229	-0,0277
Aragón	3,049495	3,044213	-0,005282	-0,1732	3,082679	0,038466	1,2636
Asturias	2,408289	2,404739	-0,003550	-0,1474	2,356681	-0,048058	-1,9985
Baleares	3,582503	3,597313	0,014810	0,4134	3,484274	-0,113039	-3,1423
Canarias	6,032093	6,055040	0,022947	0,3804	5,827481	-0,227559	0,0000
Cantabria	1,542472	1,541570	-0,000902	-0,0585	1,716864	0,175294	11,3711
Castilla La Mancha	3,891732	3,892260	0,000528	0,0136	4,000887	0,108627	2,7908
Castilla y León	5,775916	5,767927	-0,007989	-0,1383	5,630719	-0,137208	-2,3788
Cataluña	17,480726	17,467907	-0,012819	-0,0733	17,423074	-0,044833	-0,2567
Extremadura	2,033159	2,030101	-0,003058	-0,1504	1,857403	-0,172698	-8,5069
Galicia	4,687007	4,691708	0,004701	0,1003	4,785882	0,094174	2,0072
La Rioja	0,611607	0,612432	0,000825	0,1349	0,752554	0,140122	22,8796
Madrid	16,089112	16,087753	-0,001359	-0,0084	16,149867	0,062114	0,3861
Murcia	2,793662	2,798223	0,004561	0,1633	2,926344	0,128121	4,5787
Comunidad Valenciana	11,085883	11,105190	0,019307	0,1742	11,106896	0,001706	0,0154
Total	100,000000	100,000000	0,000000	0,0000	100,000000	0,000000	0,0000

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Hacienda: Financiación de las CCAA...
Liquidaciones correspondientes a los ejercicios 2002, 2003 y 2004.

Cuadro 42 Financiación de las Comunidades Autónomas según el modelo de 2002
Evolución de los índices de consumo aplicados en la liquidación del Impuesto sobre Tabacos (40%)
en 2002, 2003 y 2004.

Comunidades Autónomas	IND. 2002	IND. 2003	Diferencia 2003-2	t % 2003/2002	IND. 2004	Diferencia 2004-3	t % 2004/2003
Andalucía	19,289548	19,464517	0,174969	0,9071	19,401104	-0,063413	-0,3258
Aragón	3,131717	3,108762	-0,022955	-0,7330	3,118956	0,010194	0,3279
Asturias	2,490074	2,467694	-0,022380	-0,8988	2,374128	-0,093566	-3,7916
Baleares	4,921782	5,179240	0,257458	5,2310	5,121163	-0,058077	-1,1213
Canarias	0,000000	0,000000	0,000000	0,0000	0,000000	0,000000	0,0000
Cantabria	1,418729	1,404717	-0,014012	-0,9876	1,393167	-0,011550	-0,8222
Castilla La Mancha	4,289101	4,246277	-0,042824	-0,9984	4,241388	-0,004889	-0,1151
Castilla y León	5,671720	5,489969	-0,181751	-3,2045	5,418587	-0,071382	-1,3002
Cataluña	18,809638	19,248637	0,438999	2,3339	20,347027	1,098390	5,7063
Extremadura	2,547982	2,469167	-0,078815	-3,0932	2,402336	-0,066831	-2,7066
Galicia	5,368102	5,306467	-0,061635	-1,1482	5,245420	-0,061047	-1,1504
La Rioja	0,672075	0,656398	-0,015677	-2,3326	0,653747	-0,002651	-0,4039
Madrid	14,204474	13,404307	-0,800167	-5,6332	12,926901	-0,477406	-3,5616
Murcia	3,436346	3,518248	0,081902	2,3834	3,478237	-0,040011	-1,1372
Comunidad Valenciana	13,748712	14,035600	0,286888	2,0867	13,877839	-0,157761	-1,1240
Total	100,000000	100,000000	0,000000	0,0000	100,000000	0,000000	0,0000

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Hacienda: Financiación de las CCAA...
Liquidaciones correspondientes a los ejercicios 2002, 2003 y 2004.

Cuadro 43 Financiación de las Comunidades Autónomas según el modelo de 2002.

Evolución de los índices de consumo de consumo aplicados en la liquidación del Impuestos sobre Hidrocarburos (40%) en 2002, 2003 y 2004.

Comunidades Autónomas	IND. 2002	IND. 2003	Diferencia 2003-2	t % 2003/2002	IND. 2004	Diferencia 2004-3	t % 2004/2003
Andalucía	16,880755	17,068174	0,187419	1,1103	17,624073	0,555899	3,2569
Aragón	4,052952	4,121492	0,068540	1,6911	4,137313	0,015821	0,3839
Asturias	2,262520	2,345714	0,083194	3,6771	2,308754	-0,036960	-1,5756
Baleares	2,769255	2,808072	0,038817	1,4017	2,730391	-0,077681	-2,7663
Canarias	0,000000	0,000000	0,000000	0,0000	0,000000	0,000000	0,0000
Cantabria	1,494592	1,536062	0,041470	2,7747	1,591469	0,055407	3,6071
Castilla La Mancha	6,840643	7,059985	0,219342	3,2065	7,180568	0,120583	1,7080
Castilla y León	8,582640	8,803383	0,220743	2,5720	9,065861	0,262478	2,9816
Cataluña	18,729308	18,475583	-0,253725	-1,3547	18,295100	-0,180483	-0,9769
Extremadura	2,542162	2,571195	0,029033	1,1421	2,657750	0,086555	3,3663
Galicia	7,051822	6,996923	-0,054899	-0,7785	6,923653	-0,073270	-1,0472
La Rioja	0,840277	0,860255	0,019978	2,3775	0,882488	0,022233	2,5845
Madrid	12,753535	12,243453	-0,510082	-3,9995	11,099126	-1,144327	-9,3464
Murcia	3,793933	3,743967	-0,049966	-1,3170	3,826369	0,082402	2,2009
Comunidad Valenciana	11,405606	11,365742	-0,039864	-0,3495	11,677085	0,311343	2,7393
Total	100,000000	100,000000	0,000000	0,0000	100,000000	0,000000	0,0000

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Hacienda: Financiación de las CCAA... Liquidaciones correspondientes a los ejercicios 2002, 2003 y 2004.

Cuadro 44 Financiación de las Comunidades Autónomas según el modelo de 2002. Evolución de los índices de consumo aplicados en la liquidación del impuesto de electricidad en los ejercicios 2002, 2003 y 2004.

Comunidades Autónomas	IND. 2002	IND. 2003	Diferencia 2003-2	t % 2003/2002	IND. 2004	Diferencia 2004-3	t % 2004/2003
Andalucía	14,287726	15,191581	0,903855	6,3261	14,820206	-0,371375	-2,4446
Aragón	4,071322	4,175348	0,104026	2,5551	4,110451	-0,064897	-1,5543
Asturias	4,847913	4,563186	-0,284727	-5,8732	4,542690	-0,020496	-0,4492
Baleares	2,250159	2,274087	0,023928	1,0634	2,289079	0,014992	0,6593
Canarias	3,407312	3,551489	0,144177	0,0000	3,542891	-0,008598	0,0000
Cantabria	1,993057	1,962972	-0,030085	-1,5095	1,982051	0,019079	0,9719
Castilla La Mancha	4,809794	4,815222	0,005428	0,1129	4,907129	0,091907	1,9087
Castilla y León	5,845008	5,651528	-0,193480	-3,3102	5,785227	0,133699	2,3657
Cataluña	21,270138	20,881787	-0,388351	-1,8258	20,535171	-0,346616	-1,6599
Extremadura	1,578031	1,623208	0,045177	2,8629	1,636870	0,013662	0,8417
Galicia	8,003482	8,139101	0,135619	1,6945	8,187320	0,048219	0,5924
La Rioja	0,710365	0,689362	-0,021003	-2,9566	0,705039	0,015677	2,2741
Madrid	12,408065	12,128827	-0,279238	-2,2505	12,403078	0,274251	2,2612
Murcia	3,051894	3,083075	0,031181	1,0217	3,097525	0,014450	0,4687
Comunidad Valenciana	11,323281	11,130113	-0,193168	-1,7059	11,313067	0,182954	1,6438
Total	99,857547	99,860886	0,003339	0,0033	99,857794	-0,003092	-0,0031

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Hacienda: Financiación de las CCAA...

Liquidaciones correspondientes a los ejercicios 2002, 2003 y 2004 (el resto hasta el 100% corresponde a Ceuta y Melilla).

Cuadro 45 Financiación de las Comunidades Autónomas según el modelo de 2002. Evolución de la variable población desde el año 1999 a 2005. Financiación total y per cápita en 2002, 2003 y 2004.

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN	España		CCAA de Régimen Común		Castilla y León		Cyl/CCAA _{RC}	
	Nº de habitantes	%	Nº de habitantes	%	Nº de habitantes	%	Cyl/Total	%
1999	40.202.160		37.433.077		2.488.062		6,19	6,65
2000	40.499.791	0,74	37.719.934	0,77	2.479.118	-0,36	6,12	6,57
2001	41.116.842	1,52	38.314.618	1,58	2.479.425	0,01	6,03	6,47
2002	41.837.894	1,75	39.014.649	1,83	2.480.369	0,04	5,93	6,36
2003	42.717.064	2,10	39.883.256	2,23	2.487.646	0,29	5,82	6,24
2004	43.197.684	1,13	40.355.001	1,18	2.493.918	0,25	5,77	6,18
2005	44.108.530	2,11	41.249.448	2,22	2.510.849	0,68	5,69	6,09
FINANCIACIÓN	Euros		Euros					
Financiación total 2002	67.578.437.570,00		4.823.349.450,00					
Financiación per cápita 2002	1.732,13		1.944,61				1,1227	
Financiación total 2003	72.651.249.050,00		5.183.979.630,00					
Financiación per cápita 2003	1.821,60		2.083,89				1,1440	
Incremento financiación per cápita 03/02			5,17		7,16			
Financiación total 2004	77.558.230.340,00		5.493.522.790,00					
Financiación per cápita 2004	1.921,90		2.202,77				1,1461	
Incremento financiación per cápita 04/03			5,51		5,70			

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de financiación del Ministerio de Economía y Hacienda y de población del INE.

Cuadro 46 Financiación de las Comunidades Autónomas según el modelo de 2002.
Gasto sanitario en los ejercicios 2002 y 2003.
(Miles de euros)

Comunidades Autónomas	Gasto sanitario 2002	Gasto sanitario 2003	% Increment. 03/02	% TAM 99/03	% s/PIB 2002	% s/PIB 2003	% s/Gtotal 2002	% s/Gtotal 2003
Andalucía	5.860.925	6.438.641	9,86	8,51	6,17	6,31	37,69	38,08
Aragón	1.086.761	1.231.802	13,35	9,42	5,03	5,37	37,57	40,27
Asturias	982.221	1.103.288	12,33	8,58	6,38	6,81	36,08	40,28
Baleares	702.962	825.494	17,43	14,40	3,98	4,40	34,37	36,77
Canarias	1.595.904	1.803.580	13,01	10,19	5,54	5,81	34,49	37,72
Cantabria	526.587	565.161	7,33	9,66	5,93	5,98	38,13	35,23
Castilla La Mancha	1.484.059	1.611.490	8,59	9,96	6,20	6,38	35,04	36,51
Castilla y León	2.072.180	2.384.082	15,05	9,11	5,27	5,73	34,54	37,84
Cataluña	5.498.743	6.249.279	13,65	9,49	4,30	4,58	38,79	40,15
Extremadura	971.320	1.028.778	5,92	9,00	8,02	7,91	35,49	35,30
Galicia	2.330.625	2.547.914	9,32	7,03	6,28	6,42	35,37	36,81
La Rioja	243.883	272.033	11,54	10,63	4,67	4,86	33,59	33,75
Madrid	4.155.492	4.606.433	10,85	7,79	3,42	3,56	33,89	36,92
Murcia	985.436	1.129.416	14,61	10,97	5,79	6,16	39,14	40,51
Comunidad Valenciana	3.501.217	3.998.517	14,20	10,58	5,13	5,53	37,13	39,11
Total CCAA Rég. Común	31.998.315	35.795.908	11,87					
Navarra	560.960	612.107	9,12	7,53	4,74	4,88	21,55	22,41
País Vasco	1.968.476	2.118.052	7,60	6,97	4,46	4,51	33,37	33,86
Total CCAA Forales	2.529.436	2.730.159	7,94					
Ceuta	54.985	60.257	9,59	7,85	4,88	5,07	s/datos	s/datos
Melilla	57.268	62.295	8,78	9,56	5,69	5,92	s/datos	s/datos
Total Ciudades Autónomas	112.253	122.552	9,17					
Total	34.640.004	38.648.619	11,57	9,01	4,96	5,19	35,94	37,62

Fuente: Datos del Informe del Grupo de Trabajo sobre Sanidad de Julio de 2005.

Cuadro 47 Financiación de las Comunidades Autónomas según el modelo de 2002.
Gasto sanitario y financiación del mismo según el modelo en los ejercicios 2002 y 2003.
(Miles de euros)

Comunidades Autónomas	Gasto sanitario 2002	Gasto sanitario 2003	% 03/02	Financiación a Sanidad 2002	Financiación a Sanidad 2003	% 03/02	Déficit cobertura financiación 2002	Déficit cobertura financiación 2003	t% Cobert. 2002	t% Cobert. 2003
Andalucía	5.860.925	6.438.641	109,86	5.420.976	5.811.064	107,20	-439.949	-627.577	92,49	90,25
Aragón	1.086.761	1.231.802	113,35	997.067	1.090.120	109,33	-89.694	-141.682	91,75	88,50
Asturias	982.221	1.103.288	112,33	916.062	980.897	107,08	-66.159	-122.391	93,26	88,91
Baleares	702.962	825.494	117,43	636.350	681.363	107,07	-66.612	-144.131	90,52	82,54
Canarias	1.595.904	1.803.580	113,01	1.274.101	1.363.759	107,04	-321.803	-439.821	79,84	75,61
Cantabria	526.587	565.161	107,33	492.407	527.812	107,19	-34.180	-37.349	93,51	93,39
Castilla La Mancha	1.484.059	1.611.490	108,59	1.347.208	1.442.458	107,07	-136.851	-169.032	90,78	89,51
Castilla y León	2.072.180	2.384.082	115,05	1.981.669	2.121.845	107,07	-90.511	-262.237	95,63	89,00
Cataluña	5.498.743	6.249.279	113,65	4.895.412	5.241.808	107,08	-603.331	-1.007.471	89,03	83,88
Extremadura	971.320	1.028.778	105,92	852.102	912.363	107,07	-119.218	-116.415	87,73	88,68
Galicia	2.330.625	2.547.914	109,32	2.137.050	2.288.303	107,08	-193.575	-259.611	91,69	89,81
La Rioja	243.883	272.033	111,54	249.738	267.411	107,08	5.855	-4.622	102,40	98,30
Madrid	4.155.492	4.606.433	110,85	3.788.045	4.043.992	106,76	-367.447	-562.441	91,16	87,79
Murcia	985.436	1.129.416	114,61	835.604	898.509	107,53	-149.832	-230.907	84,80	79,56
C. Valenciana	3.501.217	3.998.517	114,20	3.047.945	3.277.497	107,53	-453.272	-721.020	87,05	81,97
Total	31.998.315	35.795.908	111,87	28.871.736	30.949.201	107,20	-3.126.579	-4.846.707	90,23	86,46

Fuente: Datos del Informe del Grupo de Trabajo sobre Sanidad de Julio de 2005 y Liquidaciones de la Financiación de 2002 y 2003 del Ministerio de Economía y Hacienda.

Nota: La financiación de la sanidad (columnas 5ª y 6ª) incluye la garantía sanitaria liquidada.

Cuadro 48 Financiación de la Comunidad de Castilla y León con los instrumentos del modelo actual. Comparación entre la financiación real de 2003 y la teórica a tipo medio general de todas las CCAA.

	Financiación real 2002	Financiación real 2003	Índice real CYL	Índice medio CCAA	Financiación teórica CYL 2003	Diferencia	Índice real/teórica
Cesión IRPF sin competencias norm.	753.804,13	792.270,75	1,0510	1,0641	802.122,97	-9.852,22	0,9877
Cesión IVA	795.333,38	870.182,89	1,0941	1,0997	874.628,12	-4.445,23	0,9949
Cesión Imp. Alcohol y beb. derivadas	20.603,63	20.688,62	1,0041	1,0060	20.727,25	-38,63	0,9981
Cesión Imp. Productos Intermedios	453,97	490,68	1,0809	1,0834	491,83	-1,15	0,9977
Cesión Imp. Cerveza	4.807,38	5.283,65	1,0991	1,1006	5.291,00	-7,35	0,9986
Cesión Imp. Labores del Tabaco	111.595,88	115.132,46	1,0317	1,0658	118.938,89	-3.806,43	0,9680
Cesión Imp. Hidrocarburos	326.315,01	344.738,95	1,0565	1,0300	336.104,46	8.634,49	1,0257
Cesión Imp. Electricidad	40.431,44	42.868,15	1,0603	1,0966	44.337,12	-1.468,97	0,9669
Cesión Imp. Matriculación	53.184,06	56.217,14	1,0570	1,0936	58.162,09	-1.944,95	0,9666
Cesión Imp. Ventas minoristas hidroc.	67.400,98	70.140,22	1,0406	1,0495	70.737,33	-597,11	0,9916
	2.173.929,86	2.318.013,51	1,0663	1,0742	2.335.235,46	-17.221,95	0,9926
Tributos Cedidos y Tasas afectas (N)	457.259,50	488.248,65	1,0678	1,0678	488.261,69	-13,04	1,0000
	2.631.189,36	2.806.262,16	1,0665	1,0730	2.823.266,18	-17.004,02	0,9940
Fondo de Suficiencia	2.152.085,79	2.327.720,04	1,0816	1,0795	2.323.176,61	4.543,43	1,0020
	4.783.275,15	5.133.982,20	1,0733	1,0752	5.142.977,44	-8.995,24	0,9983
Fondo de Garantía Sanitaria	40.074,30	49.997,43					
Totales	4.823.349,45	5.183.979,63					-52.218,38

Fuente: Elaboración propia a partir de las Liquidaciones de 2002 y 2003 del Ministerio de Economía y Hacienda.

Cuadro 49 Financiación de la comunidad de Castilla y León con los instrumentos del modelo actual.
Comparación entre la financiación real de 2004 y la teórica a tipo medio general de todas las CCAA.

	Financiación real 2003	Financiación real 2004	Índice real Cyl	Índice medio CCAA	Financiación teórica Cyl 2004	Diferencia	Índice real/teórica
Cesión IRPF sin competencias norm.	792.270,75	862.846,77	1,0891	1,0973	869.358,69	-6.511,92	0,9925
Cesión IVA	870.182,89	935.626,30	1,0752	1,0968	954.416,59	-18.790,29	0,9803
Cesión Imp. Alcohol y beb. derivadas	20.688,62	21.100,23	1,0199	1,0342	21.396,17	-295,94	0,9862
Cesión Imp. Productos Intermedios	490,68	478,25	0,9747	1,0041	492,69	-14,44	0,9707
Cesión Imp. Cerveza	5.283,65	5.253,33	0,9943	1,0185	5.381,40	-128,07	0,9762
Cesión Imp. Labores del Tabaco	115.132,46	118.928,09	1,0330	1,0466	120.497,63	-1.569,54	0,9870
Cesión Imp. Hidrocarburos	344.738,95	367.087,33	1,0648	1,0340	356.460,07	10.627,26	1,0298
Cesión Imp. Electricidad	42.868,15	46.803,28	1,0918	1,0665	45.718,88	1.084,40	1,0237
Cesión Imp. Matriculación	56.217,14	61.931,63	1,1017	1,1316	63.615,32	-1.683,69	0,9735
Cesión Imp. Ventas minoristas Hidroc.	70.140,22	76.848,59	1,0956	1,0478	73.492,92	3.355,67	1,0457
	2.318.013,51	2.496.903,80	1,0772	1,0868	2.510.830,37	-13.926,57	0,9945
Tributos Cedidos y Tasas afectas (N)	488.248,65	502.348,33	1,0289	1,0288	502.310,21	38,12	1,0001
	2.806.262,16	2.999.252,13	1,0688	1,0759	3.013.140,59	-13.888,46	0,9954
Fondo de Suficiencia	2.327.720,04	2.394.940,12	1,0289	1,0366	2.412.914,59	-17.974,47	0,9926
	5.133.982,20	5.394.192,25	1,0507	1,0627	5.426.055,18	-31.862,93	0,9941
Fondo de Garantía Sanitaria	49.997,43	99.330,54					
Totales	5.183.979,63	5.493.522,79					

Fuente: Elaboración propia a partir de las Liquidaciones de 2003 y 2004 del Ministerio de Economía y Hacienda.

Cuadro 50 Financiación del ejercicio 2003 recalculada con la hipótesis de cesión de tributos del nuevo estatuto de Cataluña.
(Miles de euros)

Comunidades Autónomas	IRPF 50%	IVA 50%	IIIE fabr. 58%	Total capacidad cedida	Fondo de suficiencia	Total
Andalucía	2.865.223,05	3.496.844,13	1.833.032,55	8.195.099,73	4.123.391,48	12.318.491,21
Aragón	795.691,92	677.699,50	395.687,77	1.869.079,20	241.382,94	2.110.462,14
Asturias	610.293,02	610.101,39	275.563,21	1.495.957,61	345.326,10	1.841.283,71
Baleares	574.511,53	1.032.938,19	364.613,43	1.972.063,15	-799.263,57	1.172.799,58
Canarias	834.397,45	0,00	70.354,30	904.751,76	2.127.905,44	3.032.657,20
Cantabria	315.828,17	309.633,03	162.519,61	787.980,81	274.577,47	1.062.558,28
Castilla y León	1.200.410,23	1.243.118,41	767.343,64	3.210.872,28	1.308.503,91	4.519.376,19
Castilla La Mancha	661.141,68	748.397,89	605.203,73	2.014.743,29	1.148.114,76	3.162.858,05
Cataluña	5.384.618,70	3.915.328,17	1.981.940,72	11.281.887,59	-1.562.854,33	9.719.033,26
Extremadura	320.009,65	435.910,30	251.266,69	1.007.186,64	1.144.650,40	2.151.837,04
Galicia	1.164.615,88	1.330.967,51	679.960,96	3.175.544,35	1.756.454,66	4.931.999,01
La Rioja	174.347,09	150.091,94	80.747,88	405.186,91	157.593,82	562.780,73
Madrid	5.738.404,15	3.513.873,30	1.332.942,95	10.585.220,40	-3.671.079,67	6.914.140,73
Murcia	502.804,41	556.888,29	369.239,51	1.428.932,21	384.658,61	1.813.590,82
Comunidad Valenciana	2.312.048,11	2.267.950,04	1.262.776,20	5.842.774,35	134.870,97	5.977.645,32
Totales	23.454.345,03	20.289.742,09	10.433.193,15	54.177.280,27	7.114.233,00	61.291.513,27

Fuente: Elaboración propia por transformación de los datos de la liquidación definitiva de 2003 hecha con los porcentajes 33%, 35% y 40% en IRPF, IVA e Impuestos Especiales de Fabricación, respectivamente. Se ha mantenido el Total igual y el Fondo de Suficiencia es la diferencia.

Cuadro 51 Financiación del ejercicio 2004 recalculada con la hipótesis de cesión de tributos del nuevo estatuto de Cataluña.
(Miles de euros)

Comunidades Autónomas	IRPF 50%	IVA 50%	IIEE fabr. 58%	Total capacidad cedida	Fondo de suficiencia	Total
Andalucía	3.279.276,70	3.820.430,20	1.934.426,50	9.034.133,39	4.099.934,03	13.134.067,42
Aragón	874.345,56	737.375,57	412.487,39	2.024.208,52	215.724,84	2.239.933,36
Asturias	662.046,59	631.907,17	281.280,21	1.575.233,97	343.133,66	1.918.367,63
Baleares	627.527,91	1.073.660,00	372.719,67	2.073.907,58	-836.812,24	1.237.095,34
Canarias	904.898,86	0,00	73.110,13	978.008,99	2.173.352,63	3.151.361,62
Cantabria	343.291,70	341.262,36	172.882,15	857.436,21	267.704,37	1.125.140,58
Castilla y León	1.307.343,59	1.336.609,00	811.493,24	3.455.445,83	1.297.617,87	4.753.063,70
Castilla La Mancha	756.824,80	843.736,80	637.160,89	2.237.722,49	1.141.415,75	3.379.138,24
Cataluña	5.818.824,97	4.324.469,51	2.084.285,88	12.227.580,37	-1.804.485,71	10.423.094,66
Extremadura	350.839,91	477.756,17	264.042,07	1.092.638,15	1.160.298,50	2.252.936,65
Galicia	1.286.461,56	1.447.371,79	702.744,11	3.436.577,46	1.752.817,74	5.189.395,20
La Rioja	196.909,61	168.646,60	85.727,35	451.283,56	151.097,64	602.381,20
Madrid	6.177.226,33	3.923.743,77	1.308.422,73	11.409.392,83	-3.826.891,50	7.582.501,33
Murcia	577.078,15	624.232,31	388.402,87	1.589.713,34	363.247,64	1.952.960,98
Comunidad Valenciana	2.573.665,71	2.502.475,33	1.330.394,23	6.406.535,27	12.139,68	6.418.674,95
Totales	25.736.561,95	22.253.676,59	10.859.579,41	58.849.817,95	6.510.294,91	65.360.112,86

Fuente: Elaboración propia por transformación de los datos de la liquidación definitiva de 2004 hecha con los porcentajes 33%, 35% y 40% en IRPF, IVA e Impuestos Especiales de Fabricación, respectivamente. Se ha mantenido el Total igual y el Fondo de Suficiencia es la diferencia.

FUENTES DOCUMENTALES

De la definición y concreción de los modelos de financiación

Constitución Española de 1978.

Estatutos de Autonomía.

Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas-LOFCA.

Ley 41/1981, de 28 de octubre, relativa a la cesión de tributos a la Generalidad de Cataluña.

Ley 30/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas.

Ley 31/1983, Ley 32/1983,... , Ley 43/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la cesión de tributos a la Comunidad Autónoma de...

Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial.

Ley 43/1984, del Porcentaje de Participación para 1984.

Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial.

Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas-LOFCA.

Ley 14/1996, de 30 de diciembre, de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias.

Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas-LOFCA.

Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

Ley 22/2001, de 27 de diciembre, de los Fondos de Compensación Interterritorial.
Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Consejo de Política Fiscal y Financiera, Acuerdo 1/1982. "Método para el cálculo del coste de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas" (BOE nº 129, de 31 de mayo de 1982).

Consejo de Política Fiscal y Financiera, Acuerdo de 7 de noviembre de 1986.
"Método para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el periodo 1987-1991".

Consejo de Política Fiscal y Financiera, Acuerdo de 20 de enero de 1992. "Acuerdo sobre el sistema de financiación autonómica en el período 1992-1996".

Consejo de Política Fiscal y Financiera, Acuerdo de 7 de octubre de 1993. "Procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas".

Consejo de Política Fiscal y Financiera, Acuerdo 1/1996, de 23 de septiembre.
"por el que se aprueba el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1997-2001" (publicado en el BOE de 22 de abril de 1997, por Resolución del 26 de marzo de 1997, de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales).

Consejo de Política Fiscal y Financiera, Acuerdo de 27 de julio de 2001. "Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común" (aprobado posteriormente por las Cortes Generales y recogido como Ley 21/2001).

De la aplicación y liquidación de los diversos modelos de financiación

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA. *Informe sobre la financiación de las Comunidades Autónomas en 1986, 1987,..., 2000, 2001*. Publicaciones anuales del Ministerio, Secretaría de Estado de Hacienda, con dicho título (en los últimos años, el título añade y Ciudades Autónomas), (los correspondientes a 1999, 2000 y 2001 aparecen en la página Web del Ministerio. www.minhac.es/estadisticas e [informes/estadisticas territoriales/Informes](http://informes/estadisticas_territoriales/Informes) sobre la financiación de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía).

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA. *Documentos de Liquidación anual* remitidos a todas y cada una de las Comunidades Autónomas, de donde se han tomado principalmente los datos que aparecen en el Apéndice Estadístico del presente Documento Técnico.

- Previsión de la financiación de las Comunidades Autónomas por participación en los ingresos del Estado para 1992 y previsión del importe de la liquidación de dicho ejercicio.
- Previsión de la financiación de las Comunidades Autónomas por participación en los ingresos del Estado para 1993 y previsión del importe de la liquidación de dicho ejercicio.
- Previsión de la financiación de las Comunidades Autónomas por participación en los ingresos del Estado para 1994 y previsión del importe de la liquidación de dicho ejercicio.
- Previsión de la financiación de las Comunidades Autónomas por participación en los ingresos del Estado para 1995 y previsión del importe de la liquidación de dicho ejercicio (Madrid, noviembre de 1996).
- Previsión de la financiación de las Comunidades Autónomas por participación en los ingresos del Estado para 1996 y previsión del importe de la liquidación de dicho ejercicio (Madrid, noviembre de 1997).
- Financiación de las Comunidades Autónomas por tarifa autonómica del IRPF, Participación en los ingresos del Estado y Fondo de Garantía en 1997 y Liquidación definitiva de dicho ejercicio (Madrid, julio 1999).
- Financiación de las Comunidades Autónomas por tarifa autonómica del IRPF, Participación en los ingresos del Estado y Fondo de Garantía en 1998 y Liquidación definitiva de dicho ejercicio (Madrid, julio de 2000).
- Financiación de las Comunidades Autónomas por tarifa autonómica del IRPF, Participación en los ingresos del Estado y Fondo de Garantía en 1999 y Liquidación definitiva de dicho ejercicio (Madrid, julio de 2001).
- Financiación de las Comunidades Autónomas por tarifa autonómica del IRPF, Participación en los ingresos del Estado y Fondo de Garantía en 2000 y Liquidación definitiva de dicho ejercicio (Madrid, junio de 2002).
- Financiación de las Comunidades Autónomas por tarifa autonómica del IRPF, Participación en los ingresos del Estado y Fondo de Garantía en 2001 y Liquidación definitiva de dicho ejercicio (Madrid, julio de 2003).
- 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 y liquidación definitiva de dicho ejercicio (Madrid, julio de 2004) (cf.. www.minhac.es).
- Financiación de las Comunidades Autónomas por los impuestos cedidos, Fondo de Suficiencia y Garantías de financiación de los servicios de asistencia sanitaria, en el año 2003 (Madrid, julio de 2005) (cf.. www.minhac.es).

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. *Informe Económico-financiero de las Administraciones Territoriales 19XX... 2004*. Publicación anual que recoge datos estadísticos relativos a la financiación de las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales (dada la fecha de su publicación, normalmente a finales del año siguiente a cada ejercicio, los datos de las Comunidades Autónomas a veces tienen carácter provisional, por lo que en el presente Documento Técnico se ha tomado siempre como fuente documental primaria y principal las publicaciones reseñadas del Ministerio de Economía y Hacienda).

Bibliografía citada

- BOADWAY, R.W. y WILDASIN, D.E. (1986): *Economía del Sector Público*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- BUCHANAN, J.M. y FLOWERS, M.R. (1982): *Introducción a la Ciencia de la Hacienda Pública*. Ed. de Derecho Financiero, Madrid.
- CASTELLS, A. (1988): *Hacienda Autónoma: una perspectiva de Federalismo Fiscal*. Editorial Ariel, Barcelona.
- EZQUIAGA y GARCÍA (1997): "Una evaluación del sistema de financiación autonómica para el quinquenio 1997-2001", en Cuadernos de Información Económica, nº 120-121, marzo-abril 1997.
- FERNÁNDEZ ORDOÑEZ, F. (1980): *La España Necesaria*. Ed. Taurus, Madrid.
- FERREIRO LAPATZA, J.J. (1985): *La Hacienda de las CCAA en los diecisiete Estatutos de autonomía*. Ed. Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- GARCÍA AÑOVEROS, J. (1986): "Informe sobre modificación del sistema de financiación de las CCAA", en Hacienda Pública Española, núm. 101, págs 374 a 403.
- JOSÉ V. SEVILLA (2005): *Financiación Autónoma: Problemas y Propuestas*. Exlibris Ediciones, S.L., Madrid.
- LINARES, Juan y DE ROSALES, MARTÍN (1980): "Comentarios a la LOFCA", en Hacienda Pública Española, nº 35, págs. 119 a 192.
- LLUCH I DE ANDRES, J. (1985): *Finançament de les hisendes autonòmiques i locals*. Ed. Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- MATHEWS, R. (1985): "Sistemas comparados de Federalismo Fiscal", en Ruiz-Huertás, J. y Muñoz de Bustillo, R.(1986): *Estado Federal-Estado Regional: La Financiación de las Comunidades Autónomas*. Ed. Diputación de Salamanca, págs. 71 a 86.
- MELGUIZO SANCHEZ, A. (1989): *Federalismo fiscal*. Instituto de Estudios Fiscales, Monografía 74, Madrid.

- MONASTERIO y ZUBIRI ((1996): *“La financiación de las CCAA: Balance y propuestas de reforma”*, en Papeles de Economía Española, nº 69.
- MONASTERIO, C., PÉREZ, F., SEVILLA, J. y SOLÉ, J. (1995): *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- MUÑOZ MACHADO, S. (1984): *Derecho Público de las CCAA*, II.. Ed. Cívitas, Madrid.
- MUSGRAVE, R.A. y MUSGRAVE, P.B. (1981): *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- OATES, W.E (1977): *Federalismo Fiscal*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- PAULY, Mark V. (1978): *“Optimalidad, bienes públicos y gobiernos locales: un análisis teórico”*, en Hacienda Pública Española, num.50, págs. 375 a 389.
- ROSEN, H.S. (1987): *Manual de Hacienda Pública*. Ariel Economía, Barcelona.
- RUIZ-HUERTA, J. y MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (1986): *Estado Federal-Estado Regional: La Financiación de las Comunidades Autónomas*. Ediciones de la Diputación de Salamanca.
- SOLÉ TURA, J. (1985): *Nacionalidades y nacionalismos en España: autonomías, federalismo, autodeterminación*. Alianza Editorial, Madrid.
- TIEBOUT, Charles M. (1956): *“A pure theory of Local Government expenditures”* (cf.: en castellano, *“Una teoría pura del gasto público local”*, en Hacienda Pública Española, nº 50, 1978, págs. 324 a 331.

