

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

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
Comunidad de Castilla y León

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



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN

Edición electrónica disponible en Internet:
www.cescyl.es/informes/iniciativapropia.php

La reproducción de esta publicación está permitida citando su procedencia.

Edita: Consejo Económico y Social de Castilla y León
Duque de la Victoria, 8, 3ª y 4ª planta - 47001 Valladolid
Tlfs.: 983 39 42 00 - 983 39 43 55 - Fax: 983 39 65 38
E-mail: cescyl@cescyl.es - Web: <http://www.cescyl.es>

I.S.B.N.: 84-95308-29-0

Depósito Legal: S. 1.592/2006

Diseño y Arte final: dDC, Diseño y Comunicación

Imprime: Gráficas Varona, S.A.

COMPOSICIÓN DEL PLENO DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

A 25 DE OCTUBRE DE 2006

Presidente: D. José Luis Díez Hoces de la Guardia
Vicepresidentes: D. Agustín Prieto González. UGT
D. José Luis Martín Aguado. CECALE
Secretario General: D. José Carlos Rodríguez Fernández

Consejeros Titulares

GRUPO I. ORGANIZACIONES SINDICALES MÁS REPRESENTATIVAS

• Unión General de Trabajadores. UGT

D. Miguel Álvarez García
D. Fermín Carnero González
D. Manuel López García
D. Óscar Mario Lobo San Juan
D. Agustín Prieto González
D. Regino Sánchez Gonzalo

• Comisiones Obreras de Castilla y León. CCOO

D. Vicente Andrés Granado
D. Saturnino Fernández de Pedro
D.ª Bernarda García Córcoba
D. Ángel Hernández Lorenzo
D. Esteban Riera González
D.ª Ana M.ª Vallejo Cimarra

GRUPO II. ORGANIZACIONES EMPRESARIALES MÁS REPRESENTATIVAS

• Confederación de Organizaciones Empresariales de Castilla y León. CECALE

D. Santiago Aparicio Jiménez
D. Pedro Bermejo Sanz
D. Fernando Dal-Re Compaire
D. José Elías Fernández Lobato
D. Ángel Herrero Magarzo
D. José Luis Martín Aguado
D. Juan Antonio Martín Mesonero
D. Luis Carlos Parra García
D. Antonio Primo Saíz
D. Manuel Soler Martínez
D. Roberto Suárez García
D. Jesús M.ª Terciado Valls

GRUPO III

• Expertos designados por la Junta de Castilla y León

D. Francisco Albarrán Losada
D. José Luis Díez Hoces de la Guardia
D. Juan Carlos Gamazo Chillón
D. Héctor García Arias
D. José Largo Cabrerizo
D.ª Asunción Orden Recio

• Organizaciones Profesionales Agrarias

- Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores
de Castilla y León. ASAJA

D. Leoncio Asensio Asensio
D. José María Llorente Ayuso

- Unión de Campesinos de Castilla y León. COAG

D. José Manuel de las Heras Cabañas

- Unión de Pequeños Agricultores
de Castilla y León. UPA

D. Julio López Alonso

• Asociaciones o Federaciones de Asociaciones de Consumidores de Ámbito Regional

- Unión de Consumidores de Castilla y León. UCE
D. Prudencio Prieto Cardo

• Cooperativas y Sociedades Laborales

- Federación de Cooperativas de Trabajo de Castilla y
León. Coop

D. Alberto Boronat Martín

Consejeros Suplentes

GRUPO I. ORGANIZACIONES SINDICALES MÁS REPRESENTATIVAS

• Unión General de Trabajadores. UGT

D. Modesto Chantre Pérez
D.ª Luz Blanca Cosío Almeida
D.ª Asunción García Herrero
D. Roberto Rabadán Rodríguez
D.ª Concepción Ramos Bayón
D. Pablo Zalama Torres

• Comisiones Obreras de Castilla y León. CCOO

D.ª Elsa Caballero Sancho
D. Luis Miguel Gómez Miguél
D.ª Montserrat Herranz Sáez
D. Carlos Julio López Inclán
D.ª Yolanda Rodríguez Valentin
D.ª Beatriz Sanz Parra

GRUPO II. ORGANIZACIONES EMPRESARIALES MÁS REPRESENTATIVAS

• Confederación de Organizaciones Empresariales de Castilla y León. CECALE

D.ª Sofía Andrés Merchán
D. Bernabe Cascón Nogales
D. Luis de Luis Alfageme
D. Avelino Fernández Fernández
D.ª Sonia González Romo
D.ª Mercedes Lozano Salazar
D. José Luis Marcos Rodríguez
D.ª Sonia Martínez Fontano
D. Pedro Salafranca Sánchez-Neyra
D. José Antonio Sancha Martín
D. José Luis de Vicente Huerta
D. Jaime Villagrà Herrero

GRUPO III

• Expertos designados por la Junta de Castilla y León

D. Carlos Manuel García Carbayo
D.ª María del Rosario García Pascual
D. José Carlos Jiménez Hernández
D.ª María Jesús Maté García
D.ª Manuela Rosellón Rebollero
D. Joaquín Rubio Agenjo

• Organizaciones Profesionales Agrarias

- Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores
de Castilla y León. ASAJA

D. Lino Rodríguez Velasco
D. Vicente de la Peña Robledo

- Unión de Campesinos de Castilla y León. COAG

D. Ignacio Arias Ubillos

- Unión de Pequeños Agricultores
de Castilla y León. UPA

D.ª M.ª Luisa Pérez San Gerardo

• Asociaciones o Federaciones de Asociaciones de Consumidores de Ámbito Regional

- Unión de Consumidores de Castilla y León. UCE
D. Ezequiel Peña García

• Cooperativas y Sociedades Laborales

- Asociación de Empresas de Trabajo Asociado.
Sociedades Laborales de Castilla y León. AEMTA
D. Jesús de Castro Córdova

COMPOSICIÓN DE LAS COMISIONES DEL CES

A 25 DE OCTUBRE DE 2006

COMISIÓN PERMANENTE

Presidente	D. José Luis Díez Hoces de la Guardia	EXPERTOS
Vicepresidentes	D. Agustín Prieto González D. José Luis Martín Aguado	UGT CECALE
Consejeros	D. Leoncio Asensio Asensio D. Juan Carlos Gamazo Chillón D. Ángel Hernández Lorenzo D. Luis Carlos Parra García D. Esteban Riera González D. Roberto Suárez García	ASAJA EXPERTOS CCOO CECALE CCOO CECALE
Secretario General	D. José Carlos Rodríguez Fernández	

COMISIONES DE TRABAJO

I. DESARROLLO REGIONAL

Presidente
D. Ángel Herrero Magarzo
CECALE

Vicepresidente
D. Manuel Soler Martínez
CECALE

Consejeros
D. Fernando Dal-Re Compaire
CECALE
D. J. Manuel de las Heras Cabañas
COAG
D. José Largo Cabrerizo
EXPERTOS
D. Julio López Alonso
UPA
D. Óscar Mario Lobo San Juan
UGT
D. Regino Sánchez Gonzalo
UGT
D.ª Ana María Vallejo Cimarra
CCOO

Secretaria (por delegación
del Secretario General)
D.ª Cristina García Palazuelos
CES de Castilla y León

II. ÁREA SOCIAL

Presidenta
D.ª Bernarda García Córcoba
CCOO

Vicepresidente
D. Saturnino Fernández de Pedro
CCOO

Consejeros
D. Santiago Aparicio Jiménez
CECALE
D. Alberto Boronat Martín
Coop
D. Fermin Carnero González
UGT
D. José Elías Fernández Lobato
CECALE
D. Héctor García Arias
EXPERTOS
D. José María Llorente Ayuso
ASAJA
D. Antonio Primo Sáiz
CECALE

Secretario (por delegación
del Secretario General)
D. Carlos Polo Sandoval
CES de Castilla y León

III. INVERSIONES E INFRAESTRUCTURAS

Presidenta
D.ª Asunción Orden Recio
EXPERTOS

Vicepresidente
D. Francisco Albarrán Losada
EXPERTOS

Consejeros
D. Miguel Álvarez García
UGT
D. Vicente Andrés Granado
CCOO
D. Pedro Bermejo Sanz
CECALE
D. Manuel López García
UGT
D. Juan Antonio Martín Mesonero
CECALE
D. Prudencio Prieto Cardo
UCE
D. Jesús María Terciado Valls
CECALE

Secretaria (por delegación
del Secretario General)
D.ª Susana García Chamorro
CES de Castilla y León



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN

ÚLTIMAS PUBLICACIONES

Informes anuales

- Situación Económica y Social de Castilla y León en 2003
- Situación Económica y Social de Castilla y León en 2004
- Situación Económica y Social de Castilla y León en 2005

Informes a Iniciativa Propia del CES

- IIP 1/03 El Empleo de los Jóvenes en Castilla y León
- IIP 2/03 Repercusiones y Expectativas Económicas generadas por la Ampliación de la UE en los Sectores Productivos de Castilla y León
- IIP 3/03 Investigación, Desarrollo e Innovación en Castilla y León
- IIP 1/04 Las Mujeres en el Medio Rural en Castilla y León
- IIP 2/04 Crecimiento Económico e Inclusión Social en Castilla y León
- IIP 1/05 Las Empresas Participadas por Capital Extranjero en Castilla y León
- IIP 2/05 La Situación de los Nuevos Yacimientos de Empleo en Castilla y León
- IIP 1/06 La Inmigración en Castilla y León tras los procesos de regularización: aspectos poblacionales y jurídicos
- IIP 2/06 La Evolución de la Financiación Autonómica y sus repercusiones para la Comunidad de Castilla y León

Colección de Estudios

- N.º 6 Aspectos comerciales de los Productos Agroalimentarios de Calidad en Castilla y León
- N.º 7 El sector de Automoción en Castilla y León. Componentes e Industria Auxiliar
- N.º 8 Aplicación del Protocolo de Kyoto para Castilla y León

Revista de Investigación Económica y Social

- N.º 6 Premio de Investigación 2003
Valoración económica de bienes públicos en relación al patrimonio cultural de Castilla y León. Propuesta metodológica y aplicación empírica
- N.º 7 Premio de Investigación 2004
Perfil económico y financiero de los cuidados de larga duración. Análisis de la situación en Castilla y León
Este número también publica el accésit y el trabajo seleccionado
- N.º 8 Premio de Investigación 2005
Participación y representación de los trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales. Especial referencia a las previsiones al respecto contenidas en los convenios colectivos de Castilla y León
Este número también publica el accésit y el trabajo seleccionado

Memorias anuales de Actividades

- Memoria de Actividades 2003
- Memoria de Actividades 2004
- Memoria de Actividades 2005



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL **COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN**

PRÓXIMAS PUBLICACIONES

Informes anuales

Situación Económica y Social de Castilla y León en 2006

Informes a Iniciativa Propia del CES

- La Protección por Desempleo en Castilla y León
- La Gripe Aviar y su Repercusión en Castilla y León
- Repercusiones y Expectativas Económicas generadas por la Nueva Ampliación de la Unión Europea para los Sectores Productivos de Castilla y León
- Repercusiones Económicas y Sociales derivadas de la situación geográfica del Área Fronteriza entre Castilla y León y Portugal

Colección de Estudios

N.º 9 Desarrollo Agroindustrial de Biocombustibles en Castilla y León

Revista de Investigación Económica y Social

N.º 9 Premio de Investigación 2006

Publica los trabajos seleccionados por el CES de Castilla y León

Memorias anuales de Actividades

Memoria de Actividades 2006

PARTE I
INFORME A INICIATIVA PROPIA

LA EVOLUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA
Y SUS REPERCUSIONES EN LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN

A. EL MARCO TEÓRICO Y NORMATIVO	19
B. ARTICULACIÓN DE LOS MODELOS DE FINANCIACIÓN	26
C. LA EVOLUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y SUS REPERCUSIONES PARA LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN	28
D. EL MODELO DE FINANCIACIÓN ACTUAL (INICIADO EN EL AÑO 2002) Y SUS REPERCUSIONES PARA CASTILLA Y LEÓN	40
E. LA INSUFICIENCIA DE LA FINANCIACIÓN SANITARIA	47
F. LÍNEAS DE REFORMA DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y POSIBLES REPERCUSIONES PARA CASTILLA Y LEÓN	51
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	54

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



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

Informe a Iniciativa Propia IIP 2/06

Aprobado en el Pleno de 25 de octubre de 2006,
del Consejo Económico y Social de Castilla y León

PARTE I
INFORME A INICIATIVA PROPIA

LA EVOLUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA
Y SUS REPERCUSIONES EN LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN

A. EL MARCO TEÓRICO Y NORMATIVO	
A.1 El marco teórico: algunas cuestiones básicas del federalismo fiscal	19
A.1.1 Atribución de funciones	19
A.1.2 La financiación de los diferentes niveles de gobierno	21
A.2 El marco normativo	22
A.2.1 El Estado de las Autonomías	22
A.2.2 La distribución de competencias en el Estado de las Autonomías	22
A.2.3 El Marco normativo básico de la financiación de las Comunidades Autónomas: Constitución, Estatutos y LOFCA	23
B. ARTICULACIÓN DE LOS MODELOS DE FINANCIACIÓN	26
B.1 La instrumentación financiera	26
B.2 Una estructura conceptual común para el análisis de los sucesivos modelos de financiación autonómica: la suficiencia estática y la suficiencia dinámica	27
C. LA EVOLUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y SUS REPERCUSIONES PARA LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN	28
C.1 Los modelos anteriores a 2002: una evolución hacia una creciente autonomía financiera	28
C.1.1 El Modelo del período transitorio, hasta 1986: el coste efectivo de los servicios transferidos (CEST) y la solidaridad histórica implícita	28
C.1.2 El Modelo del quinquenio 1987-1991	29
C.1.3 El Modelo del quinquenio 1992-1996	31
C.1.4 El Modelo de financiación del quinquenio 1997-2001	32
C.2 Efectos más significativos de la aplicación de los modelos de financiación para la Comunidad de Castilla y León	36
C.2.1 Resultados para la Comunidad Autónoma de Castilla y León del modelo transitorio de financiación autonómica	36
C.2.2 Resultados para la Comunidad de Castilla y León del Modelo de financiación del quinquenio 1987-1991	36
C.2.3 Resultados para la Comunidad de Castilla y León del modelo de financiación del quinquenio 1992-1996	37
C.2.4 Resultados para la Comunidad Autónoma de Castilla y León del modelo de financiación del quinquenio 1997-2001	38

D. EL MODELO DE FINANCIACIÓN ACTUAL (INICIADO EN EL AÑO 2002) Y SUS REPERCUSIONES PARA CASTILLA Y LEÓN	40
D.1 Estructura del modelo de financiación actual	40
D.1.1 Las circunstancias de la reforma de la financiación autonómica en 2001	40
D.1.2 La estructura del nuevo modelo de financiación	40
D.2 Cambios introducidos en el marco normativo	43
D.3 Una valoración (provisional) del modelo de financiación actual	44
D.3.1 Valoración global del Modelo de Financiación de 2002	44
D.3.2 Las liquidaciones definitivas de 2002, 2003 y 2004: valoración de los efectos para el conjunto de CCAA	46
D.3.3 Las liquidaciones definitivas de 2002, 2003 y 2004: valoración de los efectos para la Comunidad de Castilla y León	46
E. LA INSUFICIENCIA DE LA FINANCIACIÓN SANITARIA	47
E.1 Análisis de la situación y evolución de las necesidades de gasto sanitario y de su financiación	47
E.1.1 La lenta asunción de las competencias de ejecución de los servicios sanitarios y la evolución de su financiación	48
E.1.2 La financiación de la sanidad en el actual modelo de 2002	49
E.2 La insuficiencia de la financiación sanitaria	50
F. LÍNEAS DE REFORMA DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y POSIBLES REPERCUSIONES PARA CASTILLA Y LEÓN	51
F.1 Reforma parcial del modelo u opción por un nuevo modelo	51
F.1.1 La falsa respuesta al problema del déficit sanitario	51
F.1.2 Las propuestas bilaterales de reforma estatutaria	53
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	54

A. EL MARCO TEÓRICO Y NORMATIVO

A.1 El marco teórico: algunas cuestiones básicas del 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.

En los países donde esto ocurre, la Hacienda está estructurada en varios niveles (nacional, estatal, regional o local) y 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”.

Las citadas interrelaciones 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.

A.1.1 Atribución de funciones

En lo que se refiere a la atribución de funciones a los diferentes niveles de gobierno, cabe señalar que, 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.

Es prácticamente unánime el acuerdo entre autores de prestigio de que sea el gobierno central el que realice las políticas económicas dirigidas a conseguir el objetivo del pleno empleo y de la lucha contra la inflación, existiendo en cambio, amplias discusiones sobre cuál es el nivel de jurisdicción idóneo respecto al objetivo de redistribución de la renta, aunque se considera también que es el gobierno central el más capacitado para enfrentarse a tal tipo de 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 desbordan al exterior de su territorio, hacia las jurisdicciones vecinas.

La dificultad que tienen los gobiernos que proveen un servicio que origina efectos externos a favor de ciudadanos de otros territorios para apropiarse de 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 nacional.

En cuanto a la función de estabilización, en principio los gobiernos regionales no lograrán grandes resultados en sus políticas anticíclicas, dado el carácter abierto de sus economías.

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

En lo que se refiere a la redistribución, los gobiernos subcentrales pueden desarrollar una política redistributiva. Se debe producir, respecto a esta función, una cooperación entre el Gobierno Central, como máximo responsable, y los Gobiernos subcentrales, que llevarán a cabo actuaciones complementarias y diferenciales.

Respecto a la atribución de la función de asignación, se cumple que los gobiernos subcentrales son más eficaces que el central en la provisión de los bienes públicos locales. Dado el carácter espacial de muchos bienes y servicios públicos, la eficiencia asignativa exige jurisdicciones de diverso ámbito: nacional, regional y local.

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 las preferencias de sus propios ciudadanos, mejorando claramente la eficiencia asignativa.

La existencia de administraciones multinivel y multifuncionales implica la necesidad de órganos políticos de decisión y de administraciones burocráticas costosas. Estos costes no sólo 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.

Al analizar el problema de determinar cuál 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 la más absoluta descentralización presentan, además de ventajas, determinados inconvenientes, respecto al logro de los objetivos económicos fundamentales del sector público. La alternativa más adecuada será la de un sistema mixto, que permita combinar las ventajas y evitar los inconvenientes de ambos, como ocurre en el caso del sistema federal.

Para finalizar estas consideraciones sobre la atribución de funciones, y a pesar de haberse realizado el análisis desde un enfoque económico, es necesario recalcar que la división de responsabilidades competenciales entre el gobierno central y los gobiernos subcentrales no se hace principalmente por razones económicas.

En el caso de España, las Comunidades Autónomas no 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 o regiones, cada vez cobra mayor operatividad el modelo de federalismo cooperativo, en el que muchas competencias son compartidas y, en todo caso deben aparecer coordinadas.

A.1.2 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. Estos dos 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, siendo el grado en que se consiga esta última uno de los criterios básicos de valoración de los diversos sistemas de financiación.

Son diversos los enfoques sobre los criterios de distribución de fuentes de financiación. Cualquiera que sea el defendido, los problemas planteados por la atribución

de ingresos siempre se relacionan con cuatro factores: 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; y la armonización tributaria.

A.2 El marco normativo

A.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.

Es preciso 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 marco 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.

A.2.2 La distribución de competencias en el Estado de las Autonomías

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.

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.

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

La presente ola de reformas estatutarias, impulsada sin duda por la propuesta recogida en el Estatuto de Cataluña, va a suponer previsiblemente una ampliación de los límites competenciales.

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, el presente estudio cambia el enfoque de observación, centrándolo en su cuantificación y en su naturaleza económica. De esta forma, 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 elevado 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 sanidad. Los porcentajes de gasto descentralizado en España son claramente homologables con los presentados por los países federales.

A.2.3 El marco normativo básico de la financiación de las Comunidades Autónomas: 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

La Constitución presenta, respecto a la organización territorial del Estado, 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.

Respecto a la financiación autonómica, 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.

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 competencias financieras.

C) LA LEY ORGÁNICA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (LOFCA)

Conviene a este respecto precisar que, aunque algunas normas de la LOFCA son de aplicación general (por ejemplo, endeudamiento, principios presupuestarios, etc.), su núcleo fundamental se centra y limita al sistema financiero de las Comunidades Autónomas de Régimen común.

Antes de analizar la LOFCA conviene hacer un breve repaso al Régimen foral, también llamado Régimen de concierto o convenio. 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 "cupo" 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 Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas o el IVA, están "concertados", gestionando únicamente el Estado la Renta de Aduanas y los relativos al tráfico exterior.

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. 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.

Muchas críticas se han formulado antes y después de la aprobación de las normas estatutarias del País Vasco y de Navarra, 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.

En cuanto a la LOFCA, facilita la coordinación y armonización de las competencias financieras de las Haciendas regionales y del Estado.

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 Comunidades Autónomas.

El principio de coordinación se institucionaliza, al crear la LOFCA en su artículo 3 con este fin, el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

El artículo 4, por su parte, detalla los recursos de las Comunidades Autónomas. En el diseño de los Modelos de Financiación, no todos estos recursos tienen la misma importancia. Realmente en los mismos sólo intervienen los Tributos Cedidos (TC) y la Participación en los Ingresos del Estado (PIE). Los restantes ingresos del artículo 4 de la LOFCA, aunque importantes para las Comunidades Autónomas, no han constituido la base de su financiación ordinaria.

B. ARTICULACIÓN DE LOS MODELOS DE FINANCIACIÓN

El bloque normativo básico de la financiación autonómica se limita a enumerar los recursos de las Comunidades Autónomas, sin concretar un modelo determinado de financiación. A continuación se agrupan en tres bloques los diversos instrumentos financieros, para después analizar las distintas articulaciones internas de cada uno de dichos bloques, que configurarán los modelos de financiación.

B.1 La instrumentación financiera

La formulación clasificatoria más extendida de los recursos de las Comunidades Autónomas ha agrupado los mismos en los bloques de suficiencia solidaria, de solidaridad de desarrollo y de autonomía adicional o marginal.

En el bloque de suficiencia solidaria estarían las tasas, los tributos cedidos, la participación en los ingresos del Estado y otras asignaciones de nivelación; en el de solidaridad de desarrollo, el instrumento previsto en el artículo 158 de la Constitución, el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI).

Instrumentar mecanismos financieros para que las Comunidades Autónomas, que tienen distinta capacidad fiscal, logren prestar los servicios públicos a sus ciudadanos a un nivel similar, es una actuación solidaria, que se logra con carácter ordinario a través de la participación en los ingresos del Estado, la cual ha servido en España de potente instrumento de nivelación vertical (“devolución” de recursos) y horizontal (igualación de capacidades fiscales).

Los distintos modelos de financiación han ido aumentando la capacidad fiscal cedida, a medida que se multiplicaban las necesidades de gasto por la igualación paulatina de los techos competenciales.

Si las Comunidades Autónomas deciden ampliar los niveles de prestación de servicios, o prestar nuevos servicios a sus ciudadanos, deberán contar con recursos adicionales. Esta finalidad persiguen los tributos propios, recargos y el recurso al endeudamiento, que se integran en el bloque de autonomía adicional o marginal.

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

B.2 Una estructura conceptual común para el análisis de los sucesivos modelos de financiación autonómica: la suficiencia estática y la suficiencia dinámica

Con respecto a la formulación de cada modelo de financiación autonómica, los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera siempre contienen una formulación, en un año tomado como base, de suficiencia estática, lo que implica una igualdad en dicho momento, entre las necesidades estimadas y los recursos previstos para su financiación.

Pero esta suficiencia debe mantenerse a lo largo de todo el periodo de vigencia del modelo y para ello se establecen reglas que determinan su evolución temporal. Se trata de conseguir también la suficiencia dinámica.

La financiación autonómica, caracterizada inicialmente por su sencillez y claridad, se ha ido complicando en sus concretas presentaciones históricas.

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" es la siguiente:

$$G_i = TC_i + PIE_i$$

Donde

G = Estimación de necesidades de gasto.

TC = Tributos Cedidos (capacidad fiscal "devuelta").

PIE = Participación en los ingresos del Estado (transferencia de nivelación).

Esta expresión se complica formalmente al fijar la LOFCA (hasta 2002) dicha participación (PIE) como un porcentaje de los ingresos del Estado:

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

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

C.1 Los modelos anteriores a 2002: una evolución hacia una creciente autonomía financiera

C.1.1 El Modelo del período transitorio, hasta 1986: el coste efectivo de los servicios transferidos (CEST) y la solidaridad histórica implícita

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.

La estimación de los gastos de las Comunidades Autónomas equivale al coste efectivo de los servicios transferidos. Las Comunidades Autónomas podrán prestar los servicios que antes gestionaba el Estado, gracias a la instrumentación de dos recursos: los tributos cedidos y la participación en los ingresos del Estado. La suficiencia estática exige que el coste efectivo de los servicios transferidos a cada Comunidad Autónoma se iguale a la suma de los tributos cedidos y de la participación en los ingresos del Estado de dicha Comunidad.

La cesión de tributos a la Comunidad de Cataluña se produjo en 1981, mientras las restantes Comunidades Autónomas tuvieron que esperar hasta 1984 o 1985, recibiendo hasta ese momento la financiación mediante transferencias directas.

Los impuestos inicialmente cedidos fueron los de Patrimonio, de Sucesiones y Donaciones, de Lujo, de Transmisiones Patrimoniales y las Tasas sobre el Juego.

La referencia actual a este modelo transitorio se justifica por dos razones: la continua referencia que guarda con los sucesivos modelos, por una parte, y la especial importancia que ha tenido para la Comunidad de Castilla y León, al constituir en definitiva una garantía de mínimo en su financiación.

Castilla y León es una comunidad especialmente afectada en positivo por la solidaridad histórica derivada de este primer modelo. En la medida en que los sucesivos modelos de financiación han ido potenciando de forma creciente a la variable "población", resulta evidente que una comunidad menos poblada, como la castellana y leonesa, no podía esperar del sistema un trato favorable en relación con otras Comunidades Autónomas.

Los indicadores sucesivos de financiación *per cápita* siguen siendo más elevados en Castilla y León, no sólo porque se produzca una mayor provisión de bienes y

servicios públicos, sino mas bien por la evolución de la población en Castilla y León, en relación al resto de las Comunidades Autónomas. El coste histórico efectivo de los servicios transferidos se convierte así en una garantía de suficiencia, gracias a la condición del mínimo, 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 financiación real en 1985 y 1986 resultó distinta de la esperada por la interpretación que se hizo de la obligación de garantía que ponía la LOFCA. El Gobierno Central entendió que la existencia de porcentajes fijos de participación en sus ingresos proporcionaría un importante efecto financiero positivo a las Comunidades Autónomas y restaría potencial al Estado para realizar su política fiscal. La solución impuesta consistió en recalcular todos los años dichos porcentajes. De hecho, cuanta mejor gestión recaudatoria se realizó en 1984, menor participación en ingresos se pasó a recibir en 1985, por su incidencia en el porcentaje.

Para corregir este efecto negativo se fijó una “norma” común o tasa de crecimiento estimado para los tributos cedidos, igual para todas las Comunidades Autónomas. De esta forma, se garantizaba la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y se incentivaba la gestión tributaria. Esta figura de los tributos cedidos “normados” se ha mantenido en los sucesivos modelos de financiación autonómica.

Considerando que los resultados generaban aún cierta holgura financiera, el Gobierno Central, al practicar la liquidación anual dedujo las subvenciones que se habían establecido a favor de las Comunidades Autónomas para atender los gastos fijos de las instituciones de autogobierno.

En dichos años las Comunidades Autónomas debían conseguir la suficiencia dinámica con la recaudación real efectiva de los tributos cedidos y con la participación calculada con los porcentajes variables.

C.1.2 El Modelo del quinquenio 1987-1991

Transcurrido el periodo previsto en la LOFCA, se pasó a la etapa definitiva de la financiación autonómica, en la que la participación en los ingresos del Estado se negociaría en función de una serie de variables socioeconómicas (variables atributivas: población, insularidad, superficie, unidades administrativas y variables redistributivas: riqueza relativa, esfuerzo fiscal) y los modelos tendrían una vigencia quinquenal.

Haciendo una valoración sintética de las variables de reparto utilizadas en el modelo, se comprueba que 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.

Una asignación uniforme que se hubiera realizado en base al porcentaje más elevado de la población se habría traducido en que las Comunidades Autónomas 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, además de la distinta ponderación de la población, 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.

Por último, las variables redistributivas compensaban en gran medida sus efectos al favorecer en el reparto, a las comunidades atrasadas la riqueza relativa, y a las más desarrolladas el esfuerzo fiscal.

En este modelo no existen cambios sustanciales en la instrumentación de la financiación, que se sigue basando en los dos pilares anteriores: los tributos cedidos (Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y actos jurídicos documentados y Tasa y demás exacciones sobre el juego) y la participación en los ingresos del Estado.

En este modelo, para calcular el porcentaje de participación, se introducen los "ingresos tributarios ajustados estructuralmente" (ITAE).

Esta decisión hay que situarla en el momento en que se adopta. Se acababa de entrar en la Comunidad Económica Europea y de implantar el IVA y existían diversas propuestas sobre la conveniencia de que España reordenara toda la financiación del sector público, en particular sustituyendo parcialmente cotizaciones sociales por impuestos. Esta reforma hubiera tenido efectos positivos en el comercio exterior y en el empleo pero, los efectos sobre la financiación autonómica hubieran generado trasvases injustificados de recursos hacia los entes regionales.

Cambiando los IE (Ingresos Tributarios del Estado) por los ITAE, un incremento de los IE para compensar una reducción de cotizaciones sociales no implica modificación de los ITAE, por lo que los efectos son neutrales para las Comunidades Autónomas.

En realidad, esta reforma estructural no llegó a producirse, pero los ITAE se consolidaron en los Modelos de financiación, en los que han permanecido hasta el año 2001.

Para concluir la exposición de modelo del quinquenio 1987-1991, debe considerarse la suficiencia dinámica que se logrará gracias a los recursos proporcionados por los tributos cedidos y por la participación en los ingresos del Estado.

La recaudación de los primeros depende en parte de la gestión tributaria de cada Comunidad y, en parte, de su respectiva capacidad fiscal, aspecto este último que nunca se ha tenido en cuenta en la definición de los modelos de financiación autonómica.

En cuanto a la evolución de la PIE, se fijan tres reglas: regla general de incremento de ingresos tributarios ajustados estructuralmente, con un máximo igual al incremento del PIB nominal y un mínimo del incremento de los gastos equivalentes del Estado, que son el resultado de una compleja negociación.

En la aplicación práctica de este modelo, el índice de evolución prevalente de la participación en ingresos ha resultado ser en este quinquenio el derivado de la regla de mínimo, según la cual el crecimiento de la PIE evolucionó con el mismo índice de crecimiento que los gastos equivalentes del Estado.

C.1.3 EL Modelo del quinquenio 1992-1996

En este modelo cabe distinguir dos periodos: el bienio 1992-1993, en el que se produce un cambio en la estimación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas y desde 1994, cuando se instrumenta por primera vez una participación de las Comunidades Autónomas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

El nuevo Modelo parte de los recursos de suficiencia del modelo anterior y se le añaden tres montantes adicionales correspondientes a las subvenciones a la gratuidad de la enseñanza, la “compensación transitoria” para inversión nueva, desgajada del FCI en 1990 y una aportación adicional del Estado para inversión nueva.

Se redefine la variable “unidades administrativas” y se introduce una nueva variable, la dispersión, que supone otra aproximación al diferencial de coste en la provisión de servicios públicos. 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 Comunidades, del artículo 151 y asociadas y del artículo 143.

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

Durante los dos primeros años del quinquenio, la instrumentación financiera se realiza con los tributos cedidos y la participación en los ingresos del Estado, que se ve considerablemente potenciada para cubrir las mayores necesidades de financiación.

En los restantes años del quinquenio la instrumentación financiera es diferente. La corresponsabilidad se quiere potenciar introduciendo una participación territorial del 15% de la cuota líquida del IRPF recaudada por la Agencia Estatal de Administración Tributaria en cada Comunidad Autónoma.

Con la participación territorializada en el IRPF es difícil aceptar que se haya incrementado efectivamente la corresponsabilidad fiscal, pero sí puede afirmarse que fue el paso previo, limitado pero fundamental, para el radical cambio financiero producido en 1997 y con mayor amplitud en 2002.

C.1.4 El Modelo de financiación del quinquenio 1997-2001

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 Comunidades Autónomas y, por tanto, de potenciar el grado de autonomía financiera y corresponsabilidad fiscal.

Paralelamente, volvió a surgir el tema de las asignaciones de nivelación de los servicios públicos fundamentales a que se refiere el artículo 15 de la LOFCA, que nunca se habían logrado articular ni introducir en el sistema de financiación.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera encomendó en 1995 a un grupo de expertos independientes la elaboración de un informe sobre la financiación autonómica.

El diagnóstico de dicho informe, conocido como Libro Blanco sobre la financiación autonómica, era claro: el modelo adolecía del grave defecto de un excesivo grado de dependencia financiera. Pero la solución no era sencilla, dada la conveniencia de mantener la unidad del sistema fiscal, proponiéndose una vía de aumento de la capacidad fiscal propia 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.

El modelo para el quinquenio 1997-2001 da los primeros pasos en la dirección marcada por los expertos, siendo dos las novedades a destacar:

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

Los principales elementos definidores del nuevo modelo son:

A) LA SUFICIENCIA ESTÁTICA DEL MODELO

Se toma el año 1996 como base para formular la suficiencia estática del nuevo modelo. La gran novedad consiste en que la participación en los ingresos del Estado se reduce, dando nacimiento a un nuevo instrumento financiero: la cesión

de un Tramo Autónomo sobre el IRPF. Por tanto, las necesidades de gasto estimadas se deberán cubrir con los tributos cedidos, con la participación territorializada y la cesión del IRPF y, actuando como cierre nivelador, con la participación en ingresos del Estado.

B) LA CESIÓN PARCIAL DEL IRPF

Uno de los pilares de la reforma de la financiación autonómica de 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.

Para lograr este objetivo fue precisa una modificación normativa, de la LOFCA y de la Ley de Cesión de Tributos.

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.

Las competencias normativas cedidas se pueden resumir:

- **En cuanto al IRPF**, en una modificación de la tarifa autonómica, con ciertos límites (estructura progresiva; sólo podrá establecerse una tarifa individual y otra conjunta; y la cuota resultante de aplicar a la base liquidable regular la tarifa autonómica no podrá ser superior ni inferior, en un 20%, a la que hubiera resultado de aplicar la tarifa complementaria) y en la aprobación de reducciones autonómicas (por circunstancias personales y familiares, por inversiones no empresariales y por aplicación de renta).
- **En cuanto a tributos cedidos**, las novedades afectan al Impuesto sobre el patrimonio, al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y a los Tributos sobre el Juego.

D) LA INSTRUMENTACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN TERRITORIALIZADA EN EL IRPF

Dentro de la instrumentación financiera del Modelo se mantiene para las Comunidades Autónomas la participación del 15% de la recaudación líquida del IRPF que ingresen sus residentes, pero se le confiere un papel complementario y secundario:

- Por una parte, solo se aplicará esta modalidad de participación si se acepta el nuevo Modelo por las Comisiones Mixtas de Transferencias.
- Por otra, para que se aplique este instrumento, la Comunidad tiene que tener capacidad de absorción del mismo, esto, es la diferencia entre las necesidades de gasto estimadas y la capacidad fiscal cedida a través de los tributos cedidos y del tramo autonómico del IRPF debe resultar positiva y hacer posible que se cubra con dicho 15% de participación.

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

Este instrumento es la tradicional participación en los ingresos del Estado aplicada en quinquenios anteriores que ahora, al haber reducido su peso relativo, se centra más en su función de nivelación solidaria.

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

En el modelo sólo se regula la evolución temporal de la participación en los ingresos generales, dado que los restantes recursos tendrán una evolución autónoma, y se fija una garantía: que como mínimo esa participación crecerá como lo haga el PIB estatal expresado en términos nominales.

A partir de 1997 se modifica la regla de evolución de quinquenios anteriores que fijaba tres límites alternativos señalados.

Esta reforma suscitó el temor en muchas Comunidades Autónomas, en particular en aquellas que creen contar con una menor capacidad fiscal dinámica, a no tener garantizada la suficiencia financiera futura.

Al no disponer de referencias empíricas sobre las previsiones de comportamiento de los nuevos mecanismos financieros surge la posibilidad de que se planteen diversos riesgos para las Comunidades Autónomas en cuanto a su financiación.

Para tratar de dar una respuesta positiva a estos riesgos, se creó un FONDO DE GARANTÍA, que se desarrolla mediante la aplicación de tres garantías:

Garantía de límite mínimo de evolución de los recursos por IRPF

Se garantiza a cada Comunidad Autónoma que, en el conjunto del quinquenio, los recursos de cesión del IRPF y de la participación en el IRPF crecerán, como mínimo, como lo haga el PIB estatal expresado en términos nominales.

Garantía de suficiencia dinámica

En el quinquenio considerado, el incremento que cada Comunidad obtenga para el conjunto de los instrumentos del modelo no será inferior al 90% del incremento que experimenten dichos recursos en el conjunto de Comunidades Autónomas.

Garantía de cobertura de la demanda de servicios públicos

Su objetivo es limitar las posibles diferencias entre Comunidades Autónomas en la financiación *per cápita*, una vez que todas tengan igualados 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 Autónoma por el conjunto de mecanismos del sistema, no será inferior al 90% de la financiación media por habitante del conjunto de Comunidades Autónomas.

Las garantías de suficiencia dinámica y de cobertura de la demanda de servicios públicos han tenido una escasa importancia para el conjunto de las Comunidades Autónomas, mientras la garantía del IRPF ha resultado básica para todas y, en especial para algunas, como le ocurre a la Comunidad de Castilla y León, para la que ha supuesto claramente su salvación financiera.

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

El grupo de expertos que elaboró en 1995 el Libro Blanco, concluyó con respecto a los elementos niveladores previstos en los artículos 15 y 13 de la LOFCA, que el artículo 15 podría desaparecer. Cabe recordar que este artículo recoge la obligación del Estado de garantizar en todo el territorio español el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales de su competencia. Además, debería 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.

La nivelación ordinaria, muy potente, se consigue a través de la participación en los ingresos del Estado hasta el presente. Las asignaciones del citado artículo 15, por su parte, no podrían desempeñar en el sistema más que un papel marginal.

C.2 Efectos más significativos de la aplicación de los modelos de financiación para la Comunidad de Castilla y León

En este epígrafe, se pretende analizar las repercusiones de los modelos antes analizados en la financiación de la Comunidad de Castilla y León, resaltando los efectos de carácter estructural o tendencial.

C.2.1 Resultados para la Comunidad Autónoma de Castilla y León del modelo transitorio de financiación autonómica

La determinación de los Costes Efectivos de los Servicios Transferidos (CEST) ha supuesto para todas y cada una de las Comunidades Autónomas unos problemas similares. La sensación generalizada en el momento de despegue del Estado Autónomo era de insuficiencia de recursos debido a la infravaloración de los CEST.

Para la Comunidad de Castilla y León, la adecuada valoración de los CEST es esencial. El peso creciente asignado a la variable población en la estimación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas y, por tanto, en su financiación sitúa a nuestra Comunidad en una posición alejada de la media.

En cualquier reparto figura con la mayor financiación *per cápita* (debido a la menor población en términos relativos) y por ello, no resulta acreedora de fondos adicionales. La garantía de mínimos se convierte pues en la última defensa de su financiación.

C.2.2 Resultados para la Comunidad de Castilla y León del Modelo de financiación del quinquenio 1987-1991

Comparando la participación en los ingresos del Estado del año 1987 con la recibida en el año 1986 (ver cuadro 1 del Anexo de Cuadros del Documento Técnico), el total de Comunidades Autónomas experimentó un incremento del 56,45% y la Comunidad de Castilla y León del 49,25%. ¿Cómo debe interpretarse esta significativa mejora en la financiación?

Para llegar a una conclusión adecuada a este respecto 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.

La participación en los ingresos del Estado ajustada con el aporte de fondos adicionales por parte de la Hacienda Central para poder nivelar el modelo (es decir para lograr una asignación de fondos en función de las variables socioeconómicas y demográficas acordadas) sirve de base definitiva para la determinación de los porcentajes de participación del quinquenio 1987-1991, aplicables en 1987 (el detalle se recoge en el cuadro 3 del Anexo de Cuadros del Documento Técnico).

Realmente, el único componente nuevo introducido en el sistema fue el plus de 52.121 millones de pesetas (313,25 millones de euros). Si se analiza esta cantidad adicional se comprueba:

- 1º. Que el montante global supone un 11,42% de la PIE definitiva de 1986, pero sólo 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.
- 2º. Que esta misma comparación, realizada en el caso de la Comunidad de Castilla y León da como resultado los porcentajes del 0,030%, 0,018% y 0,015%.
- 3º. Que la Comunidad de Castilla y León recibe el menor importe adicional de todas las Comunidades Autónomas: tan sólo el 0,01% del total de recursos adicionales introducidos en el nuevo modelo de financiación autonómica.

Resulta pues evidente que la financiación histórica recibida por la Comunidad de Castilla y León, la basada en el "coste efectivo de los servicios transferidos" sitúa a nuestra Comunidad en el momento de partida en una posición alejada de la media, sin mejora de financiación que no sea la garantía de mínimos establecida.

C.2.3 Resultados para la Comunidad de Castilla y León del Modelo de financiación del quinquenio 1992-1996

La evolución de los efectos que produce el modelo de financiación de este quinquenio para la Comunidad de Castilla y León debe analizarse desde tres enfoques.

A) EFECTOS ORIGINADOS POR EL CAMBIO DE MODELO CUANTITATIVAMENTE

El único recurso adicional es el destinado a inversión nueva. La Comunidad de Castilla y León recibe una asignación por este concepto de 1.983,6 millones de pesetas (11,92 millones de euros), lo que supone el 1,85% del total (ver cuadro 4 del anexo de cuadros del Documento Técnico).

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

A este respecto, la Comunidad de Castilla y León tiene los mismos efectos que el resto de Comunidades Autónomas, por lo menos las del mismo techo competencial.

C) EFECTOS DERIVADOS DE LA PARTICIPACIÓN TERRITORIALIZADA EN EL IRPF

Para que el nuevo instrumento de la participación en el IRPF hubiera desempeñado un papel realmente autónomo en el modelo de financiación, debería haberse liquidado a cada Comunidad Autónoma de acuerdo con la recaudación efectiva terri-

torializada. Sin embargo, la liquidación real se ve modulada por los límites máximos y mínimos establecidos.

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 (1,76 millones de euros) en 1994; 636,3 millones de pesetas (3,82 millones de euros) en 1995 y 833,5 millones de pesetas (5,01 millones de euros) en 1996. Pero la Comunidad no aceptó el modelo hasta 1996, por lo que los datos correspondientes a los años 1994 y 1995 son meramente virtuales.

Este ejercicio virtual, que aparece en los cuadros 6,7 y 8 del Anexo de Cuadros del Documento Técnico, es ilustrativo, dado que muestra que a la Comunidad se le habría aplicado el límite mínimo o, dicho de otro modo, Castilla y León no es ganadora neta en este tipo de descentralización fiscal, aunque el efecto final sea positivo gracias a las reglas de modulación.

C.2.4 Resultados para la Comunidad Autónoma de Castilla y León del modelo de financiación del quinquenio 1997-2001

La evolución de los instrumentos financieros del IRPF ha generado importantes divergencias entre las Comunidades Autónomas, siendo los datos correspondientes a Castilla y León peculiares.

En 1997 estos recursos aumentan de media un 2,86% en las Comunidades Autónomas del art. 151 y un 2,37% en las del artículo 143. Castilla y León presenta unos índices negativos de crecimiento, pues los ingresos ascienden sólo al 99,56% de los del año anterior (ver cuadro 14 del Anexo de cuadros del Documento Técnico).

En 1998, los índices de aumento respecto a 1996 (año base del modelo) fueron para el primer tipo de Comunidades del 10,55% y, para el segundo, del 10,04%. En Castilla y León el incremento es del 3,91%.

En 1999, los efectos de la reforma del IRPF son evidentes. Los aumentos respecto al año 1996 son, en el caso de la cesión del IRPF, del 11,18% en las Comunidades Autónomas del artículo 151 y del 12,98% en las del 143. Castilla y León presenta resultados negativos.

La participación en el IRPF en 1999 presenta peores resultados para todas las CCAA, incluida Castilla y León: los ingresos por la participación territorializada aumentaron 13 décimas porcentuales en las Comunidades del artículo 151 y se redujeron en un 4,75% en las del artículo 143; Castilla y León consigue en dicho año el 89,20% de lo logrado tres años antes.

En el año 2000 los valores se recuperan, pero las divergencias de los resultados son enormes: las Comunidades consiguen un aumento medio de cesión del IRPF del

26,61%, aunque Castilla y León obtiene un 9,36%, siendo los aumentos menores en la participación territorializada, con una media del 13,13% que, para Castilla y León se convierte en un índice negativo.

Por último, en 2001, los resultados vuelven a ser reveladores ya que, mientras el tramo autonómico del IRPF ha crecido de media un 41,06%, para Castilla y León lo ha hecho en un 21,56%. En cuanto a la participación del IRPF, el conjunto de CC.AA logra un aumento del 25,93% y Castilla y León del 9,61%.

Una vez conocidos los efectos negativos que el modelo ha tenido para Castilla y León, se deben tener en cuenta dos hechos que la han beneficiado: la existencia del Fondo de Garantía y la dinámica de la participación de los Ingresos Generales del Estado. Consecuencia de esto resulta que la Comunidad de Castilla y León, cuanto peor está en suficiencia estática en año base derivada de su capacidad fiscal y peor evolución tenga en suficiencia dinámica, mejor situación financiera final alcanzará.

Castilla y León ha sido la Comunidad Autónoma que ha recibido mayores valores, en términos porcentuales, por la garantía de límite mínimo de evolución de los recursos del IRPF.

En cuanto a los beneficios obtenidos de la evolución de la participación en los ingresos generales del Estado, hay que tener en cuenta, en primer lugar, que esa participación ha evolucionado en los años considerados, por delante del PIB nominal. En segundo lugar, debe considerarse que este instrumento actúa como cierre del sistema y que las Comunidades Autónomas 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.

Como conclusión, cabe destacar que Castilla y León, a pesar de haber sido la Comunidad menos beneficiada por la autonomía financiera basada en los recursos del IRPF, ha salido bien parada con la aplicación del modelo. Respecto a la cesión y la participación en el IRPF, la evolución ha sido negativa pero la situación al final ha quedado bien, gracias a las garantías, y respecto a la participación en los ingresos del Estado, la evolución se puede calificar de positiva.

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

D.1 Estructura del modelo de financiación actual

D.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 rapidez y unanimidad, a diferencia de lo ocurrido con los dos modelos anteriores. En principio, nace con una vocación expresa de permanencia, al haberse eliminado la referencia quinquenal que recogía la LOFCA.

En 2002 se ha producido una convergencia en los modelos que financian las competencias de las Comunidades de Régimen común. Por una parte, las diez Comunidades del artículo 143 han asumido las competencias sanitarias del INSALUD y, por otra, la financiación de los servicios sanitarios desde el establecimiento del Sistema Nacional de Salud, descansa ya en los recursos tributarios, habiéndose abandonado la vía de su cobertura con cotizaciones sociales. Por ello, no ha existido ningún problema desde el ámbito financiero para integrar la sanidad en el sistema general LOFCA.

D.1.2 La estructura del nuevo modelo de financiación

Para entender el sistema hay que partir, como en modelos anteriores, de una estimación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas. La financiación no se limita a establecer un campo fiscal autonómico, 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 CCAA con el objetivo final de 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 que vivan.

La definición de las necesidades de las CCAA se construye en dos fases claramente interrelacionadas: por una parte existe una restricción global constituida por los recursos que deben gestionar las CCAA y, por otra parte, este volumen debe asignarse según determinados criterios de evaluación de las necesidades, entre las distintas Comunidades. 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.

Acreditados los derechos a esos niveles de financiación, éstos se instrumentan 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.

Por último, el sistema debe posibilitar la suficiencia futura, en escenarios cambiantes, ya que las magnitudes de necesidad y capacidad fiscal evolucionan en el tiempo.

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

Se suman tres bloques de necesidades: las comunes, incluida la educación, las sanitarias y los servicios sociales. Para determinar el montante global de los tres bloques se computan los Fondos Globales de los modelos anteriores y se añaden unos fondos marginales.

En los fondos globales del 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. La asignación de estos recursos se hace conforme a las variables población (a la que se asigna una ponderación del 94%), superficie, dispersión e insularidad.

Marginalmente, se arbitran dentro de este primer bloque tres fondos adicionales: el Fondo de Renta Relativa (que se distribuye entre las CCAA cuya renta relativa está por debajo de la media), el Fondo para compensar la escasa densidad de población (que se distribuye entre las CCAA con una densidad inferior a 27 habitantes por kilómetro cuadrado y cuya superficie sea inferior a 50.000 kilómetros cuadrados) 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.

Además, a las comunidades se les acredita una garantía de mínimo, de modo que con la misma consigan los montantes acreditados en el citado Fondo Global.

En el segundo 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 se asigna en función de la población protegida (que pondera un 75%), la población mayor de 65 años, con un 24,5% y la insularidad (el 0,5%). Se establece un fondo adicional para cubrir el “Programa de ahorro en Incapacidad Temporal” (fondo que ya existía en el modelo anterior con similares objetivos y cuantía). Además se crea un Fondo de Cohesión Sanitaria, que será gestionado por el Ministerio de Sanidad.

En cuanto al tercer 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.

Fruto de la asignación particularizada de los montantes globales de los tres bloques, y de la restricción pactada 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.

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

La novedad principal del sistema estriba en la cesión de nuevos impuestos. Por una parte, ha aumentado el tramo autonómico del IRPF hasta el 33% y se han cedido parcialmente el IVA y los impuestos especiales.

Además, se atribuyen a las Comunidades Autónomas 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, que 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.

C) SUFICIENCIA DINÁMICA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN

La dinámica de los instrumentos del sistema será diferente para cada una de las Comunidades Autónomas, aunque el modelo no contempla esta potencial evolución desigual. Sólo al Fondo de Suficiencia se le asigna como índice de crecimiento el que experimenten los ingresos tributarios del Estado.

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 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.

D.2 Cambios introducidos en el marco normativo

El modelo de financiación acordado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en julio de 2001 requirió reformas normativas significativas, además de ser recogido íntegramente en el articulado de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, que regula las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las CCAA de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía.

Las modificaciones normativas afectan:

- A la LOFCA, en sus artículos 11, 13, 15, 16 y 19, referidos respectivamente a los tributos cedibles; a la desaparición del porcentaje de participación (pasando a regular directamente el instrumento financiero de la participación en los Ingresos del Estado, redeniéndola como “Fondo de Suficiencia”); a la modificación de las Asignaciones complementarias de nivelación; al Fondo de Compensación Interterritorial haciendo posible que se destine, no solo a gastos de inversión, sino también a gastos corrientes derivados de las inversiones; y a las nuevas competencias normativas atribuidas a las CCAA en materia de tributos cedidos.
- A la cesión de tributos (Ley 21/2001).

La Ley 21/2001 amplía considerablemente el marco y los límites de la cesión que había establecido la Ley 14/1996.

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 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. Aquí no cabe territorializar los ingresos de acuerdo con los montantes recaudados en cada zona, sino que deberá calcularse quién 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.

La citada Ley 21/2001, también amplía considerablemente las competencias normativas que las CCAA tienen sobre los tributos cedidos (ver tabla de la página 138 y siguientes del Documento Técnico).

D.3 Una valoración (provisional) del modelo de financiación actual

Resulta todavía pronto para valorar los resultados del modelo de financiación aprobado en 2001, dado que sólo se conocen oficialmente las liquidaciones de los años 2002, 2003 y 2004, aunque en este momento ya se ha producido su crisis y se exige su reforma.

Por una parte, el modelo se ha revelado insuficiente para atender el crecimiento del gasto sanitario y, por otra, la apertura de los procesos de reforma estatutaria, en particular, del Estatuto de Cataluña, pueden romper el marco normativo existente con la puesta en riesgo de la posición de consenso que se había alcanzado en esta materia.

Se hace en este apartado una valoración global del modelo, resaltando sus elementos positivos y negativos, para hacer a continuación una estimación de las repercusiones particulares para la Comunidad de Castilla y León.

D.3.1 Valoración global del Modelo de Financiación de 2002

Como elementos positivos cabe señalar el consenso alcanzado por todas las CCAA y todos los partidos políticos; la integración en un mismo sistema de financiación de todos los bloques competenciales de gasto autonómico; los aumentos de autonomía financiera y de corresponsabilidad fiscal; y una manifestación más visible y explícita del componente de solidaridad ordinaria que supone el Fondo de Suficiencia.

Por lo que se refiere a los elementos negativos, hay que citar varios: un excesivo optimismo por el cual se entiende que se ha llegado al fin de las tensiones hacendísticas entre los distintos niveles de gobierno; el excesivo peso de la variable “población” en la cuantificación asignativa del bloque de necesidades comunes y de educación; el no establecimiento de ajustes obligatorios en el Fondo de Suficiencia en caso de reformas sustanciales del sistema fiscal; la ausencia de una aproximación temporal entre el modelo LOFCA y el modelo foral, que constituye un motivo crónico de inestabilidad de la financiación autonómica; y la ausencia de garantías que minimicen los riesgos de divergencias dinámicas crecientes (originadas por el desigual crecimiento de las necesidades de gasto y de las capacidades fiscales cedidas).

A continuación se va a tratar de valorar los previsible efectos que el propio diseño del modelo y su estructura y dinámica van a tener para la Comunidad de Castilla y León, tanto los efectos derivados de las reglas aplicadas para la estimación de las necesidades de gasto, como de la instrumentación de la financiación.

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%, con lo cual la Comunidad de Castilla y León resulta perjudicada.

En cuanto a los fondos adicionales, la parte correspondiente a Castilla y León del fondo de renta relativa representa sólo el 2,97%, y en el fondo creado para paliar la escasa densidad de población, Castilla y León no tiene participación, al no cumplir el requisito de que la superficie de la Comunidad sea inferior a 50.000 kilómetros cuadrados.

En lo que se refiere a las modulaciones de máximos y mínimos incorporadas al sistema de financiación, al estar situada la renta *per cápita* de Castilla y León por encima del 82% de la renta media *per cápita*, no le corresponde ninguna modulación positiva.

En la asignación de fondos para gastos sanitarios la ponderación de las variables es más positiva para Castilla y León, si bien 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 resulta positivo para la Comunidad de Castilla y León.

Por último, y aunque se trate de asignaciones futuras, tampoco puede la Comunidad esperar ningún fondo adicional en concepto de la nivelación de servicios fundamentales prevista en el artículo 15 de la LOFCA.

B) EFECTOS DERIVADOS DE LA INSTRUMENTACIÓN DE LA FINANCIACIÓN

La nueva financiación aumenta los fondos cedidos que guardan una correlación con la capacidad fiscal.

Dados los resultados anteriores para Castilla y León del tramo autonómico del IRPF, no es previsible que la evolución de este recurso resulte demasiado optimista.

En cuanto a 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. Dada la estructura poblacional de nuestra Comunidad, es previsible que esos índices crezcan por debajo de la media nacional.

D.3.2 Las liquidaciones definitivas de 2002, 2003 y 2004: valoración de los efectos para el conjunto de CCAA

La financiación ha aumentado en 2003 respecto a 2002 un 7,51%, porcentaje que supera en unas décimas el incremento del PIB nominal (del 7,1% según el INE). En el año 2004, el aumento respecto a 2003 ha sido del 6,27%, significativamente por debajo de la evolución del PIB nominal, que experimentó un incremento del 7,3%, según la misma fuente estadística.

La financiación entre el año 1999 tomado como base (financiación de referencia) y los años 2002, 2003 y 2004 (financiación liquidada con los diversos instrumentos del sistema, sin computar la garantía sanitaria) aumentó en los porcentajes del 22,70%, 31,42% y 39,30%, respectivamente. En esos mismos períodos, el crecimiento del PIB nominal resultó ser del 23,13%, 31,84% y 41,43%. Por lo tanto, la financiación liquidada ha estado cercana a la evolución de esta macromagnitud, aunque en el año 2004 se muestra claramente por debajo. En el año 2002 han conseguido recursos por encima de dicho índice las Comunidades de Madrid, Murcia, Cantabria y Canarias, en el año 2003, Madrid, Murcia, Comunidad Valenciana, Cantabria y Andalucía, y en el año 2004, tan solo Madrid y Murcia. Las restantes Comunidades se han situado en dichos años por debajo de tal indicador, algunas con desviaciones significativas.

D.3.3 Las liquidaciones definitivas de 2002, 2003 y 2004: valoración de los efectos para la Comunidad de Castilla y León

Efectuando un análisis similar al del apartado anterior, se observa que la financiación de la Comunidad de Castilla y León en 2002, con respecto al año base 1999, aumentó un 20,64% (siendo 22,70% la media del conjunto de CCAA), frente a un aumento del PIB nominal del 23,13%. Con la misma base referencial, el aumento de 2003 fue del 28,73% (31,45% media de CCAA), mientras que el PIB nominal creció el 31,84%. En el año 2004, en que esta macromagnitud en relación a 1999 creció el 41,43%, el aumento de la financiación de la Comunidad fue del 35,26% (39,35% media de las CCAA). Esto evidencia que Castilla y León está perdiendo posiciones relativas en su evolución financiera (cuadros 35, 36 y 37 del Anexo de cuadros del Documento Técnico).

En cuanto a las cantidades liquidadas por Castilla y León (ver cuadro 34 del Anexo de cuadros del Documento Técnico), y teniendo en cuenta que el PIB nominal aumentó en 2003 el 7,1%, Castilla y León logra situarse por encima de dicho índice en el Impuesto sobre cerveza, el IVA y el Impuesto sobre Productos Inter-

medios. En el año 2004, con un aumento del 7,3% del PIB nominal, la Comunidad logra superar dicho índice en los Impuestos sobre determinados medios de transporte, sobre ventas minoristas de hidrocarburos, sobre electricidad y, levemente, en el IVA asignado.

La situación que presenta cada uno de dichos tributos, comparada en la media de todas las CCAA, es negativa para Castilla y León, salvo en el caso de los ingresos por el Impuesto de Hidrocarburos tanto en 2003 como en 2004. En su conjunto, en el año 2003, estos recursos proporcionados por los nuevos tributos cedidos o participados han aumentado el 6,63% (7,40% para el conjunto de CCAA), 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 Castilla y León, del 45,34% en 2003 (para el conjunto de CCAA este fondo de nivelación representa el 33,71%). En el año 2004, el conjunto de dichos recursos percibidos por la Comunidad aumentó el 7,72% (8,68% en el conjunto de Comunidades), habiéndose producido el efecto contratio, de alejamiento de la media, debido al bajo incremento del Fondo de Suficiencia en dicho ejercicio.

La principal causa explicativa de esta realidad es la población y su evolución en los años considerados. Aunque la población ha aumentado algo en Castilla y León desde 1999, la Comunidad está perdiendo peso relativo en el conjunto de España, donde el aumento poblacional ha sido considerable (cuadro 45 del Anexo de cuadros del Documento Técnico).

Se puede interpretar que las necesidades de gasto de Castilla y León han crecido más lentamente que en el conjunto de España, en consonancia con la evolución de la población, pero hay que tener en cuenta que está aumentando en mayor grado el envejecimiento de la población de Castilla y León, lo que dispara las necesidades de gasto sanitario y de servicios sociales.

E. LA INSUFICIENCIA DE LA FINANCIACIÓN SANITARIA

E.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. Además, la financiación de ese bloque competencial es el punto más débil del modelo en su aplicación dinámica, al no quedar garantizada la suficiencia.

El método de análisis aplicado en este apartado es análogo al efectuado para los modelos anteriores, se procede a un breve análisis de la financiación de la sanidad antes de 2002, para pasar a continuación a exponer cuáles son los problemas surgidos en este ámbito en el actual modelo de financiación.

E.1.1 La lenta asunción de las competencias de ejecución de los servicios sanitarios y la evolución de su financiación

En la actualidad, y tras el progresivo traspaso de competencias a las CCAA, 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 sanitaria y a las CCAA la prestación a los ciudadanos de todos los servicios sanitarios.

Se pueden distinguir tres etapas en la financiación sanitaria anterior a 2002:

1ª ETAPA: DE 1981 A 1993. MÉTODO DEL COSTE EFECTIVO DE LOS SERVICIOS TRANSFERIDOS

Se produce la asunción de los servicios del INSALUD por parte de las Comunidades Autónomas de Cataluña, Andalucía, País Vasco, Comunidad Valenciana, Navarra, Galicia y Canarias.

El criterio propuesto para estimar las necesidades de gasto sanitario fue el de la "población protegida", que se define como la población de derecho menos aquella encuadrada en las entidades de mutualismo de funcionarios.

En estos años no existió ningún acuerdo general sanitario que, por ejemplo, fijara unas reglas de evolución temporal para los gastos sanitarios, basándose la financiación del sistema en la presupuestación del INSALUD.

La propia lógica del sistema, basada en una infrapresupuestación inicial y una falta total de corresponsabilidad fiscal llevaba a situaciones de déficits crónicos que debían ser cubiertos después mediante planes de saneamiento.

2ª ETAPA: 1994 A 1997

La financiación de la sanidad se caracteriza en este período por:

- Las necesidades globales se aumentan considerablemente, englobando el gasto liquidado por el INSALUD en 1993 más las deudas no imputadas al Presupuesto existentes al finalizar el ejercicio.
- Las necesidades individuales se asignan a cada CCAA con competencias sanitarias asumidas y al propio INSALUD, para su gestión directa, en función de la "población protegida".

- La instrumentación se sigue realizando mediante transferencias de carácter finalista del INSALUD.
- 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

El montante global recoge las dotaciones de un Fondo General, que representa el 98,2% del total, y las de dos fondos específicos, el Fondo de Modulación Financiera y el de Asistencia Hospitalaria o Fondo de Docencia, Investigación y de Desplazados.

La asignación individualizada se hace en su mayor parte de acuerdo con el criterio de "población protegida" con los datos del padrón de 1996.

La instrumentación se sigue efectuando a través de transferencias finalistas del INSALUD, manteniéndose en este quinquenio la regla de garantía de la suficiencia dinámica ligada al incremento del PIB nominal.

E.1.2 La financiación de la sanidad en el actual modelo de 2002

Como se ha señalado, la principal novedad producida es la inclusión de la sanidad 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 sólo existe una previsión especial relacionada con la financiación sanitaria, la denominada "garantía sanitaria", por la cual, durante los tres primeros años del sistema de financiación, el Estado garantiza a las CCAA 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 será como mínimo igual al incremento del PIB nominal a precios de mercado.

Para aplicar esta garantía sanitaria es necesario asignar virtualmente un volumen de recursos a la sanidad, determinando el porcentaje que el bloque de recursos asignados a la sanidad en el año base 1999, representaba sobre el volumen total de los tres bloques competenciales. Aplicando dicho porcentaje al volumen total de recursos que el modelo de financiación proporcione en cada uno de los años de aplicación a partir de 2002, se determina la financiación asignada a este bloque de gastos.

E.2 La insuficiencia de la financiación sanitaria

Han sido suficientes las liquidaciones definitivas de tres años (2002, 2003 y 2004) para demostrar que el modelo 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 ese índice. Esto ha exigido la aplicación de la garantía sanitaria.

Aunque las CCAA han consignado créditos en sus presupuestos destinados a los gastos sanitarios por encima de la financiación teórica que el modelo les asigna, la realidad ha desbordado las previsiones, existiendo en todas las Comunidades déficits extrapresupuestarios crecientes.

El índice de crecimiento de los fondos asignados a la sanidad ha sido en 2002, 2003 y 2004 inferior al crecimiento del PIB nominal, lo que ha hecho necesaria la aplicación de la garantía sanitaria a la mayoría de las Comunidades. Destaca la dispersión de los resultados en las diferentes Comunidades Autónomas.

Surge la pregunta de si el problema que plantea la financiación de la sanidad está convenientemente controlado gracias a la garantía prevista. Se puede concluir, después del breve examen que se presenta a continuación, que la respuesta a esta pregunta es negativa.

EL 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 analizar el gasto sanitario en el período 1999-2003.

En el Informe se resaltan algunos indicadores que muestran la importancia absoluta y relativa del gasto sanitario español que, en 2003 representó el 5,72% del PIB, algo menos que en los demás países desarrollados, pero con ritmo de crecimiento anual superior.

La presupuestación de 2003 ha supuesto un importante salto cualitativo que sin duda obedece en parte a la reciente asunción de competencias sanitarias por parte de las diez Comunidades del artículo 143. Por ello, deberían 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 ese criterio de provisionalidad se han cruzado los 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 2002 y 2003 (ver cuadro 43

del Anexo de Cuadros del Documento Técnico). La conclusión a la que se llega es que el sistema no genera una suficiente cobertura para financiar la sanidad, alcanzando aproximadamente el 90% de las necesidades mostradas vía presupuestación y reconocimiento de deudas.

En el Informe del Grupo de Trabajo se descompone el crecimiento del gasto sanitario entre 1999 y 2003, pudiendo observarse que la tasa anual media de incremento obedece a diversos factores explicativos:

- un 21,3% del crecimiento depende de la evolución demográfica.
- un 46% del factor precios.
- el 37,7% restante está causado por el incremento de la prestación real media por persona.

Se puede concluir que 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, el cual contiene una cierta dosis de flexibilidad, con factores que propician su adaptación dinámica, pero no han resultado suficientes.

F. LÍNEAS DE REFORMA DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA Y POSIBLES REPERCUSIONES PARA CASTILLA Y LEÓN

F.1 Reforma parcial del modelo u opción por un nuevo modelo

El modelo de financiación de 2002 tenía vocación de permanencia indefinida, pero se ha visto cuestionado por dos factores: la crisis originada por la evolución del gasto sanitario y el desencadenamiento del proceso de reformas estatutarias, básicamente centrado en la propuesta de nuevo Estatuto de Cataluña.

F.1.1 La falsa respuesta al problema del déficit sanitario

El problema del déficit sanitario es una realidad reconocida por todas las CCAA, aunque no haya criterios unánimes para encarar la solución. Las principales causas del aumento del gasto sanitario son la creciente presión demográfica, el envejecimiento de la población y el encarecimiento de los tratamientos médicos. Además, las posibilidades de desajustes entre gastos e ingresos son mayores con diecisiete Administraciones gestoras que con una única Administración central.

Los datos 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. Estas cifras muestran un déficit real, así como una deficiente gestión y una falta de disciplina presupuestaria.

En cuanto a la **solución arbitrada por el Gobierno Central**. Ya en julio de 2004 la Generalitat de Cataluña instó al Gobierno Central a adoptar medidas para costear la sanidad, demanda que fue apoyada por otros gobiernos autonómicos.

La propuesta inicial del Gobierno se basaba en dos ejes: poner más dinero en los Presupuestos Generales del Estado y, en paralelo, hacer que las CCAA subieran los impuestos a sus ciudadanos. Esta segunda parte no fue bien acogida, ni por las Comunidades gobernadas por el Partido Popular ni por las de gobierno socialista.

En la II Conferencia de Presidentes, celebrada el 10 de septiembre, se aprobó una nueva propuesta con una nueva aportación del Estado a las CCAA de 1.677 millones de euros y un aumento de la capacidad normativa cedida a las Comunidades Autónomas, concretada en el recargo en el impuesto sobre electricidad y el “céntimo” sanitario en el impuesto de venta minorista de hidrocarburos.

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 Partido Popular, el sistema de nueva financiación sanitaria, quedando más concretadas los criterios de reparto. Así, los 500 millones de euros adicionales a consignar en los Presupuestos serán asignados a las Comunidades Autónomas 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. El Fondo de Garantía Sanitaria se amplía dos años más, plazo en que se prevé estará diseñado un nuevo modelo de financiación.

Ante el nuevo escenario de la financiación sanitaria cabe hacer una crítica a la solución dada al déficit sanitario.

La valoración global que debe hacerse, desde la óptica de lo que se ha ido concretando en este Informe, no puede ser positiva, por cuatro razones:

- Porque altera el global de necesidades sanitarias, introduciendo diversos fondos marginales que desfiguran el Fondo General del modelo de 2002.
- Porque altera las reglas de la estimación de las necesidades de gasto sanitario de cada una de las Comunidades Autónomas.
- Porque altera la lógica de la instrumentación financiera del modelo de 2002, que pivotaba sobre la cesión de rendimientos de tributos cedidos y

participados y el cierre a través de la nivelación del Fondo de suficiencia, introduciendo ahora mayores recursos efectivos a través del aumento impositivo aprobado en alcoholes y tabaco, pero dejando el resto de fondos con la naturaleza de subvenciones condicionadas, muy diferentes a la general e incondicionada que representa el Fondo de suficiencia. Se introduce además un precedente negativo: presionar a la Administración Central para cubrir enteramente los déficits sanitarios.

- Porque no establece unas reglas claras de suficiencia dinámica.

La conclusión final puede ser que la solución arbitrada, que como único elemento positivo instrumenta mayores recursos para la sanidad, ha multiplicado los riesgos futuros buscando múltiples soluciones inconexas.

F.1.2 Las propuestas bilaterales de reforma estatutaria

El abierto proceso de reformas (de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía) va a resultar evidentemente complejo. Las reglas de las reformas, que exigen una mayoría cualificada de dos tercios para reformar la Constitución, mientras que basta con la mayoría absoluta para modificar los Estatutos, es posible que vengán a incentivar la búsqueda de los límites máximos en los Estatutos, sobrepasándolos según la opinión de la mayoría de expertos constitucionalistas e incluso entrando en franjas de inconstitucionalidad.

Con las propuestas incluidas en las leyes estatutarias ya aprobadas se ha pretendido introducir, entre otras grandes cuestiones, una mejora de las financiaciones de las distintas Comunidades Autónomas, comparando a veces sus propuestas con las de un modelo de financiación similar al foral, no tanto en su diseño, como en sus resultados.

En las Cortes Generales, dichos Estatutos han sido aprobados y han vuelto a un modelo de impuestos cedidos-compartidos pero con ampliación de la capacidad fiscal cedida.

A modo de resumen, se puede señalar:

1. Las nuevas normativas sobre financiación incluidas en las reformas estatutarias aprobadas hacen necesaria la modificación de la LOFCA y del actual modelo de financiación establecido en la Ley 21/2001.
2. No obstante, los textos resultantes de las tramitaciones parlamentarias en las Cortes Generales, resultan más acordes con el régimen de financiación general previsto en la Constitución y en la LOFCA.
3. El nuevo modelo de financiación a aprobar en el plazo de dos años deberá ser, a nuestro juicio, negociado multilateralmente en el marco del

Consejo de Política Fiscal y Financiera y aprobado por las respectivas Comisiones Mixtas Estado-Comunidad Autónoma, si bien la concreta regulación de las Leyes Orgánicas estatutarias (aprobadas o en trámite), han dibujado el nuevo marco financiero, lo que podría no resultar compatible con la naturaleza multilateral del Estado autonómico.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El CES considera que, en el momento actual, no es posible plantear unas conclusiones definitivas sobre el modelo de financiación vigente, del que no se conocen todavía suficientes datos por el escaso tiempo que lleva funcionando, ni tampoco, y por las mismas causas, proponer un nuevo modelo de financiación. No obstante, desde el CES se ofrecen algunas consideraciones generales que pudieran ser orientativas en la próxima negociación de la financiación autonómica.

- **Primera.**

El próximo modelo de financiación debería caracterizarse, en opinión del CES, por el máximo equilibrio entre los tres principios básicos establecidos en el artículo 156 de la Constitución: autonomía financiera, solidaridad y coordinación.

Por lo que respecta al primer principio, el de autonomía financiera, se debería buscar una cesión de tributos o un modelo de tributos compartidos que permita a las Comunidades Autónomas que disponen de mayor capacidad fiscal financiarse íntegramente con dichos recursos.

El segundo principio, de solidaridad, se manifiesta a través de la nivelación de capacidades fiscales que el Estado garantiza mediante el instrumento de la participación en los Ingresos Generales. Esta suficiencia solidaria se podría conseguir simultáneamente con la ampliación de la autonomía financiera, siempre y cuando esta nivelación se calcule como la diferencia entre las necesidades de gasto y la capacidad fiscal.

En cuanto al principio de coordinación, el CES estima que la mejor manera de reforzarlo sería articulando sistemas de gestión compartida, ya que si el principio de autonomía financiera se potenciara excesivamente, llevaría a la parcelación total y separada de la gestión tributaria.

En todo caso, se debe garantizar que tanto Castilla y León, como el resto de Comunidades Autónomas, no sólo no pierda recursos respecto de la situación actual, sino que los mismos se incrementen para garantizar la prestación de niveles de servicios similares al resto de Comunidades Autónomas.

- **Segunda.**

En los procesos de negociación de la reforma de financiación cada Comunidad Autónoma defiende sus propios intereses y busca obtener los máximos recursos. El CES entiende que la financiación autonómica debe ser considerada una cuestión básica de Estado, y como tal, recomienda que se trate de conseguir y mantener el consenso entre todas las fuerzas políticas y todos los actores fiscales, Estado y Comunidades Autónomas de que goza el actual sistema de financiación.

En este sentido, el CES valora positivamente el Acuerdo alcanzado por el Gobierno Autónomo y los Grupos Parlamentarios de las Cortes de Castilla y León, relativo al Modelo de Financiación Autonómica, firmado en mayo de 2005 e insta a alcanzar el mismo grado de consenso en las negociaciones con el Estado, que deben tener lugar en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, rechazando cualquier intento de negociación bilateral entre cada una de las Comunidades Autónomas y el Gobierno.

Dicho consenso debería lograrse sobre el núcleo que define el modelo de financiación, constituido especialmente por el criterio de equidad a aplicar en el sistema de financiación, de modo que cada gobierno regional pueda provisionar a sus ciudadanos un nivel similar de bienes y servicios públicos a igual esfuerzo fiscal.

- **Tercera.**

La solidaridad no es, sólo ni principalmente, de desarrollo, sino que debe ser, sobre todo, de suficiencia solidaria, para hacer posible que todas las Comunidades Autónomas puedan lograr un nivel similar de provisión de bienes y servicios públicos, supuesto un mismo esfuerzo fiscal.

Esta solidaridad de suficiencia, o sistema de nivelación para lograr una similar provisión de servicios públicos, 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 las necesidades, deseos y preferencias de sus ciudadanos.

Resulta, por ello, de gran importancia la configuración que se de a la nivelación o suficiencia solidaria en el futuro modelo y el CES recomienda al gobierno de la Comunidad de Castilla y León que preste especial atención a esta materia.

El CES considera importante en este sentido el cumplimiento del artículo 138.2 de la Constitución, según el cual: “Las diferencias entre los Estatu-

tos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales”.

- **Cuarta.**

El primer problema fundamental al que hay que enfrentarse para concretar el nuevo modelo de financiación, es la determinación de las necesidades de gasto, para poder alcanzar un nivel similar de provisión de bienes y servicios públicos en todas las Comunidades Autónomas, en el supuesto de aplicar el mismo esfuerzo fiscal.

Las variables utilizadas en el modelo actual para determinar esas necesidades de gasto parecen adecuadas, si bien deberían ajustarse para aproximar más el cálculo. Es evidente que la población es una primera variable que sirve para medir las necesidades, pero el resultado de igualar financiación *per cápita* no garantiza que todas las Comunidades Autónomas puedan realizar una provisión de servicios públicos a un nivel similar.

El CES considera que debe exigirse una ponderación significativa de otras variables como el envejecimiento y la baja densidad de población, el elevado número de municipios y entidades locales, su elevada dispersión geográfica y sus niveles de renta y riqueza.

Como fundamento complementario de la necesidad de introducir variables distintas a la población cabe señalar la distinción entre costes fijos y variables, y tener en cuenta que los primeros se disparan en situaciones de baja densidad de población o de excesivo peso de la población en ámbito rural.

- **Quinta.**

La distinta capacidad fiscal se ha venido presentando erróneamente como mayor esfuerzo fiscal, argumentándose que quien más paga es quien hace un mayor esfuerzo fiscal y que esto debería tenerse en cuenta a su favor en la asignación de recursos.

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 un 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 fiscales, 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.

El CES considera que 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.

- **Sexta.**

Por otra parte, parece lógico que el nuevo modelo se base en la responsabilidad fiscal, según la cual, si una Comunidad quiere proporcionar a sus ciudadanos niveles superiores de servicios o nuevos servicios deberá exigirles a los mismos un esfuerzo fiscal adicional, el cual se logra con el ejercicio efectivo de las capacidades fiscales cedidas.

Pero también debe tenerse presente la necesidad de mantener la lealtad institucional, en base a la cual las compensaciones que establezca el Estado a favor de las Comunidades Autónomas (o, en su caso, a la inversa) por los mayores gastos o menores ingresos, no atenten contra el principio de responsabilidad fiscal, sino que lo potencien.

- **Séptima.**

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 cuestionarse toda la financiación, sino tan solo una reevaluación de los componentes de las necesidades de gastos y de capacidad fiscal que sirven para establecer la nivelación de suficiencia.

Sería deseable que el diseño del modelo generara una dinámica que tienda a la estabilidad automáticamente. Esto significa que debe proporcionar un incremento de ingresos que, en parte, supere el crecimiento del PIB, si se quiere que las Comunidades Autónomas puedan hacer frente a la evolución de los gastos sanitarios. Las revisiones periódicas del modelo deberían servir para ajustar las desviaciones que no se autocorrijan.

El CES comparte la preocupación expresada en el Acuerdo del Gobierno Autónomo y de los Grupos Parlamentarios de las Cortes de Castilla y León, relativo al Modelo de Financiación Autonómica, por el que se insta al Gobierno de España a incrementar todos los instrumentos necesarios, entre ellos el Fondo de Compensación Interterritorial, para garantizar el principio constitucional de solidaridad interterritorial, teniendo en cuenta las previsiones actuales sobre las perspectivas financieras europeas para el período 2007-2013 y la despoblación de nuestra Comunidad.

Atendiendo al cumplimiento de reequilibrio y solidaridad interterritorial, el Fondo de Compensación Interterritorial deberá recuperar el lugar que le corresponde dentro del Sistema de Financiación Autonómica.

Es necesario tener en cuenta que el citado fondo es un instrumento específico de la política regional española, con un diseño coherente con el de la política regional comunitaria, por tanto parece el momento oportuno de diseñar en España una política regional comunitaria y en la que el Fondo de Compensación Interterritorial debe ser un elemento central.

Valladolid, 25 de octubre de 2006

El Presidente

Fdo.: JOSÉ LUIS DIEZ HOCES DE LA GUARDIA

El Secretario General

Fdo.: JOSÉ CARLOS RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ