

SEMINARIO INTERNACIONAL

CONFORMACION DE REGIONES

LECCIONES DE LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA PARA EL PROCESO PERUANO

La construcción del Estado Autonómico en España

El soporte financiero de la autonomía en las Comunidades Autónomas de régimen común.

Francisco Fernández Marugán
Diputado por Badajoz

Lima, 18 al 22 de julio de 2005

SUMARIO

- La Constitución Española de 1978, punto de partida.
- Las etapas del proceso de construcción del Estado Autonómico.
- El Estado Autonómico visto por los nacionalistas.
- La dirección política del proceso.
- Los equilibrios básicos del sistema económico se respetan.
- El soporte financiero de la autonomía en España.
 - La financiación del coste de los traspases.
 - La participación en los ingresos del Estado.
 - ¿De postre? macedonia de frutas.
 - Avanza la descentralización tributaria.
- Los problemas presentes.

Uno de los elementos más originales del proceso de transición a la democracia que se produce a la muerte del General Franco fue la capacidad demostrada por la sociedad para abrir un camino a la participación política. Desde el primer momento, esa dinámica se encontró impulsada por una destacada movilización social, cuya intensidad fue tal que llegó a cristalizar en un profundo cambio político. El ritmo de estos cambios no fue similar, ni en todos los periodos ni en todas las cuestiones que entonces se planteaban. Hacer un relato de los problemas pendientes que nos atenazaban a la salida de la Dictadura es sencillo: la consolidación de la democracia, la supeditación del poder militar al poder civil, la forma del Estado, la separación de la Iglesia y el Estado, la cuestión social, la llamada cuestión nacional...

Es igualmente posible el diferenciar los momentos en los que la conducción política corrió a cargo de la UCD o aquellos otros que estuvieron impulsados por el PSOE y por el PP. Valga para ello el decir que en la etapa que arranca de 1982 y que llega hasta 1996, que es la que conozco mejor, un factor adquirió una gran aceleración: el cambio. La fecundidad del mismo hizo que toda ella estuviera enteramente dominada por este singular proceso de transformación, que afectó a amplios aspectos sociales, económicos e institucionales, entre los que estaba la propia estructura del Estado.

El que haya hecho esta observación respecto del momento en el que mi partido gobernó, por primera vez, en la España actuar no significa que quiera ignorar las dos etapas, la anterior y la posterior. Ambas las considero muy positivas. En mi opinión, todo el período que se vive desde 1975 para acá ha sido de una alta creatividad política. En él España ha sido capaz de proporcionar y de difundir confianza, respecto de sus posibilidades. Lo que constituye un verdadero elemento diferenciador respecto de otros momentos históricos, vividos por los españoles y que no se encuentran alejados en el tiempo:

La Constitución Española de 1978, punto de partida.

Centrando el análisis en lo relativo a la organización territorial del Estado, es preciso señalar que la Constitución Española (CE) de 1978 introdujo una fórmula de descentralización política innovadora que permitió el acuerdo entre los partidarios de un Estado unitario y los que reivindicaban un Estado español más plural. Producto de ese acuerdo fue que todo el territorio español se organizó en Comunidades Autónomas (CCAA) a las que más adelante se añadirían las ciudades autónomas de Ceuta y de Melilla. No todas dispusieron de igual nivel de competencias, como más adelante expondré, aunque la recepción de estas fue bastante homogénea, sobre todo después de la LO 9/1992, de transferencias a las Comunidades Autónomas, y de las posteriores reformas estatutarias.

La regulación de esta autonomía política se llevó a cabo a través de los Estatutos de Autonomía, que son Leyes emanadas del poder legislativo nacional, pero que poseían y poseen un estatus peculiar. Dentro de los mismos, se regulan las instituciones de autogobierno y se especifican las competencias asumidas en cada territorio. A través de ellos, todas las Autonomías pasan a disponer de instituciones propias: ejecutivo, legislativo y administración autonómica para gestionar desde ellas un conjunto de materias.

La base para la distribución de competencias está en los artículos 148 y 149 de la CE, que establecen cuáles son aquellas que pueden asumir las Comunidades y cuáles otras son consideradas como exclusivas del Estado. Sin embargo, las CC.AA. tienen la posibilidad de ampliar la lista inicial de sus competencias, sobre materias no recogidas expresamente en dichos artículos, recurriendo para ello a la reforma de sus Estatutos y, además, cuando se incidiera en materias atribuidas al propio Estado, también se podría efectuar otro tipo de asignación, si bien habría de hacerse por delegación de este.

Aparte de las enunciadas más arriba, existen también competencias compartidas en las que caben formas diversas de colaboración entre el Estado y las Comunidades,

en cuanto a la legislación y ejecución. Por todo ello es posible hablar de una Constitución compleja apoyada en normas constitucionales y en Estatutos de Autonomías, que, vistos ambos bloques conjuntamente, responden a igual calificación. En el entramado de uno y otro es donde se perfila de verdad la distribución del poder territorial dentro del Estado español.

Desde la perspectiva política puede afirmarse que la CE de 1978 supuso la apuesta más abierta y profunda de todas cuantas se ha intentado producir a lo largo de los últimos doscientos años, con el fin de abordar en España el difícil problema de nuestra organización territorial. El dibujo que la Carta Magna proyectaba era el de que se alcanzara un altísimo nivel de autogobierno donde se compatibilizaran los principios de unidad, autonomía y solidaridad, eso sí, dentro de una única soberanía: la del pueblo español.

Para ello, permitía a todas las CC.AA. el que dirigieran las políticas más importantes y los servicios más básicos que afectaban a los ciudadanos. La educación, la sanidad, la vivienda, la cultura, las infraestructuras podían pasar a ser gestionadas desde una estructura institucional nueva y distinta a la habida hasta entonces. Un Gobierno emanado de una Asamblea Legislativa elegida en una consulta directa en cada Comunidad Autónoma.

Por eso, visto desde una dilatada perspectiva histórica, puede decirse, que después de décadas de vida política conflictiva, la CE de 1978 quiso abordar, entre otros, el tema de la organización territorial del poder. Se encaminó hacia la integración de la diversidad existente mediante un ambicioso proyecto de descentralización política. Con él se ponía en marcha uno de los procesos de devolución competencial más importantes de cuantos se han desarrollado en el siglo XX. Fruto del mismo es la cristalización de un singular modelo de Estado que posee características similares a los de muchos estados federales.

En él, se reconoce y respeta la personalidad política, cultural y lingüística de las diferentes realidades existentes en su seno. Además, gracias al altísimo nivel de autogobierno, las CC.AA. pasan a dirigir -como he señalado- las políticas más

destacadas y los servicios más básicos que afectan a los ciudadanos. La eficacia con la que han actuado ha permitido evidenciar, igualmente, el carácter redistribuidor de lo hecho.

Hemos vivido una etapa de prosperidad para todos en la que las Comunidades menos desarrolladas han tenido una evolución extraordinariamente positiva. La solidaridad ha funcionado de manera que, por primera vez en nuestro pasado más reciente, podemos contar una historia de éxitos. En ella, el nominalismo y la semántica constitucional están efectivamente aplicados. Quizás por eso, con no poca satisfacción, puede decirse que la Constitución en vigor no ha caminado hacia el cementerio de las constituciones inaplicadas.

Las etapas del proceso de construcción del Estado Autonómico

Para hacerse una idea de lo hecho basta con decir que se constituyeron 17 Comunidades Autónomas, que hoy en día gestionan el 36% del gasto de las Administraciones Públicas y que de ella dependen el 50% de los funcionarios públicos. Se vivió un proceso de una gran intensidad en el que pueden diferenciarse al menos cuatro etapas.

1ª. La constituyente que va desde 1978 a 1982. En ella se aprueban la gran mayoría de los Estatutos, acogiéndose a alguna de las vías de acceso al autogobierno que establece la Constitución.

Es el momento de definición y de estabilización del mapa autonómico. Uno de los ejes directores de esta etapa, lo constituye la firma de los pactos entre la UCD y el PSOE para ordenar la arrancada del proceso. Han sido llamados Pactos Autonómicos de 1981. Aunque se hizo muy al principio fue éste uno de los primeros acuerdos homogeneizadores que se alcanzaron con la finalidad de lograr la viabilidad del Estado Autonómico.

2ª. La determina el período de mayoría absoluta del PSOE. Va de 1982 a 1992. En ella hay unos segundos acuerdos autonómicos, esta vez entre el PSOE y el PP, que continúan impulsando el proceso en términos de igualdad

competencial. En esta etapa se aprueban un paquete grande de leyes destinadas a la delimitación de tareas entre la Administración central y las Administraciones autonómicas. En estos años, numerosos servicios pasan a depender de los gobiernos regionales.

3ª. Comprende el período 1993-2000. Tiene una característica especial, en ella los gobiernos de los grandes partidos nacionales carecen de mayoría absoluta. Es un período donde se producen alianzas políticas entre el PSOE y CiU (1993-1996) y entre el PP y CiU y PNV (1996-2000).

Los nacionalistas –sobre todo CiU- juegan en este período un destacado papel. Hacen de charnela, estabilizando la vida política española. En esta etapa se reforman los Estatutos de las Comunidades que van por la vía del 143. A la vez que se aprueban las transferencias de dos grandísimos servicios públicos: sanidad y educación. Un hecho relevante es que a Cataluña se le transfiere la competencia en materia de policía de tráfico por la vía del artículo 150-2 de la Constitución.

4ª. Va de 2000 a 2004, se desarrolla con mayoría absoluta del PP, quien mantiene una relación relativamente sosegada con CiU, pero extraordinariamente tensa con el PNV debido al propósito de este último de impulsar un proceso secesionista en Euskadi (El Plan Ibarretxe).

Después de esta secuencia, me atrevería a decir que en España existe un Estado que funcionalmente es un Estado federal. No obstante, he de señalar, que esta expresión no suscita unanimidad y que de hecho resulta polémica.

Digo esto porque los constituyentes no denominaron a la CE de 1978 como una Constitución federal, por lo tanto alguien podría decir que en mi expresión existe una carencia de legitimidad de origen. Es cierto, puesto que en España no hubo pacto federalista. No se produjeron acuerdos entre Estados independientes que renuncian a sus específicas –y por tanto propias- soberanías para configurar una Unión.

Dicho esto, en sentido contrario, si ocurren algunos fenómenos que posibilitan la admisión al menos funcional de la nominación que comento. Destacaré tres elementos:

- Una atribución competencial que está acompañada de diferentes poderes territoriales constituidos en plenitud democrática.
- Una estructura de participación política territorial, aunque no muy desarrollada. El Senado donde se produce una doble representación. Unos senadores lo son por voto directo de los ciudadanos, mientras que existen igualmente un procedimiento por el cual las Asambleas regionales designan a otros senadores.
- Un mecanismo de resolución de conflictos situado en el Tribunal Constitucional, quien ha ido sentando una rica y poderosa jurisprudencia que ha servido para delimitar ámbitos, relaciones y competencias entre los diferentes niveles de gobierno.

Pero el empuje no quedaba ahí, puesto que, a la vez que se construía la periferia, resultaba imprescindible recomponer el centro, o lo que es lo mismo, un buen número de servicios de la Administración Pública Central y de otras muchas instituciones vinculadas a ella. Resultaba imprescindible adaptarlas a las características de publicidad, igualdad de derechos, servicio y eficacia requeridas, todas ellas, en los principios reguladores de la propia CE.

Un último – y esencial – elemento de anclaje había de establecerse, que no era otro que la creación de instituciones de colaboración y cooperación entre el Estado y las Comunidades, para, desde ellas, poder coordinar competencias tan esenciales como la seguridad, la protección, la salud o la educación. A decir verdad a esta última tarea se han dedicado a lo largo de estos 25 años menos esfuerzos de los debidos.

El Estado Autonómico visto por los nacionalistas.

Dejando a un lado la importantísima tarea de desarrollo constitucional hecha en tiempos de UCD, la construcción del edificio que se levanta a partir de la CE de

1978, corre en una primera fase a cargo del PSOE. El PP lleva a partir de 1996 una segunda tarea descentralizadora en la que debe citarse por su destacada importancia la devolución competencial de la sanidad y también de la educación no universitaria a las diez Comunidades Autónomas del artículo 143.

Un elemento quisiera enfatizar, el proceso de construcción del Estado Autonómico, respondía a requerimientos políticos instalados en España de tiempo atrás. Los partidos nacionalistas los recuerda una y otra vez. Ahora bien, se olvidan decir que fueron las dos grandes formaciones políticas de lealtad nacional quienes los impulsaron. Es más, sin el compromiso de ambas –el PSOE y el PP- en el proyecto autonómico este no hubiera adquirido ni la intensidad ni la amplitud que hoy le caracteriza.

La percepción de los nacionalistas es un tema que requiere de alguna precisión. Digo esto por que los nacionalistas, fundamentalmente los vascos y los catalanes, que son los que han adquirido más maduración en estas cuestiones, cuando históricamente reclamaban autogobierno no se apoyaron en la expresión federal. La razón es que la consideraban situada en la izquierda política. Hecho que no se vinculaba con sus posiciones ideológicas. Por eso, buscaron siempre soluciones particulares que les asegurara el autogobierno, tanto en Cataluña como en el País Vasco, dejando en un segundo plano la generalización de la autonomía en España.

Lo hacían porque creían -y ahora siguen creyendo- que la extensión al resto de España del proceso de descentralización política supondría una merma de sus aspiraciones particulares. No obstante, en este posicionamiento ha habido una excepción temporal, la que ocurre al finalizar la Dictadura del General Franco. cuando Los nacionalistas apoyan soluciones desde la periferia. Soluciones para todos, fundamentadas en el deseo de que el centralismo vaya reduciéndose y que sea posible levantar el diseño de un Estado democrático ampliamente descentralizado.

Llegado a este punto aparece un problema de compleja solución. El nacionalismo histórico aún después del extraordinario esfuerzo llevado a cabo, a lo largo y ancho

del proceso de descentralización política, sigue sin estar satisfecho, sostiene que no se han resuelto los problemas de reconocimiento, articulación y encaje de su identidad política en España. La principal concesión de la CE de 1978, el reconocerles ser una nacionalidad ya no les satisface dado que no conlleva la noción de soberanía que de nuevo vuelven a reivindicar.

Las razones que les lleva a este enfoque tienen, su lugar a dudas, fuertes raíces históricas. No obstante quiero pensar que, en un primer momento, pudieron creer que la distinción entre el carácter netamente político de las llamadas nacionalidades (Cataluña, País Vasco y en menor medida Galicia) y el más administrativo que podría aplicarse al resto de las regiones podría valer para afianzar elementos diferenciadores.

Pero, los hechos pronto caminaron en otra dirección. La generalización del proceso autonómico, la existencia de un amplísimo bloque de competencia comunes, recibidas por todos los gobiernos regionales hicieron converger los niveles de autogobierno. Además, conforme avanzaba el proceso se va viendo como la mitología que se había levantado alrededor de las competencias exclusivas, pronto entró en obsolescencia.

El Estado español, como corresponde a un Estado intervencionista moderno, posee una actividad normadora en amplias áreas a la que no renuncia. Y hace bien. Pero que, llevándola a cabo se aleja del dualismo decimonónico, para encaminarse en posiciones más eficaces y cooperativas. Pues bien en estos momentos, en los que de nuevo el nacionalismo exhibe reivindicaciones máximas es posible ver como realiza un giro semántico relativamente curioso.

El término federal del que antes se distanciaba, inclusive lo ignoraba, empieza a ser utilizado por algunas formaciones políticas nacionalistas. Eso si dándole un significado confederal. La consecuencia de este cambio de posición hace que las competencias consideradas como exclusivas en los Estatutos, deben protegerse de cualquier interferencia exterior. Entre las que están, aquellas que surgen de la propia

CE de 1978. Orientación sorprendente, en la que las competencias estatutarias se dibujan prescindiendo de la Constitución de la que emanan.

Hecha esta puntualización, quisiera señalar que un Estado compuesto en el que el autogobierno de las entidades políticas, delimitadas dentro de él, se alimente, empuja hacia una cierta asimetría competencial. Esto es lo que está ocurriendo ya en España. Ahora bien, encontrar esos elementos diferenciadores y que sean percibidos y aceptados como tal no es sencillo. No obstante, sin enfatizarlos ni proclamarlos tanto el PSOE como el PP saben que en España la densidad política de sus Comunidades no es idéntica. Que la diversidad existe y que por lo tanto hay que saber gestionarla, pero que la admisión de estos hechos no puede conducir a la existencia de derechos distintos de los ciudadanos en las diferentes Comunidades. La igualdad es un derecho, que debe establecerse para todos los españoles.

Por eso, desde el realismo con el que hay que acercarse a estos fenómenos, permite que nos preguntemos después de la enorme transformación que se ha producido, en la que se ha mudado enteramente la estructura territorial del Estado; ¿Cómo conseguir el reconocimiento constitucional de la existencia de una identidad nacional diferenciada en algunas CCAA? ¿Y cómo hacerlo sin poner en cuestión la solidaridad entre los españoles?

Que duda cabe que ahí existe un problema, ya que el federalismo de llegada, no ha servido para contentar a los principales beneficiarios, los nacionalistas vascos y catalanes, que siguen enarbolando las banderas de su singularidad, de ser naciones sin Estado, tratando de lograrla -en este caso ampliándola aún más- en la inmediata reforma estatutaria a través de un tratamiento distinto al del resto de CC.AA.

La dirección política del proceso.

A partir de esta enorme transformación, cabe el que nos preguntemos: ¿cómo fue posible que en un Estado poseedor de una dura tradición centralista, en poco tiempo, haya sido capaz de poner en marcha diecisiete organizaciones políticas territoriales dotadas de autonomía? Veamos algunos elementos de partida y

piensemos sobre lo hecho, aunque solo sea para ser capaces de decírnoslo a nosotros mismos y poder decírselo también a los demás, si creíamos en 1978 que llegaríamos tan lejos o, si por el contrario, considerábamos que nos pararíamos mucho antes.

A partir de la puesta en funcionamiento de los Estatutos, es cuando se inicia la transformación del Estado, y cuando emergen los problemas que este proceso desencadena. Piénsese que cuando se parte de la existencia de un Estado fuertemente centralizado, el propósito de conseguir otro basado en poderosas autonomías territoriales requiere que exista una efectiva dirección política del proceso. De no ser así, una actuación apoyada en un puro golpe de pacto y negociación, con los poderes territoriales recientemente constituidos, en el que la mayoría de las veces se actúa sin una visión precisa del conjunto y sin una previsión exacta de las metas, por mucho esfuerzo que se ponga en el empeño, resulta aventurado el asegurar el éxito.

Dicho más claramente, en ausencia de una dirección política efectiva, con un procedimiento como el señalado, se corre el riesgo de que el elemento director del proceso, las transferencias de servicios, pasen a depender más de la habilidad de los negociadores que de la aplicación estricta de las reglas de distribución de competencias. Los Ministerios pueden intentar retener más de lo que deben; los recursos (personales, patrimoniales y financieros) pueden distribuirse inequitativamente; algunos cuerpos funcionariales que dominan parcelas enteras de la organización pueden resistirse a la operación y lograr evitarla. En definitiva, hasta puede ocurrir que surjan problemas de funcionalidad y que la Administración estatal no acierte a hacer un diseño previo de sus propias necesidades o que la articulación de las competencias estatales y las de las Comunidades Autónomas no llegue a hacerse efectiva; por todo ello, es posible acabar en un punto en el que la adecuación administrativa se aplaza continuamente y la inseguridad jurídica se vuelve notoria.

Aceptada la existencia de estas posibles anomalías, para poder superarlas resultaba imprescindible el que las transferencias de servicios, a favor de las CC.AA. que,

como se ha dicho, son la piedra de toque, tanto de la construcción de la autonomía, como de la reforma de lo que queda como Administración del Estado Central, se programen y dirijan con todo rigor. Aunque solo fuera porque los ciudadanos, como destinatarios de los servicios, tienen derecho a que el proceso se culmine sin que se interrumpa ni degrade la prestación de ellos.

Había que evitar que las CC.AA. cuando recibían los traspasos, tuvieran que soportar el lastre, las distorsiones y la carga de irracionalidad que entonces padecía la organización de los servicios en las Administraciones del Estado. Además, debía actuarse para impedir que las transferencias se refirieran tan solo a competencias específicas de un Ministerio concreto procurando, por el contrario, que comprendiera bloques materiales completos, con sustantividad y organicidad suficiente como para permitir una organización y gestión eficaces.

Por lo tanto, una extraordinaria operación política que afectaría a las estructuras del Estado, para que fuera eficaz, debía apoyarse en actuaciones micro-políticas. Únicamente si se logra partir de una concepción de las transferencias como la referida, donde se tome en cuenta, además, la cadencia y el compás debidos, será posible conseguir que no se complique más la organización administrativa y que en su lugar se clarifique.

Esa operación de microcirugía política tenía exigencias inexcusables. Los decretos de transferencia debían contener una perfecta identificación de los servicios que se traspasan a las CCAA; así como de las facultades o competencias concretas que estas pasarán a ejercer; las que el Estado se reserva y las que van a ejercitarse conjuntamente; la relación de medios personales y materiales adscritos directamente a los servicios transferidos y la valoración detallada del coste efectivo de los mismos y por último la identificación de los créditos presupuestarios correspondientes a los servicios que se transfieren.

Pero las cosas no terminaban ahí, puesto que, una vez superadas las dificultades administrativas, más temprano que tarde, se iba a tropezar con los problemas de financiación autonómica a los que más adelante me referiré con especial detalle. En

tiempos de UCD, se dieron importantes avances, aunque el Gobierno de este partido no tuvo tiempo de diseñar y de delimitar todas las piezas del sistema que había que establecer para financiar un número abundantísimo de traspasos.

Cuándo concluyó su periplo sólo se había aprobado y promulgado la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y una Comisión de Expertos había emitido un Informe sobre cómo debía desarrollarse la misma. Por lógicas motivaciones políticas, además se habían aprobado el Concierto Económico para la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Ley de Cesión de Tributos a la Comunidad de Cataluña. Pero faltaban las leyes de cesión a las restantes Comunidades Autónomas que se ajustaban al régimen común y la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial, exponente constitucional del equilibrio territorial.

Siendo muy importante el despliegue normativo, un sistema como el que se estaba desarrollando pasaba por múltiples acuerdos entre el poder central y cada uno de los poderes periféricos. Acuerdos que no siempre se alcanzaban con facilidad y de cuya consistencia dependería la viabilidad y la sostenibilidad global del edificio que se estaba levantando. Acuerdos que deberían ser aceptados por todos. En el logro de los mismos, jugó un papel destacado el Consejo de Política Fiscal y Financiera – (CPFyF) una especie de conferencia sectorial altamente especializada-, creada en la LOFCA, con presencia del Gobierno de España y todos los Gobiernos de las Comunidades Autónomas.

En él, se alcanzaron diversos arreglos que afectaban a la búsqueda de métodos de cálculo de los costes de servicios transferidos, se pusieron en práctica una serie de medidas para el paso de un sistema, que se denominaba provisional o transitorio, hacia otro poseedor de mayor vocación de permanencia, se analizaron y adecuaron los diferentes niveles competenciales entre Comunidades, así como se adoptaron los procedimientos que permitieron elevar a las Cortes Generales los porcentajes de participación de las Comunidades en los ingresos del Estado. El despliegue normativo de la financiación autonómica de régimen común se enumera en el Anexo nº 1.

A fin de cuentas, se partía de un hecho: el Estado debía proporcionar a las CC.AA. como financiación incondicionada unas cantidades que habían de permitir a estas prestar los servicios transferidos y cubrir adecuadamente los costes de los mismos. Así, mientras en el periodo transitorio el criterio básico era el de garantía del “coste efectivo del servicio”, pronto se pasó a lo que eufemísticamente se denominó el sistema definitivo con el que se trató de establecer un reparto de recursos totales en función de las variables socioeconómicas recogidas en el artículo 13 de la LOFCA. Su ponderación también se ha ido ajustando para acercarla a las realidades socioeconómicas que presentan las diferentes CCAA y a las demandas y necesidades manifestadas por estas. La segunda parte de este documento, con bastante precisión, analiza los distintos instrumentos de financiación y su evolución.

Los equilibrios básicos del sistema económico se respetan.

Pues bien, en un sistema como el que se va detallando, surgen en ocasiones tensiones y conflictos que hay que saber asimilar y resolver. Esto ocurrió cuando en la primera de las etapas antes enunciadas, se procedió a valorar las primeras competencias transferidas en un contexto donde las resistencias endógenas de la Administración Central se unieron a las crecientes dificultades económicas vividas en España en el inicio de los ochenta. Estos puntos de vista dispares ocasionaron en aquellos años una ralentización del proceso de traspaso, en el que abundaban en demasía las valoraciones provisionales, carentes de aceptación mutua y apoyadas en ocasiones de alguna asimetría de origen político que no resultaba sencillo ni evitar ni corregir.

A la vista de esta situación, con la llegada al Gobierno del PSOE, lo primero que hubo que hacer fue proceder a desatascar los traspasos de competencias que habían de efectuarse a las diferentes CC.AA. Este proceso se hizo de manera simultánea y global, lográndose algunos hechos muy singulares entre los que estaba que su materialización se alcanzara de forma progresiva. Que se admitieran que, aun siendo rápida, la construcción del Estado Autonómico y la llevanza de su descentralización durarían más tiempo del pensado. El rigor con el que se actuó

permitió articular múltiples objetivos, los servicios debían dotarse bien. Hubo instituciones encargadas de hacer estas tareas. Las Comisiones Mixtas de Transferencias, la Comisión de Valoración, donde la hubo, pero sobre todas, desde la Comisión Delegada de Asuntos Autonómicos se veló para que ello se consiguiera.

No obstante, es preciso saber que, de un lado, se veía cómo, a medida que se desenvolvía el entramado que llevaba incorporada la CE de 1978, se podían encajar una parte de los problemas de pluralismo y de diversidad política existentes en España. Pero, a la vez, se observaba cómo el viejo Estado heredado del centralismo carecía de muchos elementos capaces de garantizar la habitabilidad política. Y cómo esa disfunción era padecida por muchos españoles desde distintos lugares.

La percepción de estos dos problemas la tuvieron quienes actuaban desde distintos lados de las mesas de negociación, lo que sirvió para que todos ellos –unos y otros- se percataran de que se estaba avanzando en un proceso que modificaba los esquemas económicos, administrativos y políticos que habían existido hasta entonces.

El proceso de construcción del Estado Autonómico, se pudo llevar a cabo y se llevó sin que se desencadenaran graves desequilibrios económicos. La unidad del mercado se ha mantenido, ya que los mecanismos permanentes de negociación, entre los responsables de los diferentes gobiernos, evitaron que surgieran espacios cerrados al desenvolvimiento de las tareas productivas. Pero, junto a esta colaboración, se consiguió algo más.

La devolución de competencias a las CC.AA. se hizo evitando que el gasto público experimentara una expansión incontrolada. A ello contribuyó grandemente el que la actuación fuera transparente, ya que aquellos recursos que se “daban de alta” en la CA causaban baja en los Presupuestos de la Administración Central. Describir esta tarea va más allá del objetivo que se pretende con estas páginas, por lo que no voy a detallarla de manera específica. Pero renunciar a ello no implica el que ignore las dificultades con las que se tropezó y la agudeza con la que hasta el año 2002 -fecha del último Acuerdo- se actuó para sortearlas. Piénsese que los sistemas de

contabilidad pública existentes carecían, entonces, de una contabilidad de costes en los servicios públicos. Pese a ello, se pudieron levantar, establecer y desarrollar criterios homogéneos de valoración de los servicios que desde la Administración Central fueron transferidos a las distintas Comunidades.

En el ámbito de la financiación autonómica, hubo que adoptar una decisión estratégica: ¿Se quería un único sistema tributario, o, por el contrario, se optaba por que existieran varios? La respuesta que se dio en aquel momento fue, la más racional. Se consolidó un único sistema fiscal, procediéndose a una gestión profesionalizada del mismo que permitiera un reparto de los recursos que él generaba.

Esta opción fue de una extraordinaria importancia, puesto que afianzó las características que se han expuesto anteriormente, no expandió el gasto público y a la vez no rompió la unidad del mercado. Pero estableció otra exigencia más, aunque esta fuera para la Hacienda Pública. Había que luchar para que hubiera mayor solidaridad en la sociedad, traducándose esta en que no surgieran diferencias personales entre los españoles motivadas por el lugar donde se vivía o donde se había nacido.

Para conseguirla, se pusieron en marcha importantes mecanismos de transferencias desde la hacienda central a las haciendas autonómicas con el propósito de que estas alcanzaran niveles de recursos suficientes que proporcionaran de manera similar los servicios públicos y las inversiones a todos los ciudadanos. Este compromiso entre autonomía y solidaridad fue, desde el primer momento, una pieza clave que, visto ahora con perspectiva histórica, puede decirse que se alcanzó de manera bastante satisfactoria. A su materialización dedicaron grandes esfuerzos Gobiernos del PSOE y del PP. Gracias a él, el atraso secular de muchas regiones en España fue, paulatinamente, siendo un recuerdo del pasado.

He dicho, al principio de esta intervención que la solidaridad funcionó, que hacerla realidad fue todo un éxito. Tanto es así que últimamente hasta se dice por algunos

que somos demasiado iguales y que las CC.AA. más atrasadas han sido las que más se han desarrollado en los últimos 25 años.

El resultado final puede explicarse sin ambages, las CC.AA. dispusieron de recursos con los que desarrollar las competencias transferidas y también aquellas otras que en el libre ejercicio de su capacidad política quisieran impulsar. España avanzó por la vía del desarrollo y de la igualdad de manera muy rápida, con la complacencia de la gran mayoría de los españoles.

En un espacio de tiempo históricamente corto, surgió un nivel intermedio de gobierno, cuya funcionalidad se ha visto corroborada de manera muy positiva, ya que no solo, valga la redundancia, ha funcionado bien, sino que ha sido capaz de sacar a la luz pública y de potenciar las posibilidades existentes en los lugares más recónditos y diversos de la geografía española.

Poner de relieve esto tiene importancia, pero la adquiere en mayor medida cuando se toma en consideración el hecho de que el proceso de construcción del Estado de las Autonomías hizo que España se haya transformado actualmente en uno de los Estados con mayor descentralización política y administrativa de todos cuantos existen y que esta experiencia se llevó a término tan solo en las dos últimas décadas del siglo XX y en el primer quinquenio del siglo XXI. El esfuerzo hecho fue formidable y genuino, levantándose entre nosotros y gracias a él, una nueva arquitectura política que hoy en día es irreversible.

El soporte financiero de la autonomía en España

Un hecho creo que ha quedado claro en las páginas hasta ahora escritas, en la arrancada inicial, la hacienda central era la que establecía y la que recaudaba todos los tributos, mientras que las haciendas territoriales durante años se financiaron a través de transferencias procedentes de aquella. En esta primera fase el compromiso entre autonomía y solidaridad, se alcanzó de manera bastante satisfactoria. De esto hablaré más adelante.

No quisiera dejar de hacer una consideración previa que considero útil puesto que sirve para concretar algunas cuestiones que van a ir apareciendo a partir de ahora. La política de inversión pública, por citar una política sobre la que recae una gran atención en España, fue claramente divergente durante los años sesenta y setenta, contribuyendo a la acentuación de las diferencias territoriales. Pues bien, alejándose de lo hecho en aquellos años ahora la inversión pública pasa a ser convergente durante los veinte años siguientes. El crecimiento del stock de infraestructuras que había sido mayor en las regiones de más renta (y población creciente) se invierte a partir de 1980. Desde esta fecha el patrón de distribución de la inversión pública fue haciéndose mas redistributiva que en periodos anteriores.

Sin pretender ir más lejos en esta cuestión he de decir que el Estado Autonómico, durante su desarrollo ha podido demostrar que ha favorecido la convivencia entre el conjunto de los españoles, al reconocer hechos diferenciales, basados en realidades previas a la promulgación de la Constitución. De carácter histórico, cultural, institucional o geográfico que el constituyente consideró relevante tutelar.

Pero, además, de semejante orientación política posibilitó otra que proporcionaba una gran importancia a las tareas que acentúan la solidaridad, velando, para ello, por el establecimiento de un equilibrio más adecuado y más justo entre las diversas partes del territorio español. La conjunción de las políticas, que ponen énfasis en lo personal y aquellas con mayor raíz territorial, producen un hecho que ha venido demostrándose como la verdadera experiencia española, que aparece después de la aprobación de la CE de 1978, el carácter inescindible de la solidaridad personal y de la solidaridad interterritorial.

Un proceso tan extenso como el que he ido describiendo, en el que he podido diferenciar una serie de etapas a través de los cuales se han ido depositando poder en el territorio, va acompañado de otro punto de apoyo, el financiero. Este también tuvo una aplicación gradual. La existencia de ambos es esencial ya que es la mejor manera de estabilizar el tablero de todo cuanto se hacía en esta rama de la acción política. Para ver lo mejor seguiremos una línea de presentación que sea

complementaria y compatible con lo dicho hasta ahora. Para delimitarla iré analizando como se emplearon los diferentes instrumentos financieros.

La financiación del coste de los traspasos:

Es una etapa que se desarrolla básicamente entre 1978 y 1986. Durante ella se procede a llevar a cabo la transferencia de competencias y a la valoración de los servicios que la misma incorpora en una determinada Comunidad. Esta tarea la llevan a cabo unas denominadas comisiones sectoriales de transferencias donde se encontraban representadas ambas administraciones. Su trabajo consistía en identificar servicios, y dentro de ellos los medios materiales y personales que estaban vinculados a ellas.

Disponían de un método aprobado en el CPFyF para calcular el coste efectivo, de tal forma que el traspaso sólo se producía cuando todas las CCAA prestaban su conformidad a las valoraciones ejecutadas por esa comisión sectorial (ministerial).

Hubo un problema, que tardó algún tiempo en resolverse, el de determinar el gasto de inversión que se incorporaba al coste efectivo. De hecho fueron los Pactos Autonómicos de 1981, donde se encontró una solución a esa cuestión. La solución fue la de distinguir dentro de los gastos de inversión dos tramos. Una parte de la misma estaba destinada a labores de mantenimiento, reparación y conservación. Mientras que otra la integrarían las inversiones destinadas a ampliación y a proyectos nuevos.

Hecha esta distinción, la parte de la inversión de reposición, que podría considerarse como una aproximación razonable al concepto de amortización se integró en el coste efectivo. La de los nuevos proyectos pasó a formar parte del Fondo de Compensación Interterritorial que la CE de 1978 estableció con fines de equilibrio territorial.

El coste efectivo es un elemento sobre el que pueden establecerse opiniones positivas y otras negativas. Entre las positivas está el que con el que se funcionó. Y

mucho. De una forma u otra ha estado presente durante todo el proceso de transferencias. Además, de esto, ha de reconocerse que transfiriendo lo que se venía gastando no se produjo expansión alguna del gasto público. Esta era una cuestión relevante que, al margen de posiciones Ideológicas, convenía controlar en un proceso con tantos actores como el que participaban en el escenario político español.

Tenía un inconveniente, hacia seguir a los nuevos gobiernos la estela que habían marcado los anteriores. Este es un hecho difícil de admitir por dos razones, porque pronto descubrimos que la asignación territorial del gasto que heredábamos del centralismo tenía profundas diferencias entre sí que afloraron con la descentralización. A ello había que añadir que los gobiernos de la democracia tenían y querían hacer frente a problemas no planteados ni resueltos por el autoritarismo.

Con estos planteamientos la medición de los traspasos mediante el coste efectivo no podrían durar mucho tiempo. Así fue. Al cabo de pocos años los gobiernos regionales pugnaron por conseguir recursos suplementarios y adicionales procedentes de la hacienda central. Eso era un problema que se agrandaba cuando esta no se los podía proporcionar.

Una vez que supimos cuanto costaba lo que teníamos que transferir, el paso siguiente era el de determinar como financiábamos ese coste. ¿Qué instrumento empleábamos para ello? Se siguió un orden lógico. En primer lugar las tasas si es que existían en los servicios transferidos. En segundo lugar los impuestos cedidos y en tercer lugar las transferencias que actuaban como algo más que como factor de cierre ya que su magnitud determinó que fueran el elemento central.

Los impuestos cedidos eran unos gravámenes de orígenes patrimonial-IPN; Sucesiones y Donación y el ITP y AJD.

La cesión que se llevaba a cabo era de la recaudación obtenida en el territorio de la CA mediante la exacción de esas figuras tributarias. Nada más, puesto que la hacienda central continuaría siendo la que regulase esos gravámenes, sin que se

produjera en aquel momento la cesión de la capacidad normativa de cada una de ellos.

La que se dibujó en estos primeros años fue un mecanismo de financiación que tenía bastante limitada la autonomía financiera y con ella las posibilidades de modular el patrón distributivo de aquella parte del ingreso y del gasto que fueran a depender del gobierno de la CA.

Dejo un cabo suelto sobre el que pronto volveré, la actualización del coste efectivo, es un hecho notable, que ha de producirse porque periódicamente ocurren variaciones en los elementos integrantes del mismo. Pese a ello, el sistema no contempló esas modificaciones anuales con lo que evidenciaba, incluso sin quererlo, el carácter provisional que daba a este procedimiento de financiación de los traspasos.

Conforme el proceso de devolución competencial fue ampliándose surgen nuevas obligaciones. La fase de impulso de los traspases competenciales, valorados mediante el complejo sistema del coste efectivo, da paso a otra donde se consolida un sistema de financiación autonómico basado en transferencias incondicionales procedentes de la PIE que habría de estar en vigor hasta 1996. Veamos como funcionó.

La participación en los ingresos del Estado

El paso siguiente que se dio en la búsqueda de un sistema de financiación capaz de satisfacer las demandas de las instituciones que estaban surgiendo lo constituyó la determinación del porcentaje de participación en los ingresos del Estado. (PIE).

En su cálculo se actuaba de la siguiente forma. En la medida en la que se llevan nuevos traspasos de servicios se valoraban estos, determinándose el correspondiente coste efectivo. Dicha cantidad se reflejaba como un cociente entredicho coste y la cuantía de los ingresos públicos en el momento del traspaso.

Añadiéndose a los calculados por igual procedimiento en el caso de traspasos anteriores.

El orden de entrada de los instrumentos financieros era primero las tasas, después los impuestos cedidos y en tercer lugar un porcentaje de participación en los ingresos del Estado, cuya aprobación definitiva requeriría de una ley aprobada en las Cortes Generales. La Ley de Presupuestos fue el vehículo utilizado con tal finalidad.

En principio aquello que las Comunidades no ingresaban por el mecanismo de tributos cedidos lo conseguían a través de la participación en los ingresos del Estado. Este procedimiento de financiación - el porcentaje de participación- fue el principal instrumento de financiación de las CCAA entre 1987 y 1996. En estos diez años se alcanzaron dos Acuerdos entre el Gobierno Central y los de las CCAA de régimen común, con una vigencia quinquenal cada uno de ellos (1987-1991 y 1992-1996). El Cuadro nº 1 expone de forma bastante sintética la cuantía de los recursos que pasaban a disposición de las CCAA y el instrumento principal –no el único- a través del cuál se financió en el período que estamos analizando.

CUADRO N° 1
EVOLUCION DE LA FINANCIACION
CCAA DE REGIMEN COMUN
1978-1996

Período	Importe a financiar	Variables de reparto	Base de aplicación
1978-86	Coste Efectivo transferido (neto de tributos cedidos)		Tributos estatales no cedidos
1987-91	Coste Efectivo previo (1986) + 25% FCI de la comunidad + Subvención órganos autogobierno	Población (59/84,4) Insularidad (0,7/3,1) Superficie (16/15) U. Administrativas (24,3/0) Pobreza Relativa (4,2/1,7) Esfuerzo fiscal 5/1,7) Constante** (-2,5)	Ingresos Tributarios Ajustados Estructuralmente (Base ITAE)
1992-96	Importe PIE 1991 + Fiscalización Transitoria + Fondos Inversión nueva + Subvenciones gratuitas enseñanza	Población (64/94) Insularidad (0,401,50) Superficie 16,60/3,50) Fiscalización 2/0,60) U. Administrativas (17/0,40) Pobreza relativa 2,70/2,70) Esfuerzo Fiscal (1,82/1,82)	Base ITAE

Fuente: El sistema de financiación autonómica 2002.
Carlos Monasterio Escudero

*Peso porcentual de las variables. Para el período 1987-1991, en primer lugar, competencias comunes y en segundo lugar, competencias de educación. Para el período 1992-1996, en primer lugar CCAA del 143 y en segundo lugar, CCAA del 151.

** Aplicable sólo en el período 1987-1991 para las competencias de educación.

En ambos Acuerdos se aumenta la cantidad de los recursos que pueden manejar libremente las CCAA. Una vez determinada esa masa había que proceder a

distribuirla entre las distintas Comunidades siguiendo un listado poco definido de indicadores que la LOFCA había enumerado. Y que expresaban necesidades de servicios públicos en cada Comunidad. En la ponderación de los mismos se tuvo en cuenta el nivel competencial y sobre todo el número de habitantes. En cualquier caso, es preciso reconocer que la perecuación incorporaba un ejercicio de programación lineal con el que se pretendía pegarse al territorio. Adaptarse de la mejor manera posible a la estructura territorial del gasto previamente transferido. No obstante, los riesgos que pudieran aparecer se evitaron garantizando a todas las CCAA que en ningún caso ingresarían menos recursos que los obtenidos en el año anterior.

En el campo de los ingresos se planteaban algunos problemas cuya solución exigió de precisiones técnicas y conceptuadas. Para incentivar la recaudación que las CCAA deberían efectuar de los tributos que se les habían cedido, se estuvo a aquella que pudiera considerarse como normativa, es decir, la conseguida en condiciones normales. La cantidad que la superara, los ingresos adicionales, como consecuencia de una mejor gestión, quedaría en manos de la CA.

Mayor relevancia adquirió la interpretación que se efectuó en la base de cálculo de los ingresos del Estado para que ésta fuera más estable. Se acordó aplicar los denominados Ingresos Tributarios Ajustados Estructuralmente (ITAE) que incluía la recaudación por ingresos no cedidos, las cotizaciones a la Seguridad Social, las del seguro de desempleo y se deducían las aportaciones de España a la Unión Europea. La evolución de los ITAE tiene un límite mínimo dado por la evolución del gasto público del Estado en bienes y servicios de naturaleza similar a los prestados por las CCAA. También poseía un límite máximo, dado por el crecimiento del PIB nominal.

La participación en ingresos es expresiva de una concepción política de la autonomía de las CCAA y en particular de su autonomía financiera. Su hegemonía ocurre en un momento en el que el Gobierno Central y los Gobiernos de las CCAA se mostraron satisfechos con la existencia de un sistema de financiación en el que la

hacienda autonómica pasaba a depender de forma muy destacada de la hacienda central. Ahora bien, esto no siempre ocurre así.

Tanto es así que las CCAA podían gastar sin tener que asumir el coste político de obtener los ingresos pidiéndoselos a los ciudadanos. Se habían instalado cómodamente en el transportin de la hacienda del Estado y, participando de los resultados que esta conseguía. Es más, hasta podía decirse que la colonizaban, puesto que una parte de los esfuerzos que hacía la hacienda central por la vía de la PIE se filtraban hacia las CCAA, sin venir muy a cuento.

De esta dependencia algunos pensaban que podría salirse reclamando recursos adicionales. En principio el mecanismo de presión, no tiene garantizado el éxito, puesto que podría tropezar con la resistencia en el Gobierno central. O con su carencia de recursos para los que satisfacer la reivindicación territorial. De la carencia de recursos las áreas del Estado hablaré más adelante.

Pero las cosas no quedan ahí ya que el sistema de participaciones rompe con una lógica política que es bastante sana. Los gobiernos han de ser capaces de decidir que gastos efectúan y como los financian. Han de tomar decisiones en materia de ingresos y de gastos. Estas decisiones han de estar equilibradas. Y han de identificar cada vez a aquellos que se benefician con ellas y también a aquellas que las sufragan.

Para 1994 el CPP y F estableció una participación territorializada del 15% en el IRPF, en su cuota líquida. Esta participación se conectó con la PIE, desdoblando aquella que se produce en el gravamen de la renta, de la que ya estaba establecida con carácter general para todos los ingresos del Estado. La nueva participación se reducía de la existente, respetándose el principio de equivalencia financiera.

Su aplicación se defendió porque contribuía a visualizar la vinculación que debería producirse entre los ingresos y los gastos. Esta concepción, es muy discutible puesto que esta medida a penas si afrontó los problemas que estaban apareciendo. No proporcionaba recursos adicionales, pero además, daba una información

bastante reducida de la relación financiera entre el gobierno y sus ciudadanos en la CC.AA.

¿De postres? Macedonia de frutas.

A la altura de 1996 existía una coincidencia bastante generalizada en torno a los problemas que se estaban planteando en la financiación autonómica aunque las divergencias respecto de las soluciones posibles eran bastante elevadas. Quizás por ello el Acuerdo para el período 1997-2001 aunque incorporaba modificaciones significativas, aparecía lastrado por una serie destacada de intentos de reforma ninguno de los cuales había cuajado.

El aspecto más destacado del mismo caminaba en una dirección opuesta a la que se venía adoptando desde 1986. En esta ocasión se quería ir hacia un sistema en el que se aumenta el peso relativo de los impuestos a la vez que se reducía el peso de la PIE.

Un elemento quiero poner de relieve. Después de un peregrinaje por el mundo de la imposición en el que se habían definido los impuestos propios, los cedidos, aparece una nueva tipología la de los tributos compartidos dotados o no de capacidad normativa.

Por eso pasó a cederse el 30% de la cuota líquida del IRPF, al que se le añadió la concesión de capacidad normativa. Para ello, la tarifa del IRPF se excinde en la proporción (15/85), permitiéndose la aplicación de deducción en la cuota en una proporción similar. La posibilidad que se deposita en las CC.AA. de crear deducciones en la cuota se podía efectuar en el área de la personalización, si bien, no podía llevarse a cabo en los supuestos de deducciones empresariales o de inversión.

La obtención de márgenes decisionales por parte de las Asambleas legislativas de las CCAA se extendió también a los antiguos impuestos cedidos (tipos impositivos) .

Este hecho tiene alguna singularidad puesto el tiempo transcurrido había demostrado que la potestad de crear tributos propios no era muy destacada. Tan solo la han utilizado de hecho en algunas CCAA con gravámenes más bien extraños, que se aplicaban a un número reducido de contribuyentes y que proporcionaban poca recaudación. El mundo de los hechos imposibles cuando llegan a él las CCAA ya se encuentra ocupado por la hacienda central y por la local, lo que hace que sus posibilidades fueran escasísimas y que la hacienda autónoma fuera poco proclive a ampliar la nómina de los impuestos ya existentes.

También ha de señalarse que al compartir la tarifa del IRPF las dos administraciones, el modelo abre una nueva vía a la corresponsabilidad sin tener que recurrir al aumento de presión fiscal. La experiencia de los años transcurridos pone de relieve que el uso de la capacidad normativa se orienta hacia la creación de deducciones de tipo personal, y al establecimiento de deducciones por adquisición de la segunda vivienda. Todas ellas eran bastante agradecidas porque resultan populares entre los contribuyentes sin que supongan un coste recaudatorio destacado para la hacienda regional.

En cualquier caso, los problemas de la financiación autonómica continuaban sin poseer la mejor solución posible y las que se daban no eran sino el exponente de una serie de intentos de reforma que cuando se pretendieron llevar a cabo no cuajaron. Por eso, las transferencias de la hacienda central, vía PIE, constituían la principal fuente de ingresos. Los impuestos cedidos seguían proporcionando recursos, si bien su caminar venía desde lejos siendo cansino. La posibilidad de que a través de ellos se asociaran y visualizaran las decisiones de ingreso y de gasto no era muy alta. La territorialización del IRPF no sólo se mantuvo, sino que hasta se acentuó, sin que hubiera acaecido algo significativo en la corresponsabilidad fiscal. El panorama no era muy alentador, quizás lo único positivo fuera el que se inicia una trayectoria, por la que el IRPF dejó de ser un impuesto parcialmente cedido para comenzar a ser un impuesto compartido por ambas administraciones dotado de capacidad normativa en cada una de ellas.

El mosaico lo completa el desacuerdo con Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura que no suscribieron el Acuerdo para 1997-2001, siéndoles de aplicación el del periodo anterior y la no integración en el modelo del gasto sanitario. Demasiados problemas juntos.

Avanza la descentralización tributaria

El Acuerdo del año 2001, que se aplicará a partir del año 2002 fue un acuerdo importante puesto que desarrolló una serie de cuestiones que se habían venido resolviendo mal en los Acuerdos anteriores. De nuevo se quiere cambiar la posición relativa de los instrumentos de financiación. El peso de los impuestos y la importancia de las transferencias obtenidas vía PIE se vieron alteradas. Producto de ello, aumenta el de los impuestos cedidos y se reduce el correspondiente a las transferencias por participaciones en los ingresos del Estado.

En la mecánica a aplicar se actúa siguiendo los mismos criterios utilizados en Acuerdos anteriores. El ejercicio 1999 fue un elemento de referencia a la hora de determinar el volumen total de recursos de que dispondrían en cada Comunidad. De esta forma se fija las necesidades de financiación diferenciando en ella tres grandes categorías de gastos: comunes, educativos y sanitarios. Posteriormente se identificaron los instrumentos financieros que habrán de proporcionar tales recursos. Para por último, se procede a fijar las nuevas normas de evolución temporal.

Los bloques de necesidades de gasto se distribuyen entre las diferentes CCAA según los indicadores que se reflejan en el cuadro nº 2

(ver cuadro nº 2)

CUADRO N° 2
NECESIDADES DE CADA COMUNIDAD AUTÓNOMA (Base 1999)

Bloque de competencias comunes

A) Fondo general

- Población (94%)
- Superficie (4,2%)
- Dispersión (1,2%)
- Insularidad (1,6%)

B) Fondo para paliar la escasa densidad de población

C) Fondo de renta relativa.

- Garantía de mínimos.

Bloque de servicios sanitarios

A) Fondo general

- Población protegida (75%)
- Población mayor 65 años (24,5%)
- Insularidad (0,5%)

B) Fondo programa de ahorro en incapacidad temporal

C) Fondo de cohesión sanitaria

- Garantía de mínimos.

Bloque de servicios sociales

Población mayor de 65 años

Fuente: "Financiación Autonómica". José V. Sevilla Segura

Una vez calculadas las necesidades de cada Comunidad, se actúa para determinar de que forma obtendrá cada una de ellas los recursos que le han de proporcionar los diferentes instrumentos financieros.- El Cuadro nº 3 detalla la estructura de la financiación actualmente existente.

CUADRO N° 3
INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN

A) Tributos cedidos (con capacidad normativa)

- Impuesto sobre la Renta (33%). Tarifa autonómica.
- Impuesto sobre el Patrimonio (100%)
- Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (100%)
- Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y AJD (100%)
- Impuesto sobre el Juego (100%)
- Tasas afectas (100%)
- Impuesto sobre determinados medios de transporte (100%)
- Impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos (100%)

B) Participaciones territorializadas (sin capacidad normativa).

- Impuesto sobre el Valor añadido (35%)
- Impuesto sobre la Cerveza (40%)
- Impuesto sobre el Vino y Bebidas Fermentadas (40%)
- Impuestos sobre Productos Intermedios (40%)
- Impuesto sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas (40%)
- Impuesto sobre Hidrocarburos (40%)
- Impuesto sobre Labores del Tabaco (40%)
- Impuesto sobre la Electricidad (100%)

C) Fondo de Suficiencia

Cubre las diferencias para cada comunidad entre sus necesidades de financiación y los ingresos obtenidos por A) más B) anteriores.

EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS EN EL TIEMPO

A) Tributarios (tributos cedidos y participaciones territorializadas)

- Evolución de la recaudación de los correspondientes tributos en cada comunidad.

B) Fondo de Suficiencia

- Evolución de la recaudación de los tributos (no cedidos) de la hacienda central.

Fuente: "Financiación Autonómica" José Víctor Sevilla.

El Acuerdo de 2001 posee unas características que parece útil poner de relieve.

- Todas las competencias pasan a financiarse de manera integral, por lo que desaparecen, las transferencias específicas que venían existiendo en la sanidad. Se acuerda, así mismo, que se destine una cantidad mínima a cubrir esta política de gastos afectando a ella un volumen concreto y específico de ingresos tributarios.
- Se aplica a todas las CC.AA. de régimen común, por lo que posee una generalización territorial que no poseía el Acuerdo de 1997-2001.
- Pretendía ser de duración indefinida. Al menos con esa idea se alcanza la firma. Hoy en día está claro que no será así y que la financiación autonómica se verá afectada por la reforma de los Estatutos que en el próximo curso político va a producirse.
- Avanza en la autonomía financiera para lo que trata de combinar el mantenimiento de la unidad básica del sistema fiscal, junto con el respeto a los acuerdos de armonización fiscal en la Unión Europea, con un cierto grado de autonomía financiera para las CC.AA. El Cuadro nº 4 presenta el esquema de funcionamiento de la cesión tributaria desde el año 2002.

(ver cuadro nº 4 página siguiente)

CUADRO Nº 4
FUNCIONAMIENTO DE LA CESIÓN TRIBUTARIA DESDE 2002

Impuesto Cedido	Competencias normativas	Competencia de Gestión
Impuesto de renta personal. Cedido parcialmente (33%)	Tarifa (igual número de tramos que la estatal). Deducciones por vivienda habitual, circunstancias personales e inversiones no empresariales	No existen.
Impuesto de Patrimonio. Cesión total.	Mínimo exento, tipos de gravamen, deducciones y bonificaciones.	Gestión, liquidación, recaudación e inspección.
Impuesto de sucesiones y donaciones. Cesión total.	Reducciones de la base imponible, tarifa, deducciones y bonificaciones.	Gestión, liquidación, recaudación e inspección.
IVA. Cedido parcialmente (35%)	No existen	No existen
Impuestos especiales sobre tabaco, bebidas alcohólicas e hidrocarburos. Cesión parcial (40%)	No existen	No existen
Impuesto especial sobre electricidad. Cesión total.	No existen	No existen
Impuesto de Matriculación. Cesión total.	Competencias limitadas sobre tipos de gravamen.	Gestión, liquidación, recaudación e inspección.
Impuesto sobre Ventas. Minoristas de Hidrocarburos. Cesión total.	Competencias limitadas sobre tipos de gravamen.	Gestión, liquidación, recaudación e inspección.
Tasas sobre el juego. Cesión total.	Exenciones, base imponible, tipos de gravamen, bonificaciones y devengo.	Gestión, liquidación, recaudación e inspección.
Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos documentados. Cesión total.	Tipos de gravamen. Deducciones y bonificaciones.	Gestión, liquidación, recaudación e inspección.

Fuente: "El sistema de financiación Autonómica 2002."
Carlos Monasterio Escudero

Quizás la mejor valoración que puede hacerse del Acuerdo que se forma en el año 2001, para que se aplique en los ejercicios siguientes es decir que la cesión de nuevos recursos y la ampliación de las capacidades formativas, supone el caminar en la dirección correcta, dando origen a una situación diferente a la de años anteriores. No obstante la nueva orientación no cristaliza mecánicamente.

Es verdad que la CCAA disponen ahora de más posibilidades para hacer frente a sus necesidades, pero ello no impide que sigan apareciendo demandas de más recursos formuladas por las haciendas territoriales y que según los demandantes debería cubrir la hacienda central. En la demanda de cobertura del déficit sanitario, ha sido la última vez en la que, se ha escuchado con reiteración esta reivindicación.

Este asunto va a constituir el centro del debate de la próxima reunión de Presidentes de CCAA. Según se ha sabido la existencia de más recursos estatales puestos por la hacienda central a disposición de la hacienda autonómica, se condicionará al uso de las capacidades normativas que hoy están disponibles para los Gobiernos autonómicos.

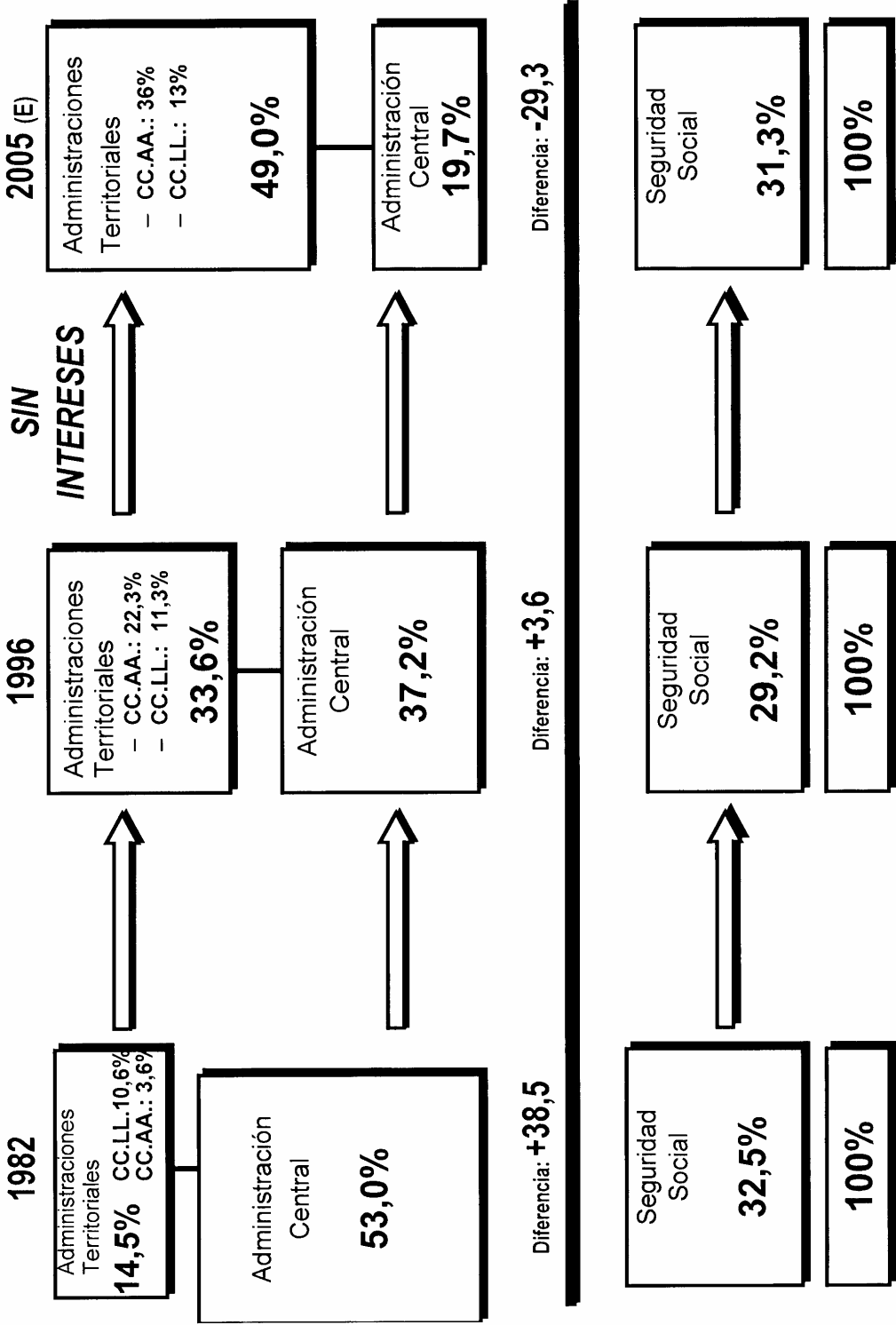
Estas demandas han aparecido en un momento en el que existen datos reveladores de la marcha que adquiere la participación de las diferentes Administraciones Públicas en el gasto público. Ya no es la Administración Central el principal agente económico dentro de éstas. Su peso se ha reducido de manera muy significativa a la vez que se elevaba el de las Administraciones Territoriales. Veámoslo.

La Seguridad Social ha mantenido una posición relativa bastante estática durante todo el proceso de descentralización. Ha mantenido en los últimos 25 años, alrededor del 30% del gasto de las Administraciones Públicas. Las Corporaciones Locales pesan ahora un 13% cuando al inicio del proceso estaban 2,5 p.p. por debajo. En cualquier caso el protagonismo ha corrido a cargo de la Administración Central que ha bajado del 53% al 19,7%, 33,3 p.p. menos. Hoy supone la tercera parte de lo que suponía al inicio de los años ochenta. En sentido contrario, han actuado el conjunto de las CC.AA., que pesan ahora el 36% del gasto de las Administraciones. Han ganado 32,4 p.p. Son el primer agente económico (público y privado) español. Por lo tanto el perfil de llegada hoy en día se jerarquiza de la siguiente forma:

- Las CC.AA. gastan 36 de cada 100 euros.
- La Seguridad Social le sigue de cerca con 31,3 %.
- La Administración Central queda bastante por debajo, en el 19,7%. Apenas sí emplea 1 de cada 5 unidades de cuenta que se utilizan.
- La Corporaciones Locales, están en último lugar con tan solo el 13%.

(ver cuadro adjunto)

**PARTICIPACIÓN EN EL GASTO
DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**



Llegados a este punto parece bastante lógico el decir que algunas de las constantes que han venido caracterizando este dilatado proceso difícilmente pervivirán. La primera de ellas, es la que tiene que ver con los instrumentos de financiación. El pretender seguir aumentando el peso de los recursos transferidos desde el Estado no creo que continúe siendo factible. Por las razones que he expuesto hasta ahora. A ellas añadiré otras entre las que está el que se está produciendo la hipertrofia de las competencias que le están constitucionalmente atribuidas a este. Fenómeno extraordinariamente importante y al que no se ha prestado gran atención, pero que no puede seguir evolucionando así.

Deliberadamente he ignorado hasta aquí el que en España, junto al sistema de financiación aplicados a las Comunidades de régimen común, coexiste con otros aplicables a las Comunidades Forales (País Vasco y Navarra) y también en menor medida el Régimen Fiscal de Canarias. A todas ellas estos sistemas les proporciona una mayor capacidad de gasto que el correspondiente a las CCAA de régimen común. Esta mayor capacidad de gasto no se debe a que estas Comunidades hayan utilizado sus posibilidades normativas en el ámbito tributario para establecer sobre sus ciudadanos una mayor aportación fiscal.

No, ya que los ciudadanos que tributan en las Comunidades Forales soportan – quizás con la excepción de la imposición sobre sucesiones que se produce en Navarra – unos impuestos bastante similares a los que gravan al resto de los españoles. Pero como las contribuciones de ambos territorios a la hacienda central es menor a la debida, se ocasiona una diferencia que da origen a mayores recursos para las haciendas forales. Lo que se traduce en mayores y mejores prestaciones de servicios por parte de estas Administraciones que se dejan sentir en la calidad de vida de sus ciudadanos.

Los problemas presentes

El proceso antes descrito nos ha conducido a un cambio significativo dentro del modelo de financiación de las CCAA de régimen común. Debido a él se ha pasado de un planteamiento apoyado en las transferencias procedentes de la hacienda

central, donde no existía prácticamente ningún ámbito de capacidad fiscal para los gobiernos autónomos, a otro en el que lo que predomina son los recursos territorializados, en cada Comunidad, obtenidos mediante las figuras de los impuestos cedidos-compartidos. En algunos de ellos, principalmente los que gravan hechos impositivos dentro del circuito renta-patrimonio, se han abierto posibilidades, a las Asambleas Legislativas de las CCAA, para llevar a cabo cambios normativos. Se han abierto y no se han agotado.

Es más, la pujanza del mecanismo de cesión ha sido tal que ha dado origen a la reducción de las fuentes de recursos procedentes de la Administración Central. Por lo que, en estos momentos, dentro del sistema de financiación de régimen común, estas transferencias actúan solo como simple procedimiento de cierre.

Aunque la evolución ha sido lenta, hoy es una realidad el que las haciendas regionales disponen de una mayor posibilidad de decidir su nivel de ingresos, adecuándolo al volumen de gastos que pretenden realizar. Por lo tanto, pueden actuar sobre el patrón distributivo que deseen aplicar a sus ciudadanos.

Claro está, semejante posibilidad, ocasiona resultados diferentes en unas Comunidades Autónomas respecto de otras. Esto es así por que la recaudación es el resultado de aplicar unos impuestos sobre una capacidad económica. Las zonas con mayor capacidad económica podrán obtener más ingresos que las menor dotadas económicamente. Aquellas, disponiendo de más recursos podrán financiar mejores servicios. Estas diferencias de capacidad habrían de empujarnos a que se establezca un mecanismo de nivelación que actuara a través de un sistema de transferencias. El Fondo de Suficiencia –con alguna medida- tiene ese cometido entre nosotros.

Pues bien, en este contexto, ha surgido una cuestión que ha vuelto a levantar la polémica sobre la controvertida cuestión de la financiación autonómica, el pedregoso debate de la titularidad de los ingresos tributarios. Con el de los nacionalistas han hecho pasar a un segundo plano, los problemas de redistribución personal de la renta y de la riqueza.

Hay muchas manifestaciones de semejante comportamiento, pero quizás cuando mejor se percibe esta situación es cuando actuando en la vida política se procede a valorar una actitud, una iniciativa o una decisión política. Por eso, he de manifestar que en este momento, los argumentos que se esgrimen para defenderlas o rechazarlas apenas si tienen en cuenta la confrontación de intereses que se producen en las sociedades. El sistema fiscal ha dejado de ser visto como una institución de clase. Sorprendente, pero quizás por eso algunos dirán, al situarse dialécticamente al margen del conflicto tradicional, que su actitud no es otra cosa que la simple constatación de que el conflicto no existe; por lo que su antigua exteriorización no tiene porque aparecer hoy en día. Ya el no le incumbe seguir mantenido.

No obstante, también pudiera ocurrir que se hubiera generado un vacío que, con mayor o menor éxito, tratan de rellenar otros. Porque las referencias que se hacen a la distribución personal de riqueza y del bienestar y a la desigualdad social se están planteando desde enfoques territoriales. Y de que manera. Somos muchos los que ante esta situación manifestamos que los problemas de desigualdad son de índole personal ya que son los individuos los que tienen trabajo, obtienen rentas, consumen productos, utilizan y demandan servicios. Son las personas, no los territorios, los que pagan los impuestos y los que se benefician del gasto público.

Es, en el colectivo de las personas, donde se debe hacer las tareas redistributivas, ya que son ellas, porque sienten y padecen, las que aceptan o la rechazan las políticas que se llevan a cabo desde la fiscalidad o desde las Instituciones de protección social. Por eso, cuestionamos con nitidez los enfoques que limitan las actuaciones destinadas a redistribuir la renta, al ámbito de una Comunidad y claro está, también nos alejamos de las posiciones que sostienen aquellos nacionalistas que tratan de hacer depender la realidad de los servicios públicos del nivel de desarrollo que existe en cada territorio.

ANEXO N° 1

LA NORMATIVA REGULADORA DE LA FINANCIACION DE REGIMEN COMUN

- La LOFCA de 22 de septiembre de 1980 , modificada el 27 de diciembre de 1996 y el 27 de diciembre de 2001.
- La Ley 30/1983 de Cesión de Tributos y la Ley 14/1996 de Cesión de Tributos (para las CCAA que aceptaron entre 1997 y 2001 el sistema de financiación de ese período).
- Ley 7/1984 del Fondo de Compensación Interterritorial modificada por la Ley 29/1990.
- Acuerdo del CPF y F sobre el sistema de financiación de las CCAA para los quinquenios. 1987-1991, 1992-1996 y 1997-2001 y 2002 en adelante.
- Acuerdo del CPF y F sobre financiación de los servicios de sanidad para los períodos 1994-1997 y 1998-2001.
- Ley Orgánica 5/2001 complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. (s/endeudamiento).
- Ley 21/2001 reguladora de medidas fiscales y administrativas del sistema de financiación autonómica.
- Ley 22/2001 reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial.