

V. FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

LAS REFORMAS ESTATUTARIAS Y LA MODIFICACIÓN DEL GRADO DE NIVELACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Julio López Laborda

Introducción

El año 2006 ha sido pródigo en novedades relacionadas con la financiación autonómica. Por un lado, en el mes de mayo se aprobaron las leyes de reforma de la legislación de estabilidad presupuestaria adoptada en 2001: concretamente, la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

Por otra parte, además de aprobarse en abril la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y en julio el Estatuto catalán, se ha sucedido la presentación en las Cortes Generales de propuestas de reforma de estatutos de autonomía: de Andalucía (aprobado en diciembre), Islas Baleares, Aragón, Canarias y Castilla y León (y Castilla-La Mancha, ya en febrero de 2007).

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha dictado algunas resoluciones con trascendencia para la financiación de las comunidades autónomas. Así, la sentencia de 6 de septiembre de 2006, en el asunto C88-03, que acoge la tesis de que queda fuera del ámbito de las ayudas de Estado (por no tratarse de una medida «selectiva») la fijación por una autoridad regional o local de una tributación efectiva inferior a la aplicable en el resto del Estado, si esa decisión se ha adoptado en condiciones de autonomía institucional, procedimental y económica. En palabras del propio Tribunal, «en primer lugar, que [la decisión] sea obra de una autoridad regional o local que, desde el punto de vista constitucional, cuente con un estatuto político y administrativo distinto del Gobierno central. Además, debe haber sido adoptada sin que el Gobierno central haya podido intervenir directamente en su contenido. Por último, las consecuencias financieras de una reducción del tipo impositivo nacional aplicable a las empresas localizadas en la región no deben verse compensadas por ayudas o subvenciones procedentes de otras regiones o del Gobierno central» (apartado 67). Esta resolución es de suma importancia para enjuiciar las medidas adoptadas por las comunidades forales en aquellos impuestos, como el de sociedades, en que gozan de competencias normativas de las que no disponen las comunidades de régimen común.

También tiene interés la sentencia de 3 de octubre de 2006, en el asunto C-475/03, que declara la compatibilidad del IVA con el Impuesto regional italiano sobre las actividades productivas (IRAP). No obstante, no es previsible que esta resolución vaya a ser de mucha utilidad para España, ya que las preferencias (y las insuficiencias) tributarias de nuestras comunidades autónomas se dirigen más

al ámbito de la imposición indirecta, y el IRAP es un impuesto sobre el valor añadido tipo renta.

Finalmente, a lo largo de 2006, el gobierno central y las comunidades autónomas de Andalucía y Cataluña han hecho público su diagnóstico sobre el funcionamiento del vigente sistema de financiación.¹ Si duda, estos documentos constituirán una buena base para discutir sobre los problemas del actual modelo y para encauzar adecuadamente la revisión del mismo.

En este trabajo quiero centrarme en un tema del que ya me ocupé brevemente en el pasado *Informe*, y que fue suscitado por la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña: la modificación del grado de nivelación de las comunidades autónomas.² Si el texto de la Propuesta resultaba algo ambiguo, el del Estatuto finalmente aprobado no deja lugar a dudas, al postular la aplicación de un sistema limitado a la nivelación de los servicios de «educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar». Las ulteriores reformas estatutarias están acogiendo mayoritariamente este sistema de nivelación parcial.

La estructura del trabajo es la siguiente. En la sección segunda se describe cuál ha sido el grado de nivelación que se ha pretendido asegurar por el sistema de financiación de régimen común hasta la actualidad. En la sección tercera se explican las modificaciones en el grado de nivelación que derivan del proceso de reformas estatutarias, y se simulan sus consecuencias para las haciendas autonómicas. La última sección resume las principales conclusiones del trabajo.

El grado de nivelación en el vigente sistema de financiación autonómica

El objetivo del sistema de financiación de régimen común, desde sus orígenes, ha consistido en garantizar la nivelación plena de las comunidades autónomas. Es decir, en asegurar que si dos individuos con la misma capacidad económica y residentes en dos comunidades autónomas realizan el mismo esfuerzo fiscal en los tributos cedidos que satisfacen a sus respectivas comunidades, también puedan acceder al mismo nivel de *todos* los bienes y servicios públicos prestados por los gobiernos autonómicos (educación, vivienda, sanidad, infraestructuras, etc.), con independencia de que una comunidad tenga más o menos capacidad fiscal o necesidades de gasto que la otra. Desde luego, la garantía de la nivelación no equivale a la imposición de la uniformidad en la provisión de bienes y servicios públicos en todo el territorio de régimen común, ya que cada comunidad autónoma es libre para adoptar sus propias políticas tributarias y de gasto, esto es, para decidir qué esfuerzo fiscal exige a sus ciudadanos y cuál es la cantidad y calidad de los bienes y servicios públicos que les presta.

Ya en 1979, la muy notable Memoria del Proyecto de LOFCA identificaba los problemas financieros a que debía hacer frente el nuevo Estado descentralizado.

1. El documento del gobierno central puede consultarse en <http://www.meh.es/Portal/Prensa/En+Portada/2006/diagnostico+financiacion+autonomica.htm>.

2. Véase López Laborda (2006a).

De los tres problemas detectados, dos estaban directamente relacionados con la nivelación financiera:³

– La necesidad de distribuir la responsabilidad del gasto público y las fuentes de ingreso de manera que las necesidades financieras y los recursos para atenderlas se mantengan en equilibrio a lo largo del tiempo entre los diferentes niveles jurisdiccionales». Esto es, la garantía de la nivelación (o equilibrio financiero) vertical, entre el nivel central y el autonómico, desde una perspectiva estática y dinámica.

– La exigencia de adoptar mecanismos que permitan compensar las diferencias de capacidad económica entre los distintos entes [y las posibles insuficiencias originadas por costes excesivamente elevados], de manera que todos puedan prestar un nivel de servicios aceptable dado el nivel *medio* nacional, sin que tengan que imponer un grado de presión fiscal que exceda del que existe en los demás». En otras palabras, la garantía de la nivelación (o equilibrio financiero) horizontal, entre comunidades autónomas, obviamente también desde la doble perspectiva estática y dinámica.

Estos problemas se intentarían resolver –con mejor o peor fortuna– con el modelo de financiación diseñado en la LOFCA que, desde sus inicios, ha descansado sobre tres pilares: la cuantificación de las necesidades de gasto de cada comunidad autónoma, la atribución de un ámbito de tributación regional (los «tributos cedidos») y el establecimiento de un sistema de transferencias de nivelación (primero, la «participación en los ingresos del Estado»; desde 2002, el «fondo de suficiencia»).

Para evitar al lector la narración de los avatares experimentados por la financiación autonómica desde 1980, nos limitaremos a comprobar cómo se trata de garantizar la nivelación plena en el vigente modelo de financiación, regulado en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, *por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía* (en lo sucesivo, Ley de Financiación).⁴

Los tres pilares del modelo de financiación autonómica se articulan de la siguiente manera.⁵ El primer paso consiste en cuantificar las necesidades de gasto de cada comunidad autónoma en el año base del sistema (en la última revisión, 1999) o, lo que es lo mismo, en calcular el gasto en que debe incurrir una comunidad para prestar el mismo nivel de todos los servicios de su competencia que las restantes comunidades. Para ello, los servicios prestados por las comunidades autónomas se dividen en tres bloques: los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social, los servicios sociales de la Seguridad Social y las denominadas «competencias comunes», que incluyen el resto de servicios provistos regional-

3. *Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales* (1982: 18-19, 69).

4. Tras su reforma en 2001, el art.13.2 de la LOFCA se limita a afirmar que «el Fondo de suficiencia cubrirá la diferencia entre las necesidades de gasto de cada comunidad autónoma y ciudad con estatuto de autonomía propio y su capacidad fiscal».

5. Para una exposición más detallada, véase Ruiz-Huerta, Herrero y Vizán (2002).

mente: vivienda, educación, infraestructuras, medio ambiente, políticas económicas y territoriales, servicios generales, etc. En cada bloque competencial se calculan las necesidades de gasto de cada comunidad autónoma aplicando un conjunto de indicadores demográficos, territoriales y económicos y, mediante la adición de las mismas, sus necesidades de gasto totales.

A continuación, se determina qué rendimiento puede obtener cada comunidad de sus tributos cedidos y tasas afectas a los servicios traspasados, para un esfuerzo fiscal igual al de las demás comunidades autónomas (la llamada «recaudación normativa»). Finalmente, por diferencia entre las necesidades de gasto y la recaudación normativa por tributos cedidos y tasas se cuantifica el importe, positivo o negativo, que le corresponde a cada comunidad autónoma en concepto de fondo de suficiencia

El fondo de suficiencia así concebido (como antes la «participación en los ingresos del Estado») opera como una genuina transferencia de nivelación, que pretende garantizar la nivelación financiera plena de las comunidades autónomas, es decir, la igualdad en los niveles de prestación del conjunto de bienes y servicios públicos de competencia autonómica, a igualdad de esfuerzo fiscal en la tributación cedida.⁶ En el cuadro 1 se detalla el cálculo del fondo de suficiencia en el año base de 1999.

La modificación del grado de nivelación en el proceso de reformas estatutarias

En el proceso de reforma de los estatutos de autonomía en el que nos encontramos inmersos, la discusión sobre la determinación del grado de nivelación empieza a plantearse con la Propuesta de reforma del Estatuto catalán. El Estatuto reformado de la Comunidad Valenciana no se cuestiona el marco vigente. Su art. 67 establece lo siguiente:

3. El sistema de ingresos de la Comunitat Valenciana, regulado en la Ley Orgánica que prevé el artículo 157.3 de la Constitución, deberá garantizar los recursos financieros que, atendiendo a las necesidades de gasto de la Comunitat Valenciana, aseguren la financiación suficiente para el ejercicio de las competencias propias *en la prestación del conjunto de los servicios públicos asumidos*, preservando en todo caso la realización efectiva del principio de solidaridad en todo el territorio nacional garantizado en el artículo 138 de la Constitución. Cuando la Generalitat, a través de dichos recursos, no llegue a cubrir un nivel mínimo de servicios públicos equiparable al resto del conjunto del Estado, se establecerán los mecanismos de nivelación pertinentes en los términos que prevé la Ley Orgánica a que se refiere el artículo 157.3 de la

6. Ciertamente, el modelo de financiación presenta algunas deficiencias, tanto en su configuración como en su aplicación: en la cuantificación de las necesidades de gasto, en la determinación de la recaudación normativa de los tributos cedidos, en la regla de evolución del fondo de suficiencia. Puede verse un examen de esos problemas en López Laborda (2006b) y en los documentos de diagnóstico elaborados por el gobierno central y las comunidades de Andalucía y Cataluña mencionados en la sección introductoria.

CUADRO 1
NECESIDADES DE GASTO, TRIBUTOS CEDIDOS Y FONDO DE SUFICIENCIA EN EL AÑO BASE DE 1999

Comunidad	Necesidades de gasto competencias comunes (1)	Necesidades de gasto servicios sanitarios (2)	Necesidades de gasto servicios sociales (3)	Necesidades de gasto totales (4)=(1)+(2)+(3)	Recaudación normativa tributos cedidos y tasas (5)	Fondo de Suficiencia (6)=(4)-(5)
Cataluña	5.082,4	3.975,9	129,3	9.187,6	7.609,2	1.578,4
Galicia	2.473,0	1.735,7	65,8	4.274,4	2.149,5	2.124,9
Andalucía	6.001,7	4.402,5	125,6	10.529,8	5.344,5	5.185,3
Asturias	872,6	744,0	27,7	1.644,3	1.010,1	634,2
Cantabria	491,8	399,7	13,1	904,6	501,4	403,2
La Rioja	244,9	202,8	13,1	460,8	270,0	190,8
Murcia	836,5	674,1	19,8	1.530,3	892,2	638,1
C. Valenciana	2.952,9	2.475,5	80,5	5.508,9	3.985,6	1.523,3
Aragón	1.045,7	809,8	37,9	1.893,4	1.269,8	623,6
C-La Mancha	1.516,3	1.094,1	47,4	2.657,7	1.286,0	1.371,7
Canarias	1.536,4	1.034,4	23,4	2.594,3	715,6	1.878,7
Extremadura	1.070,1	692,0	28,8	1.790,9	661,9	1.129,0
Islas Baleares	583,7	516,8	16,1	1.116,6	1.258,8	-142,2
Madrid	3.766,1	2.989,4	91,1	6.846,6	7.113,7	-267,1
C. y León	2.266,6	1.609,4	89,0	3.965,0	2.190,7	1.774,3
TOTAL	30.740,7	23.356,1	808,6	54.905,2	36.259,0	18.646,2

Fuente: elaboración propia, a partir de la información suministrada en <http://www.meh.es/Portal/Estadistica+e+Informes/Estadisticas+territoriales/Informes+financiacion+comunidades+autonomas2.htm>.

Constitución Española, atendiendo especialmente a criterios de población, entre otros. (La cursiva es mía).

A la vista del precepto anterior, parece que el Estatuto valenciano sigue apostando por una nivelación plena entre comunidades autónomas.

El nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña plantea con claridad la aplicación de un sistema de nivelación parcial.⁷ Su artículo 206 es del siguiente tenor:

3. Los recursos financieros de que disponga la Generalitat podrán ajustarse para que el sistema estatal de financiación disponga de recursos suficientes para garantizar la nivelación y solidaridad a las demás comunidades autónomas, *con el fin de que los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar prestados por los diferentes gobiernos autonómicos puedan alcanzar niveles similares en el conjunto del Estado*, siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar. En la misma forma y si procede, la Generalitat recibirá recursos de los mecanismos de nivelación y solidaridad. *Los citados niveles serán fijados por el Estado*. (La cursiva es mía).

Los nuevos Estatutos de Andalucía e Islas Baleares adoptan el mismo sistema de nivelación que el *Estatut*. El art.175.2 del Estatuto andaluz incorpora entre los principios generales de la hacienda de la Comunidad Autónoma el siguiente:

c) Garantía de financiación de los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del estado de bienestar para alcanzar niveles similares en el conjunto del Estado, siempre que se lleve a cabo, un esfuerzo fiscal similar expresado en términos de la normativa y de acuerdo con el artículo 31 de la Constitución.

Por su parte, el art. 123 de la Propuesta de reforma aprobada por el Parlamento de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares se manifestaba en términos parecidos al Estatuto valenciano, demandando al sistema de ingresos de la comunidad autónoma la garantía de «la financiación suficiente para el ejercicio de las competencias propias en la prestación del conjunto de los servicios públicos asumidos, sin perjuicio de respetar la realización efectiva del principio de solidaridad en todo el territorio nacional». Sin embargo, tras la incorporación en el Congreso de los Diputados de dos enmiendas pactadas de los grupos socialista y popular, el nuevo art.123 mantiene en su primer apartado la redacción que acabamos de reproducir, pero en el apartado segundo acoge ya inequívocamente la fórmula del *Estatut*:

7. Además, por influencia del sistema alemán de compensación financiera, que prohíbe que los mecanismos de nivelación provoquen una inversión de la ordenación de los *Länder* según su capacidad financiera, el art. 206.5 del *Estatut* afirma que «el Estado garantizará que la aplicación de los mecanismos de nivelación no altere en ningún caso la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per cápita entre las comunidades autónomas antes de la nivelación» (la cursiva es mía). Es importante dejar constancia de que una cosa es la ordenación en función de las rentas per cápita y otra la ordenación de acuerdo con la capacidad financiera: quizás por ese motivo se ha mantenido este precepto en el *Estatut*. Para una discusión de esa regla en el sistema alemán, puede consultarse López Laborda y Ruiz-Huerta (2000).

2. Los recursos financieros de que disponga la Comunidad Autónoma de las Illes Balears podrán ajustarse para que el sistema estatal de financiación disponga de recursos suficientes para garantizar la nivelación y solidaridad a las demás comunidades autónomas, con el fin de que los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar prestados por los diferentes gobiernos autonómicos puedan alcanzar niveles similares en el conjunto del Estado, siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar. En la misma forma y si procede la Comunidad Autónoma de Illes Balears recibirá recursos de los mecanismos de nivelación y solidaridad. Estos niveles los fijará el Estado.

También la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón parece inclinarse por una nivelación parcial entre comunidades autónomas, aunque el texto aprobado por las Cortes de Aragón en su art. 107 difiere de los anteriores:⁸

3. La Comunidad Autónoma de Aragón participará en los mecanismos de solidaridad con el resto de las comunidades autónomas, en el marco de lo dispuesto en el sistema general de financiación, a fin de que los *servicios públicos fundamentales* prestados por las diferentes Administraciones autonómicas a sus ciudadanos se sitúen en niveles similares atendiendo a su esfuerzo fiscal. (La cursiva es mía).

No obstante, es previsible que el Estatuto aragonés acabe reflejando también la fórmula del *Estatut*. En efecto, dos enmiendas pactadas nuevamente por los grupos socialista y popular proponen la modificación del art. 107, de suerte que su apartado primero sea idéntico al art. 123.1 del Estatuto balear, y sus apartados segundo y tercero establezcan lo siguiente:

2. La Comunidad Autónoma de Aragón participará en los mecanismos de nivelación y solidaridad con el resto de las comunidades autónomas en el marco de lo dispuesto en el sistema general de financiación, a fin de que los servicios públicos de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar prestados por las diferentes Administraciones autonómicas a sus ciudadanos se sitúen en niveles similares, siempre que se lleve a cabo un esfuerzo fiscal similar. Los citados niveles serán fijados por el Estado.

[...]

3. Cuando la Comunidad Autónoma, mediante los recursos tributarios derivados del sistema de financiación de las comunidades autónomas, no alcance a cubrir un nivel mínimo equiparable al resto del conjunto del Estado para los citados servicios públicos, se establecerán los mecanismos de solidaridad y nivelación previstos en la Ley Orgánica a que se refiere el artículo 157.3 de la Constitución. En la misma forma, y si procede, la Comunidad Autónoma de Aragón aportará recursos a los mecanismos de nivelación y solidaridad.

8. El art.159.4 de la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha se manifiesta en similares términos: «La financiación de la Junta de Comunidades [...] permitirá asegurar el disfrute por los castellano-manchegos de los servicios públicos fundamentales en condiciones de igualdad con el resto de los ciudadanos de España».

De las dos últimas propuestas de reforma que han tenido entrada en las Cortes Generales en 2006, la de Canarias no se manifiesta sobre el grado de nivelación. La Propuesta castellano y leonesa, por su parte, parece decantarse más por la fórmula valenciana que por la catalana. En efecto, en su art. 83 se afirma lo siguiente:

1. La Comunidad Autónoma de Castilla y León dispondrá de los recursos suficientes para atender de forma estable y permanente la gestión y el desarrollo de sus competencias, en condiciones que garanticen que los castellanos y leoneses reciban *un nivel de prestación de servicios equiparable al del conjunto del Estado*. [...]

2. En aplicación del principio de solidaridad y en los términos previstos por el artículo 158 de la Constitución, la Comunidad de Castilla y León velará por que el Estado garantice, con cargo a sus presupuestos, un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales; [...] (La cursiva es mía).

En definitiva, y como se subrayaba en la introducción de este trabajo, los nuevos estatutos de autonomía apuntan mayoritariamente hacia un cambio en el grado de nivelación financiera entre comunidades autónomas: de la nivelación plena pretendida por el todavía vigente sistema de financiación a una nivelación parcial, centrada en «los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar». Se abre, entonces, la posibilidad de admitir diferencias en los niveles de prestación de los bienes y servicios públicos autonómicos –esenciales o no– derivadas, no, como hasta ahora, de las decisiones tributarias y de gasto de las comunidades autónomas, sino de sus diferentes capacidades fiscales o necesidades de gasto.

Como he manifestado en otro lugar, no existen, en mi opinión, argumentos económicos concluyentes en apoyo de un grado mayor o menor de nivelación. Se trata de una decisión eminentemente política, que debe respetar los principios constitucionales de igualdad y solidaridad.⁹ Esta decisión reflejará el equilibrio que se alcance en un momento determinado entre los intereses generales del Estado y los particulares de cada comunidad autónoma. Lejos de ser específico de España, problemas similares a éste se presentan, con mayor o menor intensidad, en todos los países descentralizados. Begg *et al.* (1993: 95) sostienen que un Estado que funcione correctamente es aquél «dentro de cuyas fronteras los ciudadanos sienten un compromiso mutuo y la disposición a participar en [los sistemas de] aseguramiento y redistribución». Como afirma Boadway (2006: 361-2), la existencia o no del grado de solidaridad nacional en que se basa la nivelación plena «dependerá del consenso social, y ese consenso puede ser menos robusto cuanto mayores y más persistentes sean las diferencias de capacidad fiscal entre

9. Véase López Laborda (2006a: 612-615). La misma opinión sobre el carácter eminentemente político de la decisión sobre el grado de nivelación se encuentra en la Recomendación Rec (2005) 1, de 19 de enero de 2005, del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los estados miembros sobre los recursos financieros de las autoridades locales y regionales: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=812131&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>. Véase el apéndice a la Recomendación, Parte I, núm. 40.

territorios, cuantas menos oportunidades haya para emigrar de un territorio a otro y cuanto más heterogéneos sean los residentes en los diferentes territorios con respecto a la cultura, etnia, cultura política, etc.»

Cuestión distinta es que, a mi entender, los estatutos de autonomía no constituyen el instrumento idóneo para imponer esa alteración del grado de nivelación de las comunidades autónomas. De acuerdo con la Constitución (arts. 138.1, 149.1.14, 156.1, 157.3), es al nivel central (en coordinación con las comunidades autónomas) al que incumbe ponderar los intereses en juego y tomar esa decisión, como efectivamente ha hecho hasta la actualidad.

¿Cuáles serían las consecuencias financieras derivadas de la aplicación a todas las comunidades de régimen común del sistema de nivelación parcial contenido en los nuevos estatutos de autonomía, combinada con la ampliación del porcentaje de participación en la recaudación de los tributos cedidos prevista en el nuevo Estatuto catalán? Debe reconocerse desde el principio que resulta muy complicado contestar a esta pregunta, porque la puesta en marcha de ese sistema requiere adoptar muchas decisiones: precisar qué se entiende por «servicios sociales esenciales del Estado del bienestar», cuantificar las necesidades de gasto asociadas a los mismos, diseñar los mecanismos de nivelación, determinar si la nivelación excluye totalmente a los servicios no caracterizados como esenciales, etc. No obstante, vamos a ensayar dos ejercicios de simulación para obtener alguna indicación de cuáles pueden ser las comunidades beneficiadas y perjudicadas con la reforma y en qué cuantías. Las simulaciones se referirán al año 2004, por ser el último ejercicio para el que se dispone de la liquidación de los ingresos del sistema de financiación autonómica. En ambos escenarios se asumirá que no hay ningún cambio en la cuantificación de las necesidades de gasto autonómicas.

El primer ejercicio ha de entenderse como una aproximación al cálculo de la cuantía máxima de ingresos adicionales que pueden obtener las comunidades autónomas beneficiadas por la aplicación del nuevo modelo, con respecto al sistema de financiación actualmente en vigor. Los resultados de la simulación se recogen en el cuadro 2.

En la segunda columna del cuadro se han cuantificado las necesidades de gasto sujetas a nivelación, de la siguiente manera. En primer lugar, se ha calculado qué porcentaje del gasto total liquidado de cada comunidad autónoma en el ejercicio 2003 (el último disponible) corresponde a servicios sociales esenciales del Estado del bienestar, identificando como tales a los contenidos en los grupos funcionales 3 y 4 del presupuesto: respectivamente, «seguridad, protección y promoción social» y «producción de bienes públicos de carácter social». El grupo 3 está integrado por las funciones de «seguridad y protección social» y «promoción social». Y el grupo 4, por las funciones de «sanidad», «educación», «vivienda y urbanismo», «bienestar comunitario», «cultura» y «otros servicios comunitarios y sociales». Para el conjunto de comunidades autónomas, los servicios sociales esenciales así definidos representan un 69% del gasto total.

A continuación, el porcentaje calculado para cada comunidad autónoma se ha aplicado a sus necesidades de gasto totales en el ejercicio 2004 (columna 1), obteniendo las necesidades sujetas a nivelación. Hemos considerado que las necesidades de gasto totales coinciden con el total de ingresos obtenidos en 2004 por

las comunidades autónomas en concepto de recaudación normativa de tributos cedidos y tasas, fondo de suficiencia y garantía de asistencia sanitaria.

La tercera columna del cuadro 2 refleja el rendimiento normativo en 2004 por tributos cedidos y tasas afectas en cada comunidad autónoma, teniendo en cuenta la ampliación en el porcentaje de cesión contenida en el *Estatut*: hasta el 50% en el IRPF y el IVA, y hasta el 58% en los Impuestos Especiales de Fabricación (disposiciones adicionales octava, novena y décima).

La cuarta columna se obtiene por diferencia entre las dos anteriores, e informa de la capacidad de cada comunidad autónoma para financiar con los tributos cedidos y tasas sus necesidades de gasto sujetas a nivelación. Como puede observarse, sólo dos comunidades no disponen de los recursos tributarios suficientes para sufragar esas necesidades: Canarias y Extremadura. Por lo tanto, estas comunidades autónomas deberían percibir transferencias de nivelación para cubrir su déficit, transferencias que seguramente procederían de las restantes comunidades, que presentan una situación de superávit.

Ahora bien, el hecho de que las demás comunidades autónomas tengan más ingresos tributarios que necesidades sujetas a nivelación no debe llevarnos a concluir que aquéllas se vayan a ver favorecidas por la reforma. Como muestran las columnas 5 y 6 del mismo cuadro, las comunidades autónomas van a tener que seguir financiando las necesidades de gasto correspondientes a servicios no esenciales (infraestructuras, comunicaciones, investigación, políticas económicas, servicios generales, etc.), que representan casi el 30% de sus necesidades de gasto totales, y sólo tres comunidades –Cataluña, Islas Baleares y Madrid– disponen de ingresos suficientes para hacerlo. En consecuencia, podemos destacar los siguientes resultados del ejercicio de simulación:

1º. Hay tres comunidades autónomas beneficiadas por la reforma: Cataluña, Islas Baleares y Madrid, que son las que tienen una mayor capacidad fiscal. La cuantía máxima de beneficio de cada una se indica en la última columna del cuadro 2.

2º. Las restantes comunidades no obtienen ningún beneficio de la aplicación del nuevo sistema de nivelación. Para ellas, caben dos escenarios extremos (y, entre ellos, por supuesto, muchos otros intermedios):

a) Que, una vez asegurada la nivelación de los servicios esenciales del Estado del bienestar, no se otorgue a esas comunidades ninguna transferencia adicional para cubrir las necesidades de gasto que financia el actual sistema de financiación. En este escenario –ciertamente, poco previsible–, estas comunidades autónomas resultarían perjudicadas con respecto al sistema vigente.

b) Que se garantice (por el nivel central, en su caso, con la participación de las comunidades beneficiadas) que esas comunidades autónomas puedan cubrir, como hasta ahora, sus necesidades de gasto totales. En este caso, tales comunidades seguirían percibiendo los mismos ingresos que con el sistema vigente, si bien se incrementaría sensiblemente el peso de los tributos cedidos y se reduciría el del fondo de suficiencia: el conjunto de comunidades autónomas podría llegar a financiar hasta un 90% de sus necesidades de gasto totales con los tributos cedidos, mientras que en la actualidad ese porcentaje es el 67%.

CUADRO 2

SIMULACIÓN DE NIVELACIÓN PARCIAL EN 2004. PRIMER ESCENARIO (EN MILLONES DE EUROS)

Comunidad	Necesidades totales (1)	Necesidades sujetas a nivelación (2)	Tributos cedidos (3)	Déficit (-) o superávit (+) en servicios sociales (4)=(3)-(2)	Restantes necesidades (5)	Déficit (-) o superávit (+) total (6)=(3)-(1)
Cataluña	12.913,7	8.525,6	14.570,3	+6.044,7	4.388,1	+1.656,6
Galicia	5.899,8	3.778,4	4.010,4	+231,9	2.121,4	-1.889,4
Andalucía	14.856,5	9.374,2	10.637,9	+1.263,7	5.482,3	-4.218,6
Asturias	2.258,6	1.680,4	1.843,6	+163,2	578,2	-415,0
Cantabria	1.273,2	966,5	990,9	+24,4	306,7	-282,3
La Rioja	687,6	502,6	528,6	+26,0	185,0	-159,0
Murcia	2.203,9	1.778,0	1.829,6	+51,5	425,9	-374,3
C. Valenciana	7.813,4	6.398,7	7.759,8	+1.361,1	1.414,7	-53,6
Aragón	2.670,9	1.716,3	2.409,9	+693,6	954,6	-261,0
C-La Mancha	3.757,1	2.271,0	2.580,5	+309,5	1.486,1	-1.176,6
Canarias	3.589,3	2.787,0	1.349,8	-1.437,2	802,3	-2.239,5
Extremadura	2.468,7	1.577,6	1.261,9	-315,7	891,1	-1.206,8
Islas Baleares	1.538,0	1.083,2	2.327,8	+1.244,6	454,8	+789,8
Madrid	10.133,9	8.011,6	13.915,8	+5.904,2	2.122,3	+3.781,9
Castilla y León	5.493,5	3.706,3	4.075,3	+369,0	1.787,2	-1.418,2
TOTAL	77.558,1	54.157,4	70.092,1	+15.934,7	23.400,7	-7.466,0

Fuente: Elaboración propia.

(1) Dirección General de Coordinación Financiera con las comunidades autónomas (2006).

(2) Ministerio de Economía y Hacienda: <http://serviciosweb.meh.es/apps/comunidadesautonomas/>.

(3) Dirección General de Coordinación Financiera con las comunidades autónomas (2006).

3º. Supuesto que el vigente sistema de financiación respete el equilibrio financiero entre el nivel central y el autonómico, a la vista de la última columna del cuadro 2 resulta palmario que con la adopción de la metodología empleada en esta simulación puede quedar afectado el equilibrio financiero vertical, además del horizontal: en perjuicio del nivel central, si éste cubre el déficit autonómico en la financiación de los servicios no esenciales, y en detrimento del nivel regional, si no lo hace.

En el segundo ejercicio de simulación se va a asumir la hipótesis de que la relación entre los recursos tributarios de que dispone cada comunidad autónoma para cubrir las necesidades de gasto sujetas a nivelación y el total de sus tributos cedidos y tasas afectas es la misma que la existente entre las necesidades de gasto por servicios esenciales y las necesidades de gasto totales de la misma comunidad.¹⁰ Los resultados se muestran en el cuadro 3.

En la tercera columna del cuadro 3 se recoge la parte de los tributos cedidos con la que las comunidades autónomas pueden financiar las necesidades de gasto vinculadas a los servicios esenciales del Estado del bienestar. Por diferencia entre las columnas segunda y tercera se obtiene la transferencia (positiva o negativa) que permite cubrir las necesidades de gasto sujetas a nivelación (columna 4).

Las columnas quinta y sexta muestran, respectivamente, las restantes necesidades de gasto de las comunidades autónomas (correspondientes a servicios no esenciales) y el resto de la recaudación normativa imputable por tributos cedidos y tasas. Comparando estas dos columnas (como se hace en la columna 7) se observa lo siguiente:

1º. Las comunidades autónomas favorecidas por la reforma siguen siendo Cataluña, Islas Baleares y Madrid. La cuantía del beneficio de cada una es la que muestra la columna 7.

2º. Las restantes comunidades no obtienen ningún beneficio de la aplicación del nuevo sistema de nivelación parcial. Como en el ejercicio anterior, caben dos escenarios extremos:

- a) Que, una vez garantizada la nivelación de los servicios esenciales, no se otorgue a esas comunidades ninguna transferencia adicional para sufragar las necesidades de gasto vinculadas a los restantes servicios regionales. En tal escenario, estas comunidades autónomas resultarían perjudicadas con respecto al modelo actual de financiación autonómica.
- b) Que se garantice que esas comunidades autónomas puedan cubrir, como hasta ahora, las necesidades de gasto correspondientes a los servicios no esenciales que también prestan. En este caso, tales comunidades seguirían percibiendo los mismos ingresos que con el sistema vigente.

10. Véase Zabalza (2006). Este autor propone diversas alternativas de aplicación de las previsiones del *Estatut*, que se caracterizan por respetar en todo caso el equilibrio financiero vertical y por asumir la existencia de ganadores y perdedores con respecto al actual sistema de financiación autonómica.

CUADRO 3

SIMULACIÓN DE NIVELACIÓN PARCIAL EN 2004. SEGUNDO ESCENARIO (EN MILLONES DE EUROS)

Comunidad	Necesidades totales (1)	Necesidades sujetas a nivelación (2)	Tributos cedidos afectados (3)	Transferencia servicios esenciales (4)=(2)-(3)	Restantes necesidades (5)	Restantes tributos cedidos (6)	Déficit (-) o superávit (+) en servicios no esenciales (7)=(6)-(5)
Cataluña	12.913,7	8.525,6	9.619,3	-1.093,7	4.388,1	4.951,0	+562,9
Galicia	5.899,8	3.778,4	2.568,4	+1.210,1	2.121,4	1.442,0	-679,4
Andalucía	14.856,5	9.374,2	6.712,3	+2.661,9	5.482,3	3.925,6	-1.556,8
Asturias	2.258,6	1.680,4	1.371,6	+308,7	578,2	472,0	-106,2
Cantabria	1.273,2	966,5	752,1	+214,3	306,7	238,7	-68,0
La Rioja	687,6	502,6	386,4	+116,2	185,0	142,3	-42,8
Murcia	2.203,9	1.778,0	1.476,0	+302,0	425,9	353,5	-72,3
C. Valenciana	7.813,4	6.398,7	6.354,8	+43,9	1.414,7	1.405,0	-9,7
Aragón	2.670,9	1.716,3	1.548,6	+167,7	954,6	861,3	-93,3
C-La Mancha	3.757,1	2.271,0	1.559,8	+711,2	1.486,1	1.020,7	-465,4
Canarias	3.589,3	2.787,0	1.048,1	+1.738,9	802,3	301,7	-500,6
Extremadura	2.468,7	1.577,6	806,4	+771,2	891,1	455,5	-435,6
Islas Baleares	1.538,0	1.083,2	1.639,4	-556,3	454,8	688,4	+233,6
Madrid	10.133,9	8.011,6	11.001,5	-2.989,9	2.122,3	2.914,4	+792,0
Castilla y León	5.493,5	3.706,3	2.749,5	+956,8	1.787,2	1.325,8	-461,4
TOTAL	77.558,1	54.157,4	49.594,3	4.563,1	23.400,7	20.497,8	-2.903,0

Fuente: Elaboración propia.

(1) Dirección General de Coordinación Financiera con las comunidades autónomas (2006).

(2) Ministerio de Economía y Hacienda: <http://serviciosweb.meh.es/apps/comunidadesautonomas/>.

(3) Dirección General de Coordinación Financiera con las comunidades autónomas (2006).

3º. Nuevamente, debe subrayarse que con la aplicación de la metodología seguida en esta simulación se puede alterar el equilibrio financiero entre niveles de gobierno, además del equilibrio horizontal.

Conclusiones

Seguramente, una de las novedades más significativas del actual proceso de reforma de los estatutos de autonomía, en el ámbito hacendístico,¹¹ sea la incorporación de un sistema de nivelación financiera parcial de las comunidades autónomas de régimen común, limitada a los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar. Como ya se ha afirmado más arriba, esta reforma abre la posibilidad de admitir diferencias en los niveles de prestación de los bienes y servicios públicos autonómicos, esenciales o no, derivadas, no, como hasta la fecha, de las decisiones tributarias y de gasto de las comunidades autónomas, sino de sus diferentes capacidades fiscales o necesidades de gasto.

Tras describir el grado de nivelación pretendido por el vigente sistema de financiación autonómica y los cambios introducidos por los nuevos estatutos de autonomía, este trabajo ha presentado unos ejercicios de simulación, destinados a aproximar las consecuencias financieras derivadas de la aplicación de dos reformas concretas en el modelo de financiación autonómica: la ampliación del porcentaje de participación en los tributos cedidos contenida en el *Estatut* y la aplicación de un sistema de nivelación parcial. Se ha estimado que aproximadamente un 70% de las necesidades de gasto totales de las comunidades autónomas corresponden a servicios sociales esenciales del Estado del bienestar y se ha obtenido un resultado fundamental, aunque esperable: con datos del ejercicio 2004, sólo Cataluña, Islas Baleares y Madrid, las comunidades autónomas con mayor capacidad fiscal, pueden mejorar su financiación con respecto al modelo actual.

Referencias

- BEGG, David, *et al.* (1993): *Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe?*, Londres: Centre for Economic Policy Research.
- BOADWAY, Robin (2006): «Intergovernmental redistributive transfers: efficiency and equity», en Ehtisham AHMAD y Giorgio BROSIO, eds., *Handbook of Fiscal Federalism*, pp. 355-380, Cheltenham: Edward Elgar.
- DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES (1982): *Ley Orgánica de Financiación de las comunidades autónomas. El debate en las Cortes Generales*, Madrid: Ministerio de Hacienda, Secretaría General Técnica.
- DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN FINANCIERA CON LAS COMUNIDADES

11. Junto a la proliferación de comisiones mixtas de asuntos económicos y fiscales y de agencias tributarias autonómicas y la imposición de condiciones a las inversiones del Estado en el territorio de cada comunidad autónoma.

AUTÓNOMAS (2006): *Financiación de las comunidades autónomas por los impuestos cedidos, fondo de suficiencia y garantía de financiación de los servicios de asistencia sanitaria, correspondiente al ejercicio 2004*, Madrid, julio de 2006 (<http://www.meh.es/Portal/Estadistica+e+Informes/Estadisticas+territoriales/Informes+financiacion+comunidades+autonomas2.htm>).

LÓPEZ LABORDA, Julio (2006a): «Las haciendas autonómicas en 2005: la financiación del gasto sanitario y la propuesta de reforma del *Estatut*», en Joaquín TORNOS, dir., *Informe Comunidades Autónomas 2005*, pp.599-616, Barcelona: Instituto de Derecho Público.

LÓPEZ LABORDA, Julio (2006b): «Veinticinco años de financiación autonómica: balance y perspectivas», *Mediterráneo Económico*, 10: 197-219.

LÓPEZ LABORDA, Julio y Jesús RUIZ-HUERTA (2000): «Dos cuestiones sobre financiación autonómica: nivelación financiera y propuestas electorales», en Joaquín TORNOS, dir., *Informe Comunidades Autónomas 1999*, pp.467-493, Barcelona: Instituto de Derecho Público.

RUIZ-HUERTA, Jesús, Ana HERRERO y Carmen VIZÁN (2002): «La reforma del sistema de financiación autonómica», en Joaquín TORNOS, dir., *Informe Comunidades Autónomas 2001*, pp. 485-511, Barcelona: Instituto de Derecho Público.

ZABALZA, Antoni (2006): «La financiación autonómica en el Estatuto de Cataluña», *IV Jornadas de Economía Pública: problemas actuales de federalismo fiscal*, Universidad de Zaragoza, 19 y 20 de octubre de 2006.