

Fernando Merry del Val y Díez de Rivera

LA ECONOMÍA ESPAÑOLA Y EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

La Constitución Española de 1978 ha definido el marco de relaciones autonómicas en los últimos 25 años. El proceso descentralizador, basado en los principios de unidad, autonomía, coordinación y solidaridad, ha ido implantándose progresivamente en las Autonomías, independientemente de su vía de acceso. Se puede decir que actualmente existe un aceptable nivel de convergencia interregional, si bien la financiación parece que ha sido sistemáticamente insuficiente, lo que ha llevado periódicamente a cuestionarse el sistema de financiación. Actualmente, por el costoso traspaso de la sanidad, se está planteando un nuevo sistema en términos de balanza fiscal, pero no queda clara la conveniencia del uso de este concepto. En este marco institucional, la economía española ha sufrido una verdadera modernización, siendo el período en que más se ha acercado a Europa, con la gran peculiaridad de que no han aumentado las diferencias regionales. Por ello, se puede afirmar que el modelo autonómico ha funcionado eficazmente, al no poner trabas al desarrollo de nuestras regiones.

Palabras clave: descentralización administrativa, tranferencia de competencias, financiación de las Comunidades Autónomas, convergencia regional, España.

Clasificación JEL: O52, R00.

«Si hay un conjunto de estrategias con la propiedad de que ningún jugador puede beneficiarse cambiando su estrategia mientras que los otros jugadores no alteren la suya, entonces ese conjunto de estrategias y sus beneficios correspondientes constituyen un equilibrio».

John Forbes Nash
Premio Nobel de Economía 1994

1. Introducción

No es casualidad que inicie este artículo con uno de los principios básicos de la Teoría de Juegos moderna, el equilibrio de Nash. El Estado de las Autonomías, juego cuyas reglas fundamentales se diseñaron en la Constitución Española de 1978, se ha basado en unas

relaciones de cooperación-competencia entre jugadores asimétricos, lo que en ciertos momentos ha propiciado la percepción de las ganancias o pérdidas individuales en perjuicio de los beneficios globales. En este juego, de más de un posible equilibrio, las posiciones de cada una de las Autonomías y del Estado han ido rediseñando el escenario según las necesidades y percepciones de cada momento, a veces sin tener en cuenta la eficiencia del sistema.

Este artículo pretende comentar, primero, la radiografía de cómo se ha producido el proceso autonómico y su posible efecto sobre el modelo de crecimiento nacional, haciendo especial mención a las principales reglas de juego; en segundo lugar veremos cómo se han ido ajus-

CUADRO 1
COMUNIDADES AUTÓNOMAS: MARCO LEGISLATIVO

Comunidades Autónomas	Ley	Artículo de la Constitución
Andalucía	Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre	151
Aragón	Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto.	143
Asturias	Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre	143
Canarias	Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto.	143
Cantabria	Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre	143
Castilla-La Mancha	Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto.	143
Castilla y León	Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero	143
Cataluña	Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre	151
Comunidad de Madrid	Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero	143
Comunidad Valenciana	Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio	143
Extremadura	Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero	143
Galicia	Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril	151
Illes Balears	Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero	143
La Rioja	Ley Orgánica 3/1982, de 1 de julio	143
Navarra	Ley Orgánica 13/1982, de 9 de junio	Régimen Foral
País Vasco	Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre	151
Región de Murcia	Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio	143
Ciudad Autónoma de Ceuta	Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo	143
Ciudad Autónoma de Melilla	Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo	143

tando las políticas de gasto e ingreso presupuestario, reflejo de la progresiva descentralización del Estado, y por último, intentaremos determinar si los objetivos constitucionales de solidaridad regional han sido o no impedimento al crecimiento nacional, mencionando la problemática actual de las Balanzas Fiscales.

2. Configuración del Estado Autonómico

La gestación del Estado de las Autonomías está implícita en la gestación de nuestra Constitución. Publicada el 29 de diciembre de 1978, reconoce la Unidad y las Autonomías en el Estado español, en el artículo 2:

«La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacio-

nalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas».

Este artículo es el pilar sobre el que se ha sostenido el desarrollo autonómico de nuestra democracia al reconocer los derechos de las Comunidades Autónomas dentro de la indisolubilidad del Estado, y sustentada bajo el principio de la solidaridad.

El nacimiento de las Comunidades Autónomas se produjo en un intervalo de tiempo de cuatro años, aprobándose por razones históricas los Estatutos catalán y vasco en el año 1979 (Cuadro 1).

El arranque autonómico a dos velocidades, con las autonomías que accedieron a través del artículo 151 (vía rápida) o las que accedieron a través del artículo 143 —en el caso de Navarra a través del régimen foral— planteo, inicialmente, un traspaso desigual de competencias. Este hecho condicionó la articulación de la política económica

del Estado Central con las Comunidades, y viceversa. Tanto es así, que las competencias autonómicas definidas en el artículo 148 de nuestra Constitución —definiéndose a la vez las competencias estatales en el artículo 149— fueron ampliadas inicialmente, vía artículo 150, a las primeras Comunidades Autónomas, sólo alcanzándose un techo competencial similar a finales de 1992 con la aprobación de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, «Equipara sustancialmente las competencias de las Comunidades Autónomas del artículo 143 con aquellas cuyos Estatutos han sido elaborados de acuerdo con lo establecido en el artículo 151, número 2, de la Constitución», como señala el punto 2 de su preámbulo.

De este modo, y en lo que concierne a este artículo, el diseño de las relaciones económicas entre el Estado Central y las Comunidades Autónomas se han visto condicionadas por la política de gasto, en función de las competencias asumidas, y de las políticas de ingresos, claramente condicionadas a los servicios que presten las Comunidades. Este escenario se encuentra definido constitucionalmente en los artículos 156, 157 y 158.

En el primero de los tres artículos, en su primer apartado, de la Autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, define claramente bajo qué principios se van a regir las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas: «Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles».

Estos tres principios, de Autonomía, Coordinación y Solidaridad han sido los ejes sobre los que se ha desarrollado el proceso de descentralización de la hacienda Estatal hacia las haciendas Autonómicas.

La Autonomía financiera se planteó desde la óptica de que las Comunidades Autónomas pudieran llevar a cabo las competencias asumidas mediante la prestación de los servicios transferidos. Este principio de autonomía ha ido íntimamente ligado al cuarto principio constitucional: el principio de Suficiencia, que aunque no expresamente definido, se describe en el artículo 156.1 al unir lo que es

la autonomía financiera con el desarrollo y ejercicio de las competencias. Más claramente se define este principio en el artículo 158.1 de la Constitución donde se señala: «En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español».

Evidentemente, lograr un equilibrio entre lo que supone la autonomía financiera y el deber de garantizar la suficiencia de recursos por parte del Estado, es clave para que las Comunidades no sientan su autonomía mermada. Situaciones de insuficiencia financiera reiterada, y obligatoriamente cubierta por el Estado, acabarían rompiendo el principio de Autonomía, obligando a las partes a una negociación de un nuevo marco financiero-fiscal que devolviera a las Comunidades Autónomas su autosuficiencia. Reiteradamente, y a lo largo de nuestra Democracia, se han producido fases de este desajuste al descentralizarse primero las competencias y, *a posteriori*, al ajustar los recursos financieros dependientes de las Comunidades. Actualmente nos encontramos en una etapa de desajuste claro con el traspaso de la Sanidad sin los recursos financieros necesarios; se está llevando a un intenso debate sobre su financiación autonómica, en casos planteándose como solución la ruptura unilateral, no sólo de las reglas sino del propio tablero de juego.

Esta tendencia, extremadamente preocupante, rompería el principio de solidaridad interregional, plasmado en el artículo 2 de nuestra Constitución. Además, si nuestra Constitución en su artículo 138.1 se «[...] garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular». Siendo que la capacidad fiscal de los territorios es muy diferente de unos a otros, el desarrollo autonómico y el progreso de España ha tenido mucho que ver con la solidaridad entre nuestras regiones.

Tan importante se consideró este principio de solidaridad, que dentro de nuestra Constitución se estableció el instrumento para lograr la efectividad del principio, el Fondo de Compensación Interterritorial. Con el mismo, se trató de conseguir que todas las Comunidades Autónomas, independientemente de su capacidad fiscal, pudieran tener las mismas condiciones para prestar los servicios que tienen encomendados.

Esto ha obligado a una colaboración de doble sentido: entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y entre las mismas Comunidades. El ejercicio de la autonomía no puede entenderse de la manera en que cada Autonomía se olvide del resto y de su pertenencia a un todo superior. Por el contrario, teniendo en cuenta que no se trata de entes aislados, sino que se encuentran integradas, junto con el resto de Comunidades, en un Estado del que todas forman parte por igual, es preciso su colaboración para lograr un equilibrio económico entre todas ellas.

Estas reglas de juego reclaman la necesidad del cuarto principio definido en nuestra Constitución, el principio de coordinación; éste, como ya señalé, se establece en el artículo 156.1. A su vez, y en el artículo 131.2 se señala «El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas [...]», dando papel protagonista de coordinador al Estado en el artículo 149.1.13.^a donde se señala como competencia exclusiva «las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica». En este contexto se creó el Consejo de Política Fiscal y Financiera, el máximo órgano de coordinación económica.

La Constitución ha posibilitado una estructura descentralizada del Estado, pero al mismo tiempo ha señalado una serie de principios dentro de los que el proceso de descentralización se tenía y tiene que mover, salvaguardando siempre la unidad. El desarrollo de estos principios depende de los modelos de financiación y de los mecanismos que se arbitren junto con los órganos que lo articulen. Sin embargo, no se puede olvidar que estos principios no se encuentran aislados unos de otros, sino que se interrelacionan entre sí, de forma que

CUADRO 2
DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO*

Años	%
1985	22,5
1986	23,7
1987	25,1
1988	26,5
1989	28,0
1990	30,1
1991	32,1
1992	32,1
1993	29,8
1994	31,3
1995	31,4
1996	32,3
1997	33,4
1998	35,0
1999	36,6
2000	38,9
2001	39,4

NOTA: * Peso del gasto consolidado de las CC AA sobre el total de gasto consolidado de las CC AA y el Estado.

FUENTE: Elaboración de la Dirección General de Economía de la Comunidad de Madrid a partir de datos del Instituto de Estudios Fiscales.

dependiendo de la manera en que se trate de lograr la consecución de uno de ellos, puede llegar a ocurrir que el logro de este objetivo incida perjudicialmente en la situación de alguno de los otros principios.

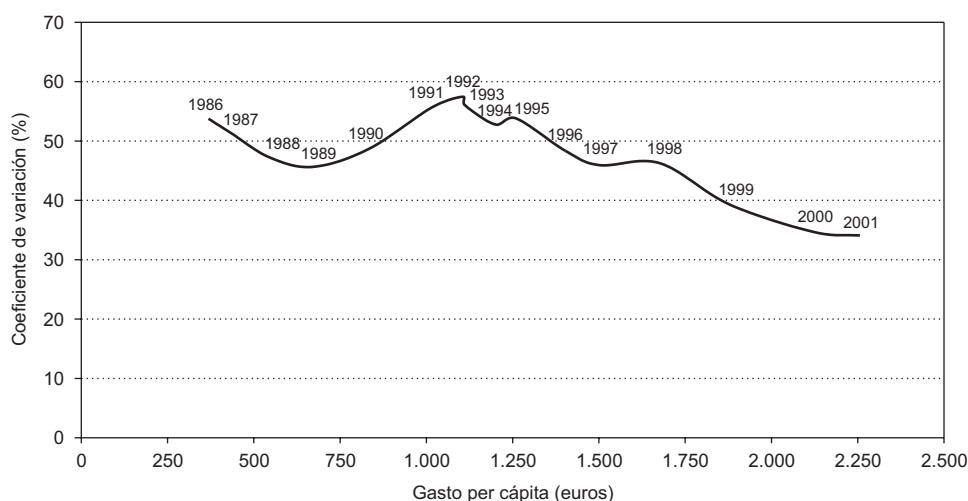
3. Desarrollo de la política de gasto

Establecidos los principios por los que se han regido y rigen las relaciones entre las Comunidades Autónomas y el Estado, la experiencia de estas casi tres décadas nos indica que el diseño de los Estatutos se planteó más desde una perspectiva del gasto, teniendo un carácter menos protagonista en sus comienzos el lado de los ingresos.

El gasto autonómico ha estado condicionado tradicionalmente por el concepto de «nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos», hecho marcado por el desarrollo competencial de las diferentes Comunidades. En el Cuadro 2 se observa claramente el creciente pro-

GRÁFICO 1

EVOLUCIÓN CONJUNTA DEL PROMEDIO DEL GASTO PRESUPUESTARIO PER CÁPITA DE LAS CC AA EN RELACIÓN CON SU DISPERSIÓN



tagonismo de las Comunidades Autónomas en lo que se refiere al gasto que asumen presupuestariamente.

Las competencias constituyen el elemento central en la ordenación autonómica, ya que vienen a ser el ámbito en que la región ejerce su poder. La situación histórica en la que se gestó nuestra Constitución determinó que el sistema de distribución competencial quedara abierto a continuas modificaciones, al establecerse en el apartado tercero del artículo 149: «Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado [...]». Este artículo abrió la posibilidad de asumir nuevas competencias en función de la atribución que el Estado asuma en cada momento, de esta manera el listado de competencias autonómicas y estatales que se enumeran en los artículos 148 y 149, respectivamente, queda flexibilizado por este apartado, consagrándose en el artículo siguiente la delegación de competencias: «El Estado podrá transferir o

delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación [...]».

La consecuencia de esta regulación constitucional es la continua reivindicación para ampliar y modificar las competencias, y más teniendo en cuenta que inicialmente los niveles competenciales de las autonomías de vía lenta son inferiores a los que accedieron por la vía rápida. Este «Estado asimétrico», especialmente por el lado del gasto, parece que progresivamente ha ido limándose.

Como se muestra en el Gráfico 1¹, se puede ver la asunción de competencias de las Comunidades al incre-

¹ Los gráficos referentes a materia presupuestaria de este documento han sido elaborados por la Dirección General de Economía de la Comunidad de Madrid a partir de los datos que el Instituto de Estudios Fiscales pone a disposición pública en su web www.ief.es, junto con los datos de estimaciones intercensales de población publicadas por el Instituto Nacional de Estadística, www.ine.es. Los gráficos contienen la comparación entre los promedios autonómicos per cápita y la dispersión medida como el coeficiente de variación en tanto por ciento.

CUADRO 3
EVOLUCIÓN DEL GASTO ESTATAL EN EDUCACIÓN Y SANIDAD, 1997-2005
 (En miles de millones de euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Educación	5,8	6,2	6,0	3,0	1,5	1,7	1,5	1,5	1,6
Sanidad	22,0	23,5	24,8	26,8	28,4	13,9	3,4	3,6	3,6

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda.

mentarse de manera progresiva el promedio autonómico del gasto presupuestario per cápita junto con el proceso de convergencia entre las regiones, que a lo largo de los 15 años disponibles se ha producido. A su vez, es evidente que la aprobación de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, supuso un claro detonador hacia la convergencia regional en lo que respecta el gasto per cápita autonómico, concluyéndose hacia 1994 la primera fase de igualación autonómica.

Con posterioridad se fueron asumiendo las competencias de educación (hasta 1999 no se realiza el traspaso pleno a todas las Comunidades Autónomas), pero sin lugar a dudas, la gran protagonista del contexto actual es la reciente transferencia a las Comunidades Autónomas de la sanidad. El año 2001 ha supuesto el comienzo de una nueva etapa en las relaciones entre el Estado y la Comunidades al iniciarse (siendo la primera la Comunidad de Madrid) el traspaso de la competencia de mayor gasto.

En el Cuadro 3, referente a las partidas de gasto que el Estado presupuesta para la educación y sanidad, se ve el importante impacto que sobre las Comunidades Autónomas ha generado el traspaso de la sanidad, liberándose en los Presupuestos Generales del Estado casi 25.000 millones de euros, que evidentemente han de asumir todas y cada una de las Comunidades, con lo que ello está suponiendo en el estado de salud de las finanzas autonómicas.

Al no disponerse de datos consolidados por Autonomías, no podemos contrastar cuantitativamente la situación actual, pero este nuevo escenario está suponiendo una verdadera *Espada de Damocles para las Autono-*

mías. Más de las tres cuartas partes de los gastos descentralizados en España hacia las autonomías corresponden a educación, sanidad y servicios sociales, que son los gastos que más aprecian los ciudadanos, y por tanto, los que mayor impacto político tienen sobre los electores de cada región. Este hecho ha desencadenado la situación actual donde se está poniendo en tela de juicio el actual sistema de financiación.

4. Evolución del modelo de financiación autonómica

La consagración constitucional de la financiación autonómica se plasma en el artículo 157.1:

«1. Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por:

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

La aplicación práctica de estos recursos también se define en este artículo, que en su apartado 3 señala:

«Mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado.»

Este apartado es la pieza clave donde radica toda la evolución de la financiación autonómica, actualmente definida en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, más conocida como LOFCA. Históricamente, los modelos de financiación autonómica de nuestra Democracia han sufrido diferentes etapas, en las que en todas y cada una de ellas se ha buscado conseguir la Autonomía Financiera de las Comunidades, avanzando en cada paso hacia una mayor Corresponsabilidad Fiscal. Estos períodos han sido:

- Desde 1978 hasta 1986 es un período transitorio en el que el Estado garantiza la financiación de los servicios transferidos a las CC AA con una cantidad igual al coste efectivo del servicio en el territorio de la comunidad en el momento de la transferencia.
- En el siguiente período, que abarca el quinquenio 1987-1991, continúa el sistema basado en el coste efectivo, necesario para completar los traspasos de servicios y la consiguiente descentralización del gasto.
- En el período entre 1992 y 1996 el sistema de financiación se basa en un modelo negociado que pretende satisfacer las peticiones de un mayor grado de corresponsabilidad fiscal y para ello se establece una participación en el rendimiento territorial del IRPF fijada en un 15 por 100 de la cuota líquida de dicho impuesto personal con unos límites máximos y mínimos.
- En el modelo del quinquenio 1997-2001 se establece un amplio sistema de corresponsabilidad efectiva y se amplía la parte de cesión del IRPF al tiempo que se otorga cierta capacidad normativa a las CC AA en cuanto a tributos cedidos total o parcialmente, incluyendo el citado impuesto. Este modelo, aplicable a las de régimen común, lo asumieron como propio todas salvo Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura.

- Desde el año 2002 se crea un nuevo modelo de financiación en el que una de sus características fundamentales es que se crea un sistema de financiación teóricamente único donde se integran la totalidad de competencias ejercidas por las Comunidades Autónomas, incluidas las competencias sanitarias. Otra de las novedades es que se aplica a la totalidad de las Comunidades Autónomas de régimen común y que deja de referirse a períodos quinquenales: se pacta para una *duración en principio indefinida*. Para la financiación del gasto sanitario, detonador de la crisis actual del sistema de financiación, se transfiere a las CC AA que asumen competencias en esta materia un porcentaje del Presupuesto del INSALUD igual al que disfrutaban en el momento del traspaso de competencias.

En todo este proceso de corresponsabilización fiscal, un elemento clave ha sido cómo se han ido cediendo los tributos. En el Cuadro 4² se hace referencia al desarrollo legislativo de este concepto:

Además, y como otro elemento de descentralización, se han promovido diferentes recargos autonómicos sobre impuestos estatales. En el período 1980-1996 se permitieron recargos en los impuestos de patrimonio, sucesiones y donaciones, lujo, transmisiones, juego e IRPF. En lo que va del año 1997 al 2001 se crea el recargo al IRPF autonómico, al IVA minorista y a los impuestos especiales aplicados en fase minorista.

Desde la perspectiva histórica parece que los mecanismos de financiación autonómica han ido un paso atrás de la asunción de competencias, si bien, y como en el caso del gasto, las Comunidades Autónomas han ido incrementando sus recursos propios per cápita, pudiéndose decir que el proceso ha conseguido acortar las diferencias entre las regiones. Así lo muestra el Gráfico 2³:

² Extraído de MONASTERIO, C. (2004), «La corresponsabilidad fiscal en el Estado de las autonomías», *Papeles de Economía Española*, número 100, volumen II, página 67.

³ Ver nota 1. Las transferencias descontadas a los ingresos totales incluyen: las transferencias condicionadas y no condicionadas del Estado y el Fondo de Compensación interterritorial, aproximando de este modo el grado de responsabilidad que asume cada región.

CUADRO 4

**COMUNIDADES AUTÓNOMAS: TRIBUTOS EFECTIVAMENTE CEDIDOS
(Regulación normativa)****Período 1980-1996***Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre.**Ley 30/1983 de Cesión de Tributos a las Comunidades Autónomas.**Competencias sobre tributos cedidos*

- Impuesto de patrimonio neto
- Impuesto de sucesiones y donaciones
- Tasas sobre el juego
- Impuesto de lujo recaudado en destino (suprimido en 1986)
- TP y AJD (desde 1988)

*Competencias de gestión, exclusivamente, sin capacidad normativa.***Período 1997-2001***Ley Orgánica 3/1986, de modificación de la LOFCA.**Ley 14/1986 de Cesión de Tributos a las Comunidades Autónomas.*

- Impuesto de patrimonio neto
- Impuesto de sucesiones y donaciones
- Tasas sobre el juego
- TP y AJD
- Cesión parcial del IRPF (30 por 100)(a)

*Competencias de gestión.**Competencias normativas sobre tipos de gravamen —y ciertas deducciones propias, en el caso del IRPF autonómico— (b)***A partir de 2002***Ley Orgánica 7/2001, de 27 de modificación de la LOFCA.**Ley 21/2001, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas.*

- Impuestos de patrimonio neto
- Impuesto de sucesiones y donaciones
- Tasas sobre el juego
- TP y AJD
- Cesión parcial del IRPF (33 por 100)
- Impuesto de matriculación
- Impuesto sobre la electricidad (c)
- Impuesto sobre determinadas ventas minoristas de hidrocarburos
- Cesión parcial del IVA (35 por 100) (c)
- Cesión parcial de los impuestos especiales sobre hidrocarburos, tabaco y bebidas alcohólicas (40 por 100) (c)

Competencias de gestión y competencias normativas ampliadas sobre las anteriormente existentes.

El elemento clave para la estabilidad del modelo de financiación autonómica es si el gasto por persona que asume cada región se aproxima al ingreso propio que asume. Con los datos que se manejan, se observa que las Comunidades han tendido a asumir antes las competen-

cias que sus responsabilidades en la recaudación. Así, si fusionamos los Gráficos 1 y 2 en uno solo —Gráfico 3⁴—

⁴ Ver nota 1.

GRÁFICO 2

EVOLUCIÓN CONJUNTA DEL PROMEDIO DEL INGRESO (SIN TRANSFERENCIAS ESTATALES) PRESUPUESTARIO PER CÁPITA PREVISTO DE LAS CC AA EN RELACIÓN CON SU DISPERSIÓN

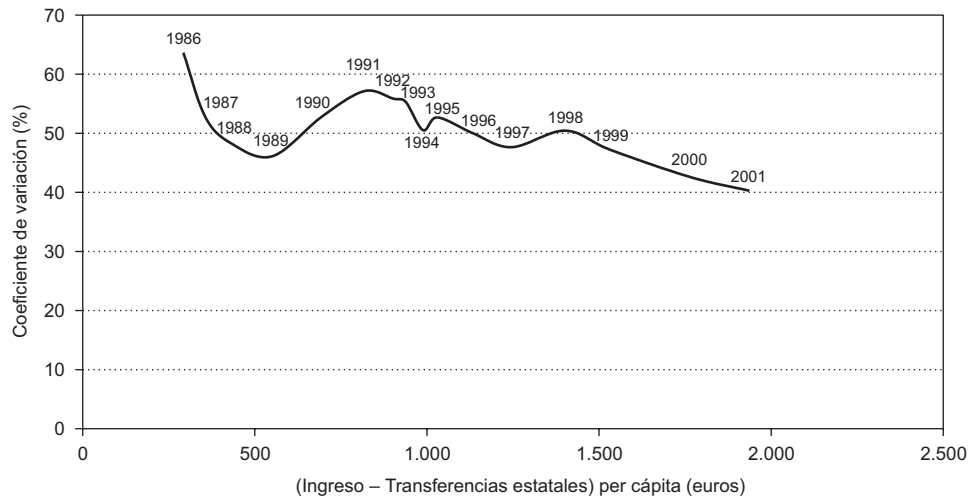


GRÁFICO 3

EVOLUCIÓN CONJUNTA DEL PROMEDIO DEL INGRESO (SIN TRANSFERENCIAS ESTATALES) PRESUPUESTARIO PER CÁPITA PREVISTO Y EL GASTO RECONOCIDO DE LAS CC AA EN RELACIÓN CON SU DISPERSIÓN

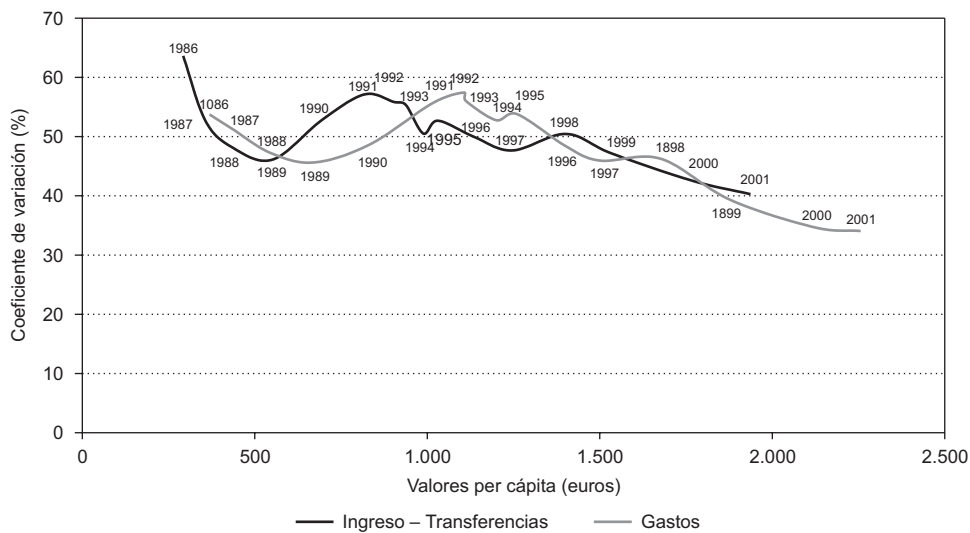
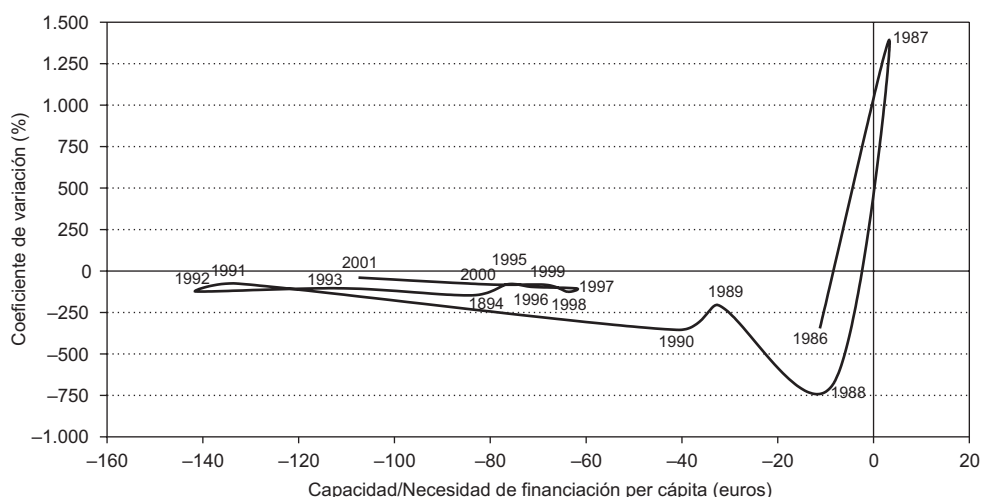


GRÁFICO 4

EVOLUCIÓN CONJUNTA DEL PROMEDIO DE LA CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN PER CÁPITA DE LAS CC AA EN RELACIÓN CON SU DISPERSIÓN



se observan dos cuestiones claves: la tendencia autonómica a asumir mayores gastos por persona que los ingresos propios que disponen, y por otro, la evidencia de que los sistemas de ingresos son algo más dispares entre las regiones que sus presupuestos de gastos, aunque en ambos desde 1992 tienden a igualarse las diferencias.

La tendencia a gastar por encima de nuestras responsabilidades está incentivada por la propia naturaleza del proceso autonómico, donde la diferente riqueza de los territorios junto con el derecho de las regiones a prestar los servicios a sus ciudadanos que considere más adecuados, dentro de un nivel mínimo garantizado, ha generado, en la mayor parte de los años, la necesidad de financiación. En el gráfico siguiente —Gráfico 4⁵— se observa esta carencia del sistema de financiación, junto con una elevada dispersión entre las Comunidades. Los primeros años, de menor grado de

autonomía financiera y con una mayor dispersión en las competencias asumidas por las distintas regiones, destacaron por tener unos requerimientos de financiación inferiores a los que con posterioridad se han observado. Es preciso señalar que, en la última parte del período analizado, ha existido cierto nivel de convergencia, en paralelo al empeoramiento de la necesidad de financiación, mostrando ciertos problemas en el sistema de financiación. El debate que actualmente está protagonizando nuestra vida política, muestra la insuficiencia financiera por parte de las Comunidades al asumir la competencia sanitaria.

En resumen, el proceso de descentralización de los ingresos ha sido efectivo, al aumentar la corresponsabilidad fiscal con un cierto grado de nivelación interregional, a pesar de la presencia de dos regímenes claramente diferenciados, el común y el foral. Es evidente que no ha existido en esta descentralización un ajuste claro con las competencias asumidas, propiciando el progresivo aumento de la deuda autonómica, al necesitar cada año financiación exógena a sus potestades tributarias y financieras.

⁵ Ver nota 1. En este gráfico hay que tener cuidado al ser valorado ya que el eje de dispersión está condicionado a los elevados valores iniciales, limitando la representación gráfica.

5. El debate actual: las balanzas fiscales

Este debate, que están protagonizando algunas de las Comunidades Autónomas, no deja de ser un debate político sobre la concepción de nuestro Estado. Justifico esta idea al considerar el concepto de Balanza Fiscal, al menos como se está planteando, como un concepto abstracto. Según algunos expertos, no hay Comunidades que paguen al Estado, ni tampoco hay Comunidades que hagan un esfuerzo fiscal mayor que otras, lo que existe en realidad son contribuyentes, personas o empresas.

La distribución de los recursos productivos entre los diferentes territorios ha sido consecuencia de dos elementos fundamentales: la aleatoriedad en cuanto la disposición de ciertas características geoambientales, junto con la senda histórica, que ha determinado el marco institucional de relaciones entre los distintos individuos. Ambas características acaban determinando, no sólo la idiosincrasia de un territorio, sino también su potencial en la generación de riqueza, lo que acaba determinando su capacidad fiscal. Ante estos principios, es evidente que nuestra Constitución, gran impulsora de la integración de todas las regiones, busca superar estos condicionantes aleatorios e históricos al intentar garantizar un nivel mínimo de prestación de servicios para todos los ciudadanos, independientemente del lugar donde residan, no podemos olvidar el principio de unidad de nuestro Estado.

Por tanto, y mientras no se defina un concepto claro de lo que ha de ser una balanza fiscal (actualmente se contabilizan alrededor de 35 propuestas diferentes), no podemos basar una negociación interregional en ésta. Entre todas las Balanzas Fiscales que se están elaborando, un referente es la Balanza que elabora la Fundación de Cajas de Ahorro, recientemente publicada, y como muestra el Gráfico 5⁶, confirma la idea de que el

modelo actual es solidario interterritorialmente: los más ricos son los que aportan más y los menos favorecidos los que reciben más cantidad de fondos. Como ya he planteado, y por ello no quiero comentar ninguna cifra, cualquier debate más específico deberá ir acompañado de unos planteamientos metodológicos consensuados ya que si no es así, las Balanzas Fiscales no dejarán de ser meras herramientas políticas con unos fines definidos *ex ante*.

6. La imbricación del sistema de financiación autonómico y la economía española

Establecidos como se han ido articulando el modo de financiación, reglas básicas de las relaciones económicas interregionales, la pregunta que planteo es cómo ha crecido la economía nacional y cuál ha sido la evolución de la disparidad territorial.

Al comparar la evolución del PIB per cápita nacional desde 1980 con la dispersión del PIB per cápita regional⁷, el escenario es claramente positivo: el conjunto de nuestra economía ha crecido significativamente en estos últimos 25 años disminuyendo conjuntamente las disparidades regionales. Esta afirmación queda plasmada en el Gráfico 6, donde, sin entrar en las peculiaridades cíclicas, se observa la corrección de la disparidad regional, suponiendo en términos relativos una mejora del 10 por 100 en la dispersión regional.

Sería muy simplista afirmar que estos resultados han sido debidos al sistema económico diseñado constitucionalmente, pero sí que es cierto que nuestra economía ha *digerido* aceptablemente las relaciones institucionales entre el Estado y las Autonomías, permitiendo

ha utilizado la variable Transferencias netas a las familias procedentes del sector público.

⁷ Idea plasmada en el Gráfico 6, desarrollado por la Dirección General de Economía de la Comunidad de Madrid a partir de los datos de la Contabilidad Regional elaborada por el INE. Debido a cambios metodológicos elaborados por el INE no se han podido enlazar los dos periodos descritos, describiendo la primera serie el periodo 1980-1994 y el segundo periodo 1995-2004.

⁶ ALCAIDE, J., ALCAIDE, P., ALCAIDE, P. (2004), *Balance Económico Regional (Autonomías y Provincias). Años 1995 a 2003*. FUNCAS. Se

GRÁFICO 5

TRANSFERENCIAS NETAS A LAS FAMILIAS PROCEDENTES DEL SECTOR PÚBLICO

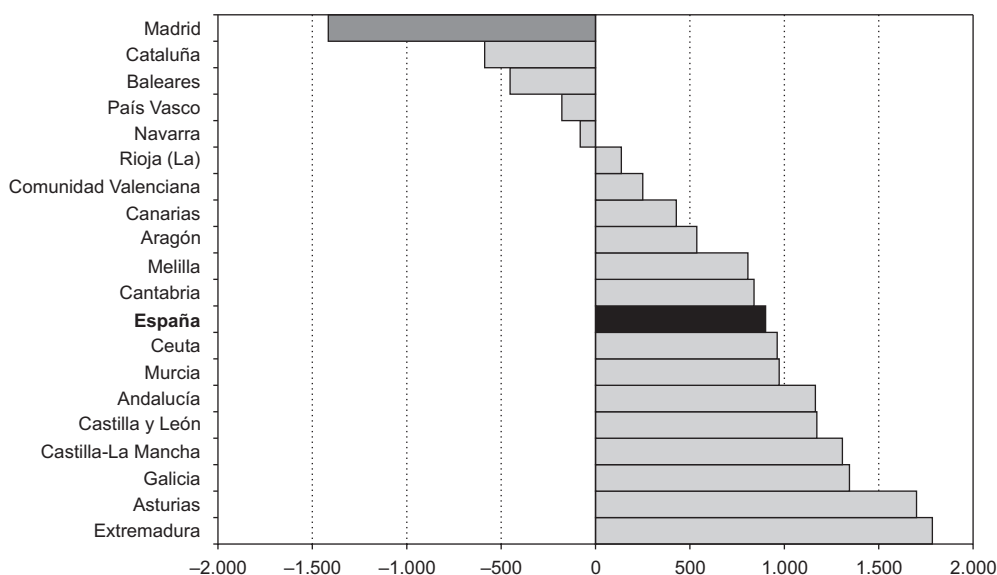
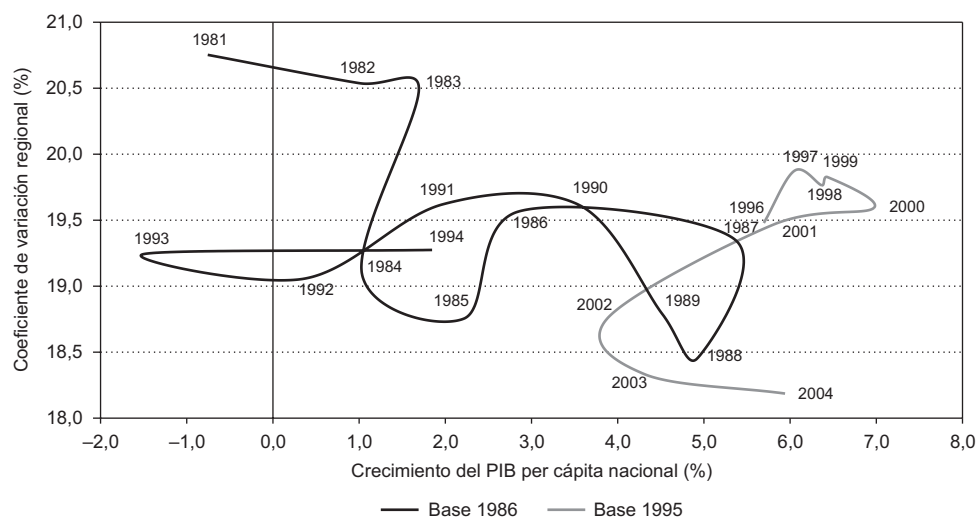


GRAFICO 6

EVOLUCIÓN CONJUNTA DEL CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA NACIONAL EN RELACIÓN CON EL NIVEL DE DISPERSIÓN DEL NIVEL DEL PIB PER CÁPITA REGIONAL



CUADRO 5

CONTRIBUCIÓN DE CADA COMUNIDAD AUTÓNOMA AL INCREMENTO DEL PIB NACIONAL

Comunidad Autónoma	Contribución al crecimiento Período 1980-1994	Contribución al crecimiento Período 1995-2004
Andalucía	14,55	14,34
Aragón	3,67	2,85
Principado de Asturias	2,29	1,87
Islas Baleares	3,75	2,68
Canarias	4,00	4,47
Cantabria	1,11	1,31
Castilla y León	5,57	4,94
Castilla-La Mancha	3,56	3,22
Cataluña	19,84	17,71
Comunidad Valenciana	9,44	10,01
Extremadura	2,45	1,79
Galicia	3,76	4,95
Comunidad de Madrid	17,86	18,07
Región de Murcia	2,18	2,70
Comunidad Foral de Navarra	1,43	1,69
País Vasco	2,98	6,33
La Rioja	1,18	0,73
Ceuta y Melilla	0,37	0,34

la mejora del bienestar de todos nuestros ciudadanos. Si lo reflejamos sintéticamente con el avance de nuestro PIB per cápita respecto la Unión Europea, se ha logrado pasar de un 77 por 100 de la media europea en el año 1978 a casi un 98 por 100 de la media europea en el año 2003, recuperando convergencia con Europa a partir de nuestra incorporación a la Comunidad Económica Europea en 1986, tras una primera mitad de la década de los ochenta de deterioro de nuestra posición respecto Europa.

Si en conjunto todos hemos ganado, la otra cuestión es ver qué regiones han aportado más al crecimiento nacional en los últimos 30 años. Con la información extraída en el Cuadro 5⁸ a partir de la Contabi-

lidad Regional, quedarían plasmados los motores de la riqueza nacional. En concreto, Cataluña y la Comunidad de Madrid lideran la creación de riqueza, seguidos por la aportación andaluza y valenciana. Está claro que es una visión territorial, independiente de la población regional, pero *a priori*, se puede utilizar como el potencial de generación de riqueza de cada territorio dentro del total nacional. Ante estos datos, parece no percibirse ninguna tendencia de pérdida de posición relativa de las más ricas, salvo que en el último período Madrid alcanzó el puesto de la locomotora nacional, relegando a Cataluña al segundo lugar, si bien, ambas aportan cifras muy similares.

En definitiva, el modelo autonómico ha funcionado eficazmente a lo largo de estos años, aunque desde el punto de vista individual de cada región pueda verse de otro modo. En realidad, los beneficios regionales son función de muchas variables, ni lo bueno ni lo malo de los resulta-

⁸ Elaborado por la Dirección General de Economía de la Comunidad de Madrid a partir de los datos de la Contabilidad Regional del INE.

dos pueden achacarse exclusivamente al sistema constitucional. La especialización sectorial, el clima social, la competitividad, la presencia de capital humano, el desarrollo tecnológico, entre otros muchos factores, inciden más intensamente en el crecimiento de cada región.

7. Reflexión final

Para concluir este repaso de la economía española desde la perspectiva del Estado de las Autonomías y su proceso descentralizador, se puede afirmar que el modelo constitucional basado en los principios de unidad territorial, autonomía, coordinación y solidaridad ha sido eficaz para alcanzar la modernización de España y unas cotas de bienestar social muy aceptables para el conjunto del territorio nacional. Es un hecho que el reparto de las responsabilidades y derechos a las Autonomías ha ido progresivamente igualándose entre las regiones, lográndose el objetivo constitucional de que cada uno de los habitantes de nuestro Estado tengan unos niveles de servicio mínimos y equivalentes, independientemente del lugar donde residan. Este puzzle, que en muchas ocasiones ha sido complicado de encajar, no ha supuesto ningún impedimento para el crecimiento de la economía española, ni para la mejora de la estructura económica de todas y cada una de las regiones.

En todo este trayecto, España se ha transformado profundamente. Del centralismo se ha pasado a un Estado descentralizado, de una España con unas relaciones exteriores muy limitadas se ha pasado a la plena integración en Europa, y todo ello, en una sincronía temporal históricamente relevante. Este gran éxito no puede caer en saco roto. Cualquier modifica-

ción sobre el modelo de Estado definido en nuestra Constitución ha de basarse en el consenso de todas las partes, sin caer en una ruptura unilateral de los principios que han permitido llevar a todo el Estado a un lugar de prestigio internacional. Hoy más que nunca, donde la globalización puede poner en peligro todo el progreso logrado en estos últimos 25 años, se ha de defender un planteamiento autonómico basado en la coordinación y solidaridad que no ponga en cuestión la unidad de nuestro Estado.

Referencias bibliográficas

- [1] ALCAIDE, J. (2003): *Evolución Económica de las Regiones y Provincias Españolas en el siglo XX*, 1.ª edición, Bilbao, Fundación BBVA.
- [2] ALCAIDE, J., ALCAIDE, P., ALCAIDE, P. (2004): *Balanza Económica Regional (Autonomías y Provincias) Años 1995 a 2003*, 1.ª edición, Madrid, FUNCAS.
- [3] CASTELLS, A. (2000): «Autonomía y Solidaridad en el Sistema de Financiación Autonómica», *Papeles de Economía Española*, número 83, Madrid, páginas 37-59.
- [4] MINISTERIO DE JUSTICIA (1994): *El Sistema Económico en la Constitución Española*, volumen II, Madrid, páginas 1923-2076.
- [5] MONASTERIO, C. (2000): «La Financiación Subcentral en España. Principios y Desarrollo», *Papeles de Economía Española*, número 83, Madrid, páginas 25-36.
- [6] MONASTERIO, C. (2004): «La Corresponsabilidad Fiscal en el Estado de Las Autonomías», *Papeles de Economía Española*, número 100, volumen II, Madrid, páginas 64-76.
- [7] PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA (2004): «Las balanzas Fiscales en España», Madrid, FUNCAS.
- [8] PÉREZ VILLALOBOS, M.ª C. (2002): *Estado Social y Comunidades Autónomas*, 1.ª edición, Madrid, Tecnos.
- [9] VIÑALS, J. (2004): «La Economía Española en la Unión Europea», *Papeles de Economía Española*, número 100, volumen I, páginas 86-107, Madrid.